



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

NVE

Finnfjord AS
Postboks 13
9305 Finnsnes

Offentlig versjon¹

Vår dato:

Vår ref.: NVE 200902199-16

Arkiv:

Deres dato:

Deres ref.:

Saksbehandler:

Skule Nilsen 22 95 98 79

Anne Rogstad 22 95 91 46

Vedtak om overtredelsesgebyr – Finnfjord AS – Brudd på plikt til å rette seg etter systemkritisk vedtak fra Statnett som systemansvarlig

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ilegger med dette Finnfjord AS overtredelsesgebyr på kr 500.000 for brudd på plikten til å etterleve vedtak om innkobling etter systemansvarsforskriften og brudd på lydighetsplikten etter energilovgivningen til å etterkomme systemkritiske vedtak fra Statnett som systemansvarlig.

Sakens bakgrunn

Hos Finnfjord AS (Finnfjord) er det installert et systemvern som kan frakoble belastning (BFK) av en, to eller tre owner ved kritiske situasjoner i nettet. Installering er skjedd etter vedtak 18.11.2008 fra Statnett som systemansvarlig. For at systemvernet skal virke må det imidlertid aktiveres lokalt (slås i stilling "PÅ"). Denne aktiveringen av vernet, både "PÅ" og "AV", skal kun utføres etter ordre fra Statnetts Landssentral. Dette er uttrykkelig presisert i vedtaket.

I begynnelsen av januar 2010 var det anstrengte driftsforhold i nettet nord for Kvandal over flere dager og systemvernet i Finnfjord var i status "PÅ". Onsdag 6. januar ble imidlertid vernet satt i stilling "AV" lokalt av Finnfjord uten at dette var avtalt med Statnett.

På grunn av de anstrengte driftsforholdene ønsket imidlertid Statnett at vernet skulle stå i stilling "PÅ", og Finnfjord ble både telefonisk kl. 16:34 og via e-post kl. 16:43 anmodet om å aktivere vernet. Dette ble imidlertid i første omgang avvist av Finnfjord kl 16:58 selv om det ble påpekt at dette var et systemkritisk vedtak som Finnfjord var pålagt å følge.

Vernet hos Finnfjord var blitt avstilt kl 15:06 og ble først etter flere timer, kl. 19:33, satt i stilling "PÅ" av Finnfjord, dog med aktivering av redusert utkoblingskapasitet (kun ovn 2 og 3). I mellomtiden hadde både Statnetts regionsentral i Alta og Landssentralen vært involvert og hatt flere samtaler med Finnfjord for å forklare behovet for å ha vernet innkoblet.

¹ Vedtaket inneholder taushetspliktige opplysninger etter Bfk § 6-2, unntatt offentlighet etter offl. § 13 første ledd. Disse opplysningene er sladdet.

E-post: nve@nve.no, Internett: www.nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 22 95 95 95, Telefaks: 22 95 90 00

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor

Drammensveien 211
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge

Vestre Rosten 81
7075 TILLER
Telefon: 72 89 65 50

Region Nord

Kongens gate 14-18
Postboks 394
8505 NARVIK
Telefon: 76 92 33 50

Region Sør

Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG
Telefon: 33 37 23 00

Region Vest

Naustdalsvn. 1B
Postboks 53
6801 FØRDE
Telefon: 57 83 36 50

Region Øst

Vangsveien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR
Telefon: 62 53 63 50

Siden Finnfjord i første omgang nektet å etterkomme Statnetts ordre måtte Landssentralen på grunn av de anstrengte driftsforholdene foreta [REDACTED].

Det vises også til Statnetts brev til Finnfjord av 7.1.2010 og Finnfjords svarbrev til Statnett av 1.2.2010.

I brev fra NVE av 17.6.2010 til Statnett og til Finnfjord ble det innhentet tilleggsinformasjon om omstendighetene rundt hendelsen. I Statnetts svar av 19.7.2010 ble det blant annet opplyst at det ikke kan påvises at det i Statnetts første henvendelse til Finnfjord ble presisert at det gjaldt et systemkritisk vedtak. I svar fra Finnfjord av 2.8.2010, ble det opplyst at det er skiftleder som utfører tiltak iht systemkritiske vedtak. Spørsmålet fra NVE om personer for eventuell kontakt mellom Statnett og Finnfjord vedrørende driften av nettet var gjort kjent med systemansvarsforskriftens krav og betydningen av systemkritiske vedtak, ble ikke besvart. Videre ble det opplyst at opplæringen i selskapet ikke er endret som følge av hendelsen.

