

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet

Ansvarlig: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Deres ref.: Høring 4-2019	Vår ref.: 19/00100	Dato: 29.05.2019	Vår saksbehandler: Cathrine Brenden Rønning
-------------------------------------	------------------------------	----------------------------	---

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har sendt ut forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet. Etter en samlet vurdering har Regelrådet kommet til at utredningen har svakheter knyttet til besvarelsen av de seks minimumskravene i utredningsinstruksen punkt 2-1.

Utredning går direkte løs på hva man ønsker å oppnå med endringene, men mangler en beskrivelse av hva problemet og nullalternativet er. NVE har ikke drøftet alternative tiltak. Begrunnelsen for valg av tiltak er gjort rede for når det gjelder rapportering av spenningskvalitet, men begrunnelsen for de øvrige endringene er noe uklare.

Regelrådet er positive til at det foreslås forenklet rapportering gjennom et automatisk system for innrapportering av spenningskvalitetsdata. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til format, innhold og metode for rapporteringen, slik at det er vanskelig å vurdere konsekvensene for næringslivet. Hvilke investeringer NVE ser for seg for nettselskapene i forbindelse med rapportering av spenningskvalitetsdata kunne med fordel vært grovt anslått.

Fastsettelse av, og endring i, retningslinjene krever høring blant aktørene i bransjen før systemansvarlig sender de over til NVE for godkjenning. I tillegg skal iverksettelse av nye retningslinjer skje slik at aktørene får en rimelig frist til å tilpasse seg. Regelrådet er positive til at bransjen skal involveres i utformingen av retningslinjene fra systemansvarlig.

Disse forholdene gjør det vanskelig å vurdere om målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har sendt ut forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet. NVE foreslår at systemansvarlig må utarbeide retningslinjer for hele systemansvarsforskriften og foreslår at systemansvarlig får ansvar for å samle inn spenningskvalitetsdata fra nettselskapene.

Forslaget innebærer at systemansvarlig sitt ansvar for å utarbeide retningslinjer etter § 28a vil gjelde for alle relevante bestemmelser i forskriften. I retningslinjene skal også rammene for eventuell rapporteringsplikt fremkomme.

NVE foreslår noen endringer i enkeltbestemmelser for å presisere systemansvarlig sitt ansvar for å beskrive nærmere detaljer om praksis i retningslinjene. Dette er i tråd med hvordan retningslinjer er introdusert i forbindelse med endringene som ble vedtatt i mai 2018.

NVE foreslår å innføre en ny bestemmelse i systemansvarsforskriften om registrering og rapportering av spenningskvalitet. Forslaget innebærer at systemansvarlig får en rett og en plikt til å samle inn spenningskvalitetsdata fra nettselskapene. Dette er data som nettselskapene i tråd med forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet § 2A-2 rapporterer til NVE i dag. Formålet med endringen er å tilrettelegge for enklere innrapportering og bruk av dataen. Forslaget til ny bestemmelse om spenningskvalitet i systemansvarsforskriften innebærer at bestemmelsen om rapportering av spenningskvalitet etter leveringskvalitetsforskriften foreslås opphevet.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Strømnettet ivaretar en av de grunnleggende funksjonene i kraftforsyningen, og er en helt sentral infrastruktur i ethvert moderne samfunn. Nettselskapene er derfor underlagt et omfattende regelverk om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen. Forslaget fører til endringer i rapporteringsplikten for nettselskapene.

Hvert enkelt nettselskap har naturlig monopol på levering av sine tjenester innenfor et gitt geografisk område, hvor tillatelse gis gjennom konsesjon fra NVE. Statnett eier overføringsanlegg og er det systemansvarlige nettselskapet. Denne virksomheten er monopolregulert, blant annet ved at Statnetts inntekter reguleres og kontrolleres av NVE.

Regelrådet prioriterer denne saken fordi den påvirker nettselskapenes arbeidsbetingelser ved at forslaget innebærer endringer i rapporteringsplikt, og potensielt kan føre til økt rapportering. Det er også viktig å se på rammene som Statnett får gjennom at de både har monopol på det sentrale strømnettet og at de kan fastsette retningslinjer for de øvrige aktørene som er tilkoblet sentralnettet.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Utredningen beskriver i liten grad den berørte næringen. Det er klart at endringene gjelder for systemansvaret i kraftsystemet, og at endringene vil berøre systemansvarlig (Statnett) og nettselskapene. Utover dette inneholder ikke høringsdokumentet noen beskrivelse av den berørte næringen. Slike høringsdokument bør kunne leses av personer som ikke nødvendigvis er godt kjent med bransjen. NVE har omfattende data om nettselskaper, så etter Regelrådets vurdering bør NVE presentere noen tall over hvem som blir berørt av endringene.

Sammendraget i høringsdokumentet gir ikke en oppsummering av konsekvensene av forslagene, men det står noe under avsnittet om administrative og økonomiske konsekvenser. Det er imidlertid også tatt med noen få andre virkninger under gjennomgangen av de enkelte endringene. På grunn av dette er det vanskelig for lesere av høringsdokumentet å skaffe seg en oversikt over hvilke konsekvenser endringene vil få i sin helhet.

