



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

201000874-25
641
EN/SNI

Lyse Elnett AS
Postboks 8124
4069 Stavanger

Deres ref

Vår ref
11/01435-4

Dato
30 AUG 2012

Lyse Elnett AS – vedtak om overtredelsesgebyr - klagesak

Det vises til klage av 4. oktober 2011 på Norges vassdrags- og energidirektorats (NVEs) vedtak av 2. september 2011 om overtredelsesgebyr.

1. Bakgrunn

Belastningsfrakoblingsvernet (BFK) i en av Lyse Elnett AS' (Lyses) transformatorstasjoner skal overvåkes og aktiveres av Lyse etter nærmere angitte kriterier. Statnett har i notat av 7. november 2008 fastsatt nærmere kriterier for når BFK bør aktiveres.

På morgenen fredag 19. februar 2010 mente Statnett SF (Statnett) at belastningen var så stor at det nærmet seg et kritisk punkt hvor BFK-funksjonen burde aktiveres. Utviklingen ble overvåket av Statnetts Landssentral, hvor det ble observert at Lyse ikke gjennomførte endring i driftskobling.

Vakthavende ved Landssentralen tok ca. kl. 8 kontakt med Lyses driftsentral. NVE har i sitt vedtak lagt til grunn at Statnett ba om at avtalt driftskobling ble gjennomført, men at dette ble avvist av vakthavende hos Lyse. Koblingen ble heller ikke gjennomført etter flere samtaler mellom Statnett og Lyse. Etter intern oppklaring hos Lyse og diskusjoner mellom Lyse og Landssentralen ble koblingen innført litt etter kl. 10.

Lyse ble i NVEs vedtak ilagt overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å etterleve et vedtak om innkobling etter forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (fos.) § 16, jf. § 28 tredje ledd, og brudd på lydighetsplikten til å etterkomme systemkritiske vedtak om innkobling fra Statnett som systemansvarlig etter fos. § 26 første ledd, jf. energiloven § 6-1 annet ledd, jf. energiloven §§ 10-7 og 10-8.

2. Klagen

Lyse har i brev av 4. oktober 2011 påklaget NVEs vedtak. Lyse mener NVEs vedtak bygger på feil faktum og feil lovanvendelse. Etter Lyses oppfatning er vedtaket ugyldig og må oppheves. Lyses anførsler fremgår av klagen.

Statnett har uttalt seg til klagen i brev av 27. oktober 2011 til NVE. Statnett fastholder situasjonsbeskrivelsen som ble gitt i brev av 20. juli til NVE.

NVE fant ikke grunn til å endre eller omgjøre sitt vedtak. NVE sendte derfor saken over til departementet for endelig avgjørelse i brev av 22. desember 2011.

3. Tilleggsopplysninger

Departementet ba i brev av 24. februar 2012 om tilleggsopplysninger fra Statnett og Lyse. Departementet ba om opplysninger om kontakten mellom Statnett og Lyse i tidsrommet fra den første telefonsamtalen kl. 8 og til den siste telefonsamtalen ca. kl. 10. Departementet ba om opplysninger om tidspunkt for kontakten, og eventuelt hva som fremkom av samtalene.

Tilleggsopplysninger ble mottatt i brev av henholdsvis 5. mars 2012 og 9. mars 2012 fra Statnett og Lyse. På grunn av bytte av telefonsystem har ikke Statnett telefonloggen tilgjengelig. Statnett opplyser at det i dagboken fra 19. februar 2012 fremgår at Lyse kl. 10.07 aktiverer systemvernet etter om lag 2 timers diskusjon. Det fremgår videre at Lyse er motvillig til å rette seg etter vedtak fra Landssentralen som systemansvarlig, og at en navngitt person i driftsplanleggingsavdelingen må ringe sin kontakt hos Lyse for å få koblingen aktivert.

Statnett skriver at da det ble klart at Lyse ikke umiddelbart ville etterkomme det systemkritiske vedtaket, ble dette presisert tydeligere i de neste telefonsamtalene med Lyse.