NVE varslet Finnfjord om overtredelsesgebyr i brev av 1.3.2011.

Finnfjord uttalte seg til varslet i brev av 15.3.2011. Finnfjord påpeker at varslet ikke inneholder redegjørelse for Finnfjords valg og viser til brev av 1.2.2010. Videre viser Finnfjord til at de varslet Statnett om endring i status for systemvern og ventet i om lag 20 min. Det blir også vist til at kun 2 av 3 ovner var i drift og at tilgjengelig effekt for utkobling bare gjelder disse to ovnene. Ovnene gikk dessuten med redusert last. Varslet påstås å inneholde galt faktum på dette punkt ved at NVE skal ha lagt til grunn at utkobling gjaldt tre ovner.

NVE oversendte uttalelsen fra Finnfjord til Statnett i brev av 13.4.2011 og ba både om generelle kommentarer og at Statnett skulle gi ytterligere informasjon på konkrete punkter.

I brev av 18.5.2011 opplyser Statnett at det gikk om lag 40 minutter fra e-posten fra Finnfjord kom inn til Statnetts sentral og til den ble observert. Statnett fremholder at Finnfjord burde informert Statnett også på telefon. Samtidig opplyser Statnett at de innser at deres rutiner kan forbedres og har endret sine rutiner slik at systemkritiske vedtak også dokumenteres ved e-post fra Statnett.

NVEs vurdering

Rettsregler som anses brutt:

Det pålegg om aktivering av vern som Statnett har fattet overfor Finnfjord er vedtak Statnett som systemansvarlig har truffet i medhold av § 16 i forskrift om systemansvaret i kraftforsyningen (FOR 2002-05-07 nr 448) (heretter kalt fos). Etter fos § 28 tredje ledd, er vedtak etter § 16 å anse som systemkritisk vedtak.

De som omfattes av vedtak fattet av systemansvarlig under utøvelse av systemansvaret, plikter i hht lydighetsplikten etter fos § 26, jf. § 6-1 annet ledd i lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.(energiloven) (LOV 1990-06-29 nr 50) (heretter kalt enl), å rette seg etter disse vedtakene.

Hjemmel for overtredelsesgebyr:

Energiloven § 10-7 gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr:

"Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av:

- 1 *kapittel 3-9,”*
- 2 *forskrifter ... gitt i medhold av bestemmelser som nevnt i nr. 1, ... , samt pålegg gitt i medhold av disse, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.”*

Det følger videre av energiloven § 10-8 første ledd at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr:

"Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter § 10-7 er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson."

For manglende etterlevelse av vedtak om innkobling etter fos § 16 kan det ilegges overtredelsesgebyr etter fos § 26a. For brudd på lydighetsplikten etter enl. § 6-1 annet ledd ved nektelse av å etterkomme pålegg fra Statnett om innkobling kan det ilegges overtredelsesgebyr etter enl. § 10-7 første ledd nr. 1

Vurdering av de faktiske forhold:

For å ilegge overtredelsesgebyr må det kunne vises at foretaket har overtrådt lov/forskrift. I mangel av eksplisitt regulering av beviskravet for ileggelse av overtredelsesgebyr i energiloven og dens forarbeider, legges det til grunn at beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt i samsvar med det alminnelige utgangspunktet i norsk forvaltningsrett. Det vises til sanksjonslovutvalget NOU 2003:15 side 81 og Rt 1999 side 14, Rt 2007 side 1217 og Rt 2008 side 1861. I avgjørelsen fra Høyesterett av 22.6.2011 (ennå ikke publisert i Rt) ble det lagt til grunn at det gjelder et krav om klar sannsynlighetsovervekt for overtredelsesgebyr etter konkurranseloven § 29. Uavhengig av om det legges til grunn at det gjelder krav om klar sannsynlighetsovervekt for overtredelsesgebyr etter energiloven, kan det i denne saken konstateres at også et slikt beviskrav vil være oppfylt.

Ved vurderingen av om Finnfjord har opptrådt i strid med plikten til å etterkomme det systemkritiske vedtak Statnett fattet om aktivering av systemvern etter fos § 16, jf fos § 28 tredje ledd, har NVE lagt til grunn de opplysninger som er fremkommet i brevet av 1.2.2010 om at Finnfjord selv har satt brytere for systemvern til innstilling AV for de to ovnene som var i drift.