Virkningene for Statnett, som systemansvarlig, er forholdsvis grundig vurdert. De skal i hovedsak fastsette retningslinjer og legge til rette for rapportering og saksbehandling. Virkningene for nettselskapene er i mindre grad vurdert. Noe av grunnen til dette er at det meste av innholdet i retningslinjene er overlatt til systemansvarlig å fastsette. Når innholdet i retningslinjene ikke er kjent, blir det også vanskelig å finne fram til relevante virkninger. Det fører til at det foreløpig er usikkert hvordan endringene vil slå ut for nettselskapene.

Statnett har i sitt eget praktiseringsdokument¹ laget veiledning hvor de beskriver sin tolkning og praktisering av forskriftens intensjon og innhold. Dette kan for eksempel være prinsipper som etter vedtak eller avgjørelse i klagesaker har blitt etablert som forvaltningspraksis, og som generelt vil ligge til grunn for kommende vedtak. Det vil si at det allerede i dag foreligger en viss veiledning for hvordan Statnett utøver systemansvaret. Vi går ut fra at retningslinjene inneholder en enda videre beskrivelse og mer omfattende spesifisering på mange områder enn praktiseringsdokumentet.

Nyttevirkninger for nettselskapene er at flere aktører i bransjen får tilgang til dataene som gjelder spenningskvalitet. Det er fremhevet at det enkelte nettselskap kan ha nytte av informasjon om spenningsmålinger i tilgrensende nett. Det er også lagt til grunn at innrapportering av data om spenningskvalitet skal skje automatisk og kontinuerlig. Dette vil på sikt føre til enklere rapportering for nettselskapene.

En annen nyttevirkning for næringslivet er større forutberegnelighet gjennom retningslinjene. Systemansvarsforskriften gir systemansvarlig myndighet på en rekke områder til å fatte vedtak og til å ta andre beslutninger. Det vil fortsatt være bestemmelsene i forskriften som gir hjemmel for systemansvarliges vedtak. Hjemlene i forskriften er imidlertid på flere områder svært vide, og det vil være viktig at systemansvarlig i forkant presiserer sin praktisering. Retningslinjer vil da bidra til større forutberegnelighet for aktørene ved at systemansvarliges utøvelse av myndighet presiseres.

¹ [Praktisering av systemansvaret på statnett.no](https://www.regelradet.no/Praktisering-av-systemansvaret-pa-statnett-no)

Når det gjelder negative virkninger, som her utgjør kostnader for det enkelte nettselskap, vurderer NVE samlet sett at forslaget ikke vil innebære noen vesentlige kostnader utover noen kostnader forbundet med førstegangsoppsett av instrumenter for automatisk innrapportering. Etter dette vil imidlertid kostnadene ved å foreta selve innrapporteringen reduseres. NVEs vurdering er at ulempen for aktørene blir oppveid av fordelene ved bedre informasjon og bedre transparens og forutsigbarhet for aktørene.

Regelrådet vurderer at form, innhold, metode og hyppighet for rapporteringene på nåværende tidspunkt er såpass uklare at det er vanskelig å anslå virkningene for bransjen. Hvilke investeringer NVE ser for seg i forbindelse med rapportering av spenningskvalitetsdata kunne med fordel vært anslått.

3.2. Forenkling og digitalisering

Endringene ved rapportering av spenningskvalitet innebærer hyppigere og enklere rapportering for nettselskapene. Flere nettselskap har meldt om at dagens årlige rapportering er manuell og byrdefull. Det gjelder særlig de nettselskapene som har mange målepunkt. Gjennom gode systemer, rutiner og automatisk rapportering vil dette bli mer effektivt og potensielt en forenkling for næringslivet.

Høringsdokumentet inneholder ikke format, innhold eller metode for annen rapportering til systemansvarlig. Vi vet derfor lite om hvordan den praktiske gjennomføringen skal skje. Det er mulig at dette også skal automatiseres og forenkles gjennom fastsetting av retningslinjer, men det har vi ingen informasjon om på nåværende tidspunkt. Regelrådet vurderer at mye av denne andre rapporteringen til systemansvarlig som høringsdokumentet legger opp til, med fordel kunne vært digitalisert og forenklet til en viss grad. Man bør også vurdere gjenbruk av data.

3.3. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om fordelingen mellom små, mellomstore og store aktører i bransjen. Regelrådet er kjent med at det er 15 store (over 30 000 abonnemeter), 42 mellomstore (mellom 7 000 og 30 000 abonnemeter), 51 små (under 7 000 abonnemeter) nettselskaper og 17 ikke-ordinære nettselskaper i bransjen gjennom NVEs rapport nr. 95/2018, «Utvikling i nøkkeltal for nettselskap»². Tall fra denne rapporten kunne med fordel vært tatt med i høringsdokumentet for å vise at bransjen består av nettselskaper av ulike størrelse.