Lyse opplyser at det ble gjennomført flere samtaler mellom Lyse og Statnett i det aktuelle tidsrommet. Etter Lyses oppfatning dreide disse samtalene seg i første rekke om ulike driftstekniske forhold og behovet for BFK. Ulike beregninger skal også ha blitt diskutert og sammenlignet. I og med at samtalene ligger relativt langt tilbake i tid, har ikke Lyse nærmere opplysninger om hva som fremkom i samtalene.

4. Departementets vurderinger

Saken gjelder spørsmål om Lyse har overtrådt et systemkritisk vedtak fra Statnett som systemansvarlig, og hvilke konsekvenser dette eventuelt får. Om et systemkritisk

vedtak er overtrådt må avgjøres etter en konkret vurdering. Det sentrale i klagesaken er hvilket tidspunkt Statnett fattet et systemkritisk vedtak.

4.1 Rettslige utgangspunkter

Enhver som helt eller delvis eier eller driver nett plikter å rette seg etter den systemansvarliges instruksjoner under systemansvaret, jf. energiloven § 6-1 tredje ledd. Statnett har konsesjon for å utøve systemansvaret. Ved overtredelse av instruksjoner under systemansvaret fra systemansvarlig, såkalte systemkritiske vedtak, kan det ilegges overtredelsesgebyr etter energiloven § 6-1 tredje ledd, jf. energiloven § 10-7. Det er krav om skyld enten ved forsettlig eller uaktsom overtredelse. Systemkritiske vedtak er unntatt behandlingsmåten i forvaltningsloven kapittel IV-VI og VIII.

Det følger av forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (fos.) § 16 at systemansvarlig kan fastsette de til enhver tid driftsbetingede bryterstillinger i regional- og sentralnettet (koblingsbilde). Det kan ilegges overtredelsesgebyr i medhold av fos. § 26a blant annet ved overtredelse av vedtak etter fos. § 16. Vedtak etter § 16 er å anse som et systemkritisk vedtak som er unntatt fra behandlingsmåten i forvaltningsloven kapittel IV-VI og VIII, jf. fos. § 28 tredje ledd.

Departementet bemerker at verken energiloven eller forskriften om systemansvaret benytter betegnelsen "systemkritisk vedtak". Det er ingen formkrav for hvordan et systemkritisk vedtak skal formidles, og det er ikke påkrevet at det eksplisitt presiseres at det er fattet et systemkritisk vedtak.

Det synes ikke å være uenighet om at systemkritiske vedtak skal effektueres så raskt som mulig.

4.2 Spørsmålet om vilkårene for ilegging av overtredelsesgebyr er tilstede

Lyse mener det har vært manglende rutiner hos Statnett vedrørende dokumentasjon av vedtak etter fos. § 16. Lyse mener konsekvensen av disse manglende rutinene må medføre at Lyse ikke kan pålegges overtredelsesgebyr. Lyse mener at selv om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI og VIII ikke gjelder for denne typen vedtak, må alminnelige ulovfestede saksbehandlingsregler likevel få anvendelse. Lyse peker på at det er utøvelse av offentlig myndighet med stor samfunnsmessig betydning, og at det ikke minst har stor betydning for den aktør som vedtaket retter seg mot. Lyse har vist til Justisdepartementets høringsuttalelse inntatt i Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) avsnitt 3.6.2.1.

Departementet konstaterer at Statnett har forbedret sine rutiner for å dokumentere denne typen vedtak etter denne hendelsen. Departementet kan ikke se at manglende rutiner for dokumentasjon er avgjørende for spørsmålet om Lyse kan ilegges overtredelsesgebyr. Dokumentasjon fra systemansvarlig vil være et av momentene i vurderingen av om overtredelsesgebyr kan ilegges.

Departementet finner det ikke tvilsomt at Statnett har ment å gi en instruks til Lyse om å aktivere BFK. Det omtvistede i saken er om Lyse har oppfattet eller burde oppfattet Statnetts henvendelser som instruks.

I svaret på NVEs varsel om overtredelsesgebyr av 24. mars 2011 skriver Lyse:

"I den første telefonhenvendelsen Lyse mottok fra Statnett ble det IKKE tydelig kommunisert fra Statnett sin side at dette var systemkritisk vedtak. Viser blant annet til driftsteknisk møte 8.-9. februar 2011 hvor dette ble diskutert. Flere aktører var enig i at systemkritiske vedtak må kommuniseres på en tydeligere måte, dette var også Statnett enig i.