Gjennom å nekte å etterkomme pålegg fra Statnett om innkobling etter fos § 16 har Finnfjord brutt lydighetsplikten i fos § 26, jf. enl. § 6-1 annet ledd.

Vurdering av de subjektive vilkår for overtredelsene:

Det legges til grunn at nektelsen av å aktivere vernet er foretatt av ansatte som har handlet på vegne av Finnfjord. Som konsesjonær med anlegg tilknyttet kraftsystemet burde Finnfjord ha hatt tilstrekkelig kjennskap til plikten til å følge systemkritiske vedtak. Finnfjord burde også fulgt det systemkritiske vedtaket Statnett beordret uten å diskutere. Dette gjelder spesielt når det var en anstrengt driftssituasjon i området.

Valg av overtredelsesgebyr som reaksjon

Energiloven § 10-8 annet ledd inneholder en ikke uttømmende liste over momenter som skal tillegges vekt for eventuelt å velge å sanksjonere manglende etterlevelse av regelverk og konsesjoner med overtredelsesgebyr:

"Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges overtredelsesgebyr... skal det særlig legges vekt på:

- a) overtredelsens grovhet,*
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,*
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,*
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- e) om det foreligger gjentakelse,*
- f) foretakets økonomiske evne."*

Statnett er tillagt ansvaret for driften av det norske kraftsystemet og har gjennom systemansvarsforskriften fått myndighet til å fatte systemkritiske vedtak. Systemansvaret er en grunnleggende funksjon i kraftsystemet. Det er av denne grunn av største viktighet at berørte parter er innforstått med plikten til å etterkomme Statnetts systemkritiske vedtak uten videre og at det i driftssituasjonen ikke er anledning til å diskutere et systemkritisk vedtak fra Statnett.

Vedtak fra systemansvarlig skal gjennomføres umiddelbart og det er ikke gitt noen åpning for diskusjon om forutsetninger, tolkninger eller andre forhold. Dersom det er uenighet om forhold vedrørende det systemkritiske vedtaket, må dette i så fall tas opp i etterkant. Det fremgår av fos § 28, jf. enl § 6-1 annet ledd, at slike vedtak er unntatt forvaltningslovens bestemmelser om bl.a. forhåndsvarsling, skriftlighet, klageadgang og mulighet for utsatt iverksettelse, jf kap. IV-VI og VIII. Det er i forarbeidene spesielt omtalt at beslutninger som systemansvarlig treffer bl.a omfatter inn- og utkoblinger og at den driftskoordineringen systemansvarlig har som oppgave er *"nødvendig for å hindre at kraftsystemet skal kollapse, med de store samfunnsmessige konsekvenser dette kan ha."*

Manglende etterlevelse av plikter fastsatt i eller i medhold av systemansvarsforskriften vil i seg selv representere regelbrudd som gir grunnlag for å anvende reaksjonsmidler. Systemansvarsforskriften inneholder i tillegg en forsterket plikt til å følge forskriftens regler ved at den også inneholder en særskilt lydighetsplikt. De som omfattes av vedtak fattet av systemansvarlig under systemansvaret, plikter å rette seg etter disse, jf. systemansvarsforskriften § 26. Denne lydighetsplikten er utdypet nærmere i forarbeidene til bestemmelsen. Det anføres her at *"bestemmelsen har en tydelig parallell i politiloven § 5. Betydningen av bestemmelsen ligger i at de som omfattes av forskriften har plikt til å respektere de pålegg som systemansvarlig gir under driftskoordinering – plikten gjelder uansett om pålegget måtte være beheftet med feil eller lignende."*

I Statnetts vedtak av 18.11.2008 etter fos § 21 om systemvern rettet mot Finnfjord, hadde dessuten Statnett presisert at det er systemansvarlig v/ Landssentralen som aktiverer og deaktiverer systemvernet etter systemmessige behov og at slike tiltak er systemkritiske vedtak som ikke kan påklages.

At Statnetts Landssentral på grunn av de anstrengte driftsforholdene måtte foreta

[redacted], styrker alvorligheten av hendelsen. Selv om nektelsen av å aktivere vern, ikke fikk andre store og/eller alvorlige konsekvenser for driften av kraftsystemet, må nektelsen anses som grov og meget alvorlig.