Det er lagt opp til at rapporteringen til en viss grad kan være mindre omfattende når det gjelder lavere spenningsnivåer eller mindre alvorlige hendelser. Dette må fastsettes av systemansvarlig gjennom retningslinjene. Det finnes både store, mellomstore og små nettselskaper i det lokale distribusjonsnettet. De store ligger ofte i byer, mens de små og mellomstore i stor grad ligger i mer spredtbebygde strøk.² På denne bakgrunn vurderer Regelrådet det slik at det ikke er tatt særskilte hensyn til små virksomheter.

3.4. Alternative tiltak

En god problembeskrivelse er avgjørende for at utredningen skal kunne ut i et godt beslutningsgrunnlag for valg av tiltak. Hva som er problemet og omfanget av det kommer ikke klart frem i høringsdokumentet. Vi kan heller ikke finne en beskrivelse av nullalternativet, det vil si hva som er dagens situasjon og hvordan det vil utvikle seg dersom man ikke gjør noe med problemet.

Det overordnede målet er beskrevet som «å sikre at systemansvaret forvaltes forsvarlig og samfunnsmessig rasjonelt, samt at prinsippene for utøvelse av systemansvaret etterleves. NVE mener også at endringene bidrar til økt transparens, involvering og forutsigbarhet i rammevilkårene for utøvelsen av systemansvaret.» Hovedmålet med endringen om retningslinjer er å foreslå endringer som innebærer at systemansvarlig skal utarbeide retningslinjer for alle relevante bestemmelser i

² [NVE Rapport nr. 95/2018, Utvikling i nøkkeltal for nettselskap](#)

systemansvarsforskriften. Målet med rapportering av spenningskvalitet er å tilrettelegge for enklere rapportering for nettselskapene og bedre bruk av spenningskvalitetsdataene. Hva NVE ønsker å oppnå med hver enkelt endring er også til dels gjort rede for under gjennomgangen av hver enkelt endring.

NVE har ikke drøftet alternative tiltak til de konkrete endringene som foreslås for systemansvaret. Regelrådet mener beslutningsgrunnlaget ville blitt styrket om direktoratet hadde vurdert alternative tiltak som innebærer bruk av ulike typer virkemidler. Man kunne også sett på hvordan systemansvaret er løst i sammenlignbare land.

3.5. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Proessen med gjennomføringen av endringene skjer gjennom flere ledd, først forskriftsendring og så endring gjennom fastsettelse av retningslinjene. Det at det samlede regelverket ikke er klart på nåværende tidspunkt og at reglene kommer stykkevis og delt, gjør at man ikke ser helheten av endringene. Da det er uklart hvordan og hvor hyppig rapporteringen blir, mangler en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring.

Når det gjelder rapportering av spenningskvalitet, så er forutsetningen for at dette blir automatisk. NVE har imidlertid tatt forbehold om at det kan være tekniske grunner til at det ikke kan opprettes kommunikasjon for automatisk innrapportering med enkelte instrumenter. NVE sier at dette taler for at overgangen til automatisk innrapportering må skje gradvis, men at de overlager til systemansvarlig å fastsette metode for innrapportering og frist for automatisk rapportering.

NVE har i utredningen slått fast at endringer i retningslinjene krever høring blant aktørene i bransjen før systemansvarlig fastsetter retningslinjene og sender de over til NVE for godkjenning. I tillegg skal iverksettelse av nye retningslinjer skje slik at aktørene får en rimelig frist til å tilpasse seg.

I høringsnotatet fra 2017 uttalte NVE:

«Når forslaget sendes på høring legger NVE til grunn at systemansvarlig også skal oversende begrunnelse for forslaget og en beskrivelse av konsekvensene, herunder kost/nytte vurderinger der det er relevant.»

Denne uttalelsen kan tyde på at NVE legger til grunn at systemansvarlig (Statnett) skal følge utredningsinstruksen ved utforming av forslag til retningslinjer. Dette ser vi på som et positivt signal. Regelrådet mener at mulighetene nettselskapene vil få, ved å komme med høringsinnspill til endringene i retningslinjene, er en positiv måte å gjennomføre mindre endringer som påvirker næringslivet. Det er også positivt at aktørene skal få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene.

Vi mener etter dette at forutsetningene for en vellykket gjennomføring delvis er gjort rede for, men at det er noen svakheter knyttet til gjennomføringen av rapporteringen.

3.6. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen pkt. 4-3. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Begrunnelsen for valgt tiltak er at NVE mener at nytten ved en nasjonal database for spenningskvalitetsmålinger samlet sett forsvare kostnadene ved at systemansvarlig skal opprette og drifte en nasjonal database for spenningskvalitetsmålinger. For det enkelte nettselskap er direktoratets vurdering at det ikke innebærer noen vesentlig endringer i kostnadene. For de øvrige endringene i forskriften er ikke begrunnelsen like klar.

Etter Regelrådets vurdering er det vanskelig å vurdere hvor store kostnader endringene vil medføre for berørt næringsliv. Det er uklart hva som egentlig er problemet, og usikkerhet rundt tiltakets virkninger fordi man ikke vet hvordan retningslinjene kommer til å bli utformet. Utredningen har ingen tallfesting av virkningene. Dette gjør det vanskelig å vurdere om målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.