



Lyse Elnett AS
Postboks 8124
4069 Stavanger

Offentlig versjon¹

Vår dato:
Vår ref.: NVE 201000874-14 11 en/sni
Arkiv:
Deres dato:
Deres ref.:

Saksbehandler:
Skule Nilsen 22 95 98 79
Anne Rogstad 22 95 91 46

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

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ilegger med dette Lyse Elnett AS overtredelsesgebyr på kr 750 000 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

I [redacted] transformatorstasjon er det montert et belastningsfrakoblingsvern (BFK) som skal koble ut inntil [redacted] belastning hos Lyse Elnett AS (Lyse) ved utfall av [redacted] ledningen [redacted] og samtidig høy belastning i [redacted]. Vernet skal overvåkes og aktiveres av Lyse på grunnlag av definerte kriterier.

Fredag 19.2.2010 var det høy belastning på overføringsledningene inn mot [redacted]. Belastningen økte raskt fra morgenen av og nærmet seg et kritisk punkt hvor Lyse etter avtale selv skulle aktivere BFK-funksjonen i [redacted] transformatorstasjon. Utviklingen ble overvåket fra Statnetts Landssentral og det ble observert at Lyse ikke gjennomførte endring i driftskobling, dvs. aktivering av BFK, i henhold til de definerte kriteriene.

Vakthavende ved Landssentralen tok derfor ca kl. 08 kontakt med Lyses driftsentral og ba om at den avtalte driftskobling skulle gjennomføres. Dette ble imidlertid avvist av vakthavende hos Lyse, som etter egne vurderinger mente at det ikke var nødvendig å gjennomføre endringer i driftskoblingen. Selv etter

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

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

flere telefoner, der det ble henvist til systemansvarsforskriften og at dette var et vedtak fra systemansvarlig, ville Lyse ikke utføre koblingen.

Etter intern oppklaring hos Lyse samt diskusjoner mellom Lyse og støttepersonell ved Landssentralen om saken ble imidlertid Statnetts ordre effektivert av Lyse kl 10 samme dag, ca to timer etter første anmodning.

Det vises til Statnetts brev til Lyse datert 24.2.2010 vedrørende driftsløsning for å unngå spenningskollaps i [redacted]. Statnett refererer i denne forbindelse til at systemansvarlig i notat av 7.11.2008 har gitt pålegg om driftsløsning, lastgrense og ansvar for å overvåke lastflyt, samt endring i koblingsbilde.

I Lyses svarbrev til Statnett datert 19.3.2010 opplyses at Lyse vurderte situasjonen slik at det ikke var behov for BFK og at BFK [redacted]

I brev fra NVE av 17.6.2010 til Statnett og til Lyse ble det innhentet tilleggsinformasjon om omstendighetene rundt hendelsen.

I svar fra Lyse av 15.7.2010 ble det opplyst at vaktpersonalet hos Lyse den 10.11.2008 var gjort kjent med avtalen/notat med Statnett og at nytt personell i ettertid også gjøres kjent med avtalen. Det er også opplyst at vaktpersonalet er kjent med blant annet systemansvarsforskriften, men at opplæringen i selskapet ikke er endret som følge av hendelsen. Videre ble det opplyst at henvendelsen fra Statnett representerte en ny situasjon fordi det tidligere normalt har vært Lyse som har tatt initiativ til innkobling av BFK. Det er påpekt at innkobling av BFK øker Lyse sin KILE-eksponering.

I Statnetts svar av 20.7.2010 ble det blant annet opplyst at det ikke kan påvises at det i Statnetts første henvendelse til Lyse ble presisert at det gjaldt et systemkritisk vedtak, men at det ble tatt flere telefoner uten at Lyse ville utføre koblingen. Videre opplyser Statnett at Landssentralen kl 0800 den aktuelle datoen hadde konstatert at lastflyten [redacted] Det opplyses også at det i hht notat av 7.11.2008 var satt grense [redacted]

[redacted] Det ble også henvist til at etter muntlig avtale om sikker nettdrift skulle Lyse selv overvåke og ivareta driftskobling basert på de fastsatte kriterier, men at Landssentralen vil ha supplerende overvåking.

NVE varslet Lyse om overtredelsesgebyr i brev av 10.3.2011.