Valg av overtredelsesgebyr som reaksjon fra NVEs side er også begrunnet med at det i ettertid ikke finnes andre aktuelle reaksjonsmidler. Vedtak om retting vil ikke være en brukbar reaksjon i denne type saker fordi overtredelsen knytter seg til håndteringen av den aktuelle driftssituasjonen. Statnett har ikke myndighet til å treffe vedtak om retting. Valg av overtredelsesgebyr i denne saken anses ikke som en urimelig eller uforholdsmessig reaksjon.

Etter en samlet vurdering av ovennevnte forhold mener NVE at overtredelsesgebyr bør ilegges i denne saken.

Overtredelsesgebyrets størrelse

Det følger av energiloven § 10–8 annet ledd at:

”...og ved utmåling av overtredelsesgebyr skal det særlig legges vekt på

- a) overtredelsens grovhet,*
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,*
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser,*
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- e) om det foreligger gjentakelse,*
- f) foretakets økonomiske evne.”*

NVE har ved utmålingen lagt særlig vekt på overtredelsens grovhet. Det vises til vurderingene i avsnittet over om at manglende etterlevelse av systemkritiske vedtak fra Statnett som systemansvarlig er et grovt og meget alvorlig regelbrudd, særlig fordi dette også representerer brudd på den særskilte lydighetsplikten. Videre har NVE lagt vekt på at systemvernet var avhengig av lokal aktivering for at det skulle virke. I tillegg var det anstrengte driftsforhold slik at systemvernet var blitt aktivert.

Finnfjord kunne sannsynligvis unngått hendelsen ved bedre opplæring og presisering overfor sitt driftspersonell av betydningen av systemkritiske vedtak.

NVE har videre tatt i betraktning at Finnfjord er en profesjonell aktør og et ikke ubetydelig industriselskap.

I tillegg har NVE lagt vekt på at nektelsen av å etterkomme pålegget om å aktivere vernet ble gjort av hensyn til å fremme sine egne interesser. Finnfjord har opplyst at nekten ble foretatt fordi selskapet hadde driftsproblemer og derfor hadde spesiell risiko for tekniske havarier som følge av uforutsett stans.

I formildende retning har vi lagt vekt på at Finnfjord hadde sendt e-post til Statnett om at selskapet hadde til hensikt å frakoble vernet, men uten at Statnett oppdaget meldingen. Det er også lagt vekt på at Finnfjord ventet i om lag 20 min før vernet ble skrudd av. Dessuten hadde Finnfjord egne driftsproblemer. I tillegg er tillagt vekt at Statnett i ettertid har funnet grunn til å endre sine rutiner for formidling av systemkritiske vedtak.

På denne bakgrunn fastsettes overtredelsesgebyret etter en helhetsvurdering skjønnsmessig til 500.000 kroner.

Vedtak om overtredelsesgebyr

NVE ilegger herved Finnfjord AS et overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å etterleve vedtak om innkobling etter systemansvarsforskriften § 16, jf § 28 tredje ledd, og brudd på lydighetsplikten til å etterkomme systemkritiske vedtak om innkobling fra Statnett som systemansvarlig etter systemansvarsforskriften § 26 første ledd, jf energiloven § 6-1 annet ledd, jf energiloven §10-7 og § 10-8.

Overtredelsesgebyret er skjønnsmessig fastsatt til 500.000 kroner.

Overtredelsesgebyret forfaller i sin helhet til betaling 29. september 2011.

Klageadgang

Denne avgjørelsen kan påklages til Olje- og energidepartementet innen tre uker fra det tidspunkt underretningen er kommet fram til partene, jf forvaltningslovens kap VI. En eventuell klage skal begrunnes skriftlig, stiles til Olje- og energidepartementet og sendes inn til NVE. Vi foretrekker elektronisk oversendelse til vår sentrale e-postadresse nve@nve.no.

Det gjøres oppmerksom på at innbetaling av overtredelsesgebyr skal skje uavhengig av evt. klage, med mindre klagen gis oppsettende virkning. Oppsettende virkning betyr at iverksettelsen av vedtaket utsettes til klagen er avgjort. Å gi en klage oppsettende virkning kan besluttes av NVE etter begjæring fra klager og i samsvar med forvaltningsloven § 42.

Om betaling av overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr skal innbetales til kontonummer 7694 05 08971. Det vil ikke bli utstedt faktura fra NVE sin side. Innbetalt overtredelsesgebyr tilfaller statskassen.

Overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven), § 7-2 bokstav e, jf energiloven § 10-7 annet ledd.

Med hilsen

Per Sanderud
vassdrags- og energidirektør

Marit Lundteigen Fossdal
avdelingsdirektør

Kopi: Statnett