Lyse uttalte seg til varslet i brev av 24.3.2011. Lyse mener det bare var høy last og ikke svært høy last inn mot [redacted] den aktuelle dagen. Det er vist til at følgende var styrende: [redacted]

Spenningsnivået var årsaken til at Lyse ikke iverksatte BFK. Ytterligere er det vist til at Statnett ved sin første henvendelse ikke tydelig kommuniserte at det gjaldt et systemkritisk vedtak og at Lyse oppfattet henvendelsen som et ønske. Lyse opplyser videre at det etter neste henvendelse kom klarere frem at henvendelsen var et systemkritisk vedtak, men at vakthavende ønsket å verifisere dette opp mot

driftsansvarlig og orientere driftsleder. Årsaken var at dette var en ny situasjon og at Lyse ønsket kvalitetssikring. Det fremholdes at Lyse ikke har nektet å etterkomme pålegget.

NVE oversendte uttalelsen fra Lyse til Statnett i brev av 13.4.2011 og ba både om generelle kommentarer og at Statnett skulle gi ytterligere informasjon på konkrete punkter. NVE ba spesielt om kommentar til at Lyse har oppfattet henvendelsen som et ønske.

I brev av 18.5.2011 gir Statnett etter NVEs syn ingen direkte kommentar til spørsmålet om Lyse kan ha oppfattet henvendelsen som et ønske, men understreker betydningen av at alle konsesjonærer i tilstrekkelig grad tar inn over seg betydningen og innholdet i systemansvarsforskriften og systemkritiske vedtak. Statnett opplyser 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 Lyse 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 energilovgaven, kan det i denne saken konstateres at også et slikt beviskrav vil være oppfylt.

Ved vurderingen av om Lyse 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 brevene av 24.2.2010 og 19.3.2010 om at Lyse mente det ikke var behov for BFK og at ønsket å verifisere og kvalitetssikre vedtaket mot sitt eget driftspersonell før de etterkom vedtaket om innkobling av vern.

Gjennom å nekte å etterkomme pålegg fra Statnett om innkobling etter fos § 16 har Lyse 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 Lyse. Som konsesjonær med anlegg tilknyttet kraftsystemet og nettselskap burde Lyse ha hatt tilstrekkelig kjennskap til plikten til å følge systemkritiske vedtak. Lyse burde også fulgt det systemkritiske vedtaket Statnett beordret uten å diskutere. Dette gjelder særlig når driftssituasjonen var slik at de fastsatte kriterier for innkobling var inntruffet.

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 driftskoordinerer 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 driftskoordinerer – plikten gjelder uansett om pålegget måtte være beheftet med feil eller lignende.”*

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 grensene for innkobling av systemvernet var justert en rekke ganger og at de fastsatte kriterier for innkobling var overskredet. Det legges også til grunn at det ikke var noen alternative tiltak som Statnett kunne iverksette for å sikre den kritiske situasjonen. Også

det at manglende innkobling av vern kunne føre til driftsproblemer i et så tett befolket område som [redacted], tilsier at saken anses alvorlig.

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

NVE har videre tatt i betraktning at Lyse er en profesjonell aktør og ett av de store nettselskapene. Det er derfor ekstra grunn til å forvente at selskapet følger systemkritiske vedtak fra Statnett.

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. Lyse har opplyst at nekten ble foretatt fordi selskapet ikke ønsket å øke sin eksponering for KILE-ansvar.

I formildende retning har vi lagt vekt på at det ikke er påvist at Statnett i den første henvendelsen til Lyse entydig har kommunisert at det var et systemkritisk vedtak og at Lyse hadde egne erfaringer med driftsforholdene. I tillegg er tillagt vekt at Statnett i ettertid har funnet grunn til å endre sine rutiner for formidling av systemkritiske vedtak. Dessuten er det lagt vekt på at notatet av 7.11.2008 åpnet for at Lyse selv skulle ha frihet til å vurdere koblingsbildet under gitte forutsetninger og at de således kan ha vært i god tro da de i en periode unnlot å aktivere vernet i Stokkeland. Imidlertid gir dette ikke noe grunnlag for å nekte å etterkomme et systemkritisk vedtak fra Statnett slik det ble gjort i den aktuelle situasjonen.

På denne bakgrunn fastsettes overtredelsesgebyret etter en helhetsvurdering skjønnsmessig til 750.000 kroner.

Vedtak om overtredelsesgebyr

NVE ilegger herved Lyse Elnett 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 750.000 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