Lyse oppfattet situasjonen som et ønske fra Statnett.

Etter neste telefonsamtale kom det klarere frem at dette var et systemkritisk vedtak etter § 16. I brevet hevdes det at "Dette ble imidlertid avvist av vakthavende hos Lyse, som etter egne vurderinger mente at det ikke var nødvendig å gjennomføre endringen i driftskoblingen." Som vi skrev i brev datert 17.03.10, ønsket driftsansvarlig å verifisere dette opp mot § 16 og orientere driftsleder. Normalt har Lyse innført BFK-koblingen og deretter orientert Statnett, mens dette var en ny situasjon og da er det ikke unaturlig med ekstra kvalitetssikring. Tiden som gikk fra denne telefonsamtalen og til BFK ble innført var kort, og Lyse nektet på ingen måte å etterkomme kravet. Vi ønsket kun å kvalitetssikre pålegget, da det har vist seg å være gunstig ved andre anledninger."

Departementet finner det ikke tvilsomt at Statnett ga uttrykk for at BFK skulle aktiveres. Lyse har betraktet dette som et "ønske", mens Statnett i sin redegjørelse har betraktet det som en "anmodning". Departementets mener Statnett ikke har noen annen foranledning til å ta kontakt med konsesjonærer med anmodning om at BFK aktiveres enn i situasjoner hvor Statnett vurderer situasjonen som kritisk. I en situasjon som den forliggende skal det etter departementets oppfatning lite til før en anmodning fra systemansvarlig om å aktivere BFK må forstås som en instruks under systemansvaret.

Etter departementets oppfatning burde Lyse forstått at henvendelsen fra Statnett var en instruks om å aktivere BFK. Departementet mener dette støttes av at Statnett flere ganger tok kontakt med Lyse for å få aktivert BFK. Departementet bemerker at diskusjoner med systemansvarlig om beregninger og behov for BFK ikke skal forekomme når systemansvarlig anmoder om aktivering av BFK. Denne typen diskusjoner kan tas opp etter at vedtaket er utført. Departementet viser til at selv etter at Lyse ble klar over at det var fattet et systemkritisk vedtak, ble ikke BFK aktivert før etter intern klarering.

Departementet mener at Lyse ikke utviste tilstrekkelig grad av aktsomhet og forståelse for hvordan konsesjonæren skal opptre ved instruks fra systemansvarlig.

Departementet mener de interne retningslinjene og instruksene hos Lyse ikke fungerte tilfredsstillende. Departementet finner at Lyse uaktsomt ikke har rettet seg etter en instruks fra Statnett som systemansvarlig. Vilkårene for å ilegge Lyse overtredelsesgebyr er tilstede, jf. energiloven §§ 10-7 og 10-8.

4.3 Overtredelsesgebyr

Etter departementets oppfatning tilsier viktigheten av å etterkomme instruks fra systemsansvarlig i operasjonell drift at det reageres med overtredelsesgebyr. Det fremgår av energiloven § 10-8 annet ledd hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen.

Lyses skriver i klagen at Statnetts håndtering av saken må tillegges vekt ved en eventuell utmåling av overtredelsesgebyr. Lyse mener det er betydelig tvil om når Lyse hadde grunnlag for å oppfatte at det var tale om et systemkritisk vedtak.

Departementet er enig med NVE i at manglende etterlevelse av et systemkritisk vedtak er et grovt regelbrudd som kan få store konsekvenser, og at hendelsen kunne vært unngått med bedre retningslinjer og instruks hos Lyse.

Departementet legger også vekt på at Lyse unngår å eksponere seg for KILE-ansvar ved ikke å aktivere BFK.

Det er positivt at Statnett har forbedret sine rutiner for å dokumentere systemkritiske vedtak. Departementet finner imidlertid ikke at Statnetts rutiner i seg selv kan være formildende for Lyse. Statnetts rutiner for å formidle instruks under systemansvaret burde likevel vært bedre, og instruks om aktivering av BFK burde vært gitt på en klarere måte. Departementet finner at dette i kombinasjon med at det ikke er påvist at Lyse forsettlig har overtrådt en instruks fra Statnett under systemansvaret, må tillegges vekt i formildende retning.


Etter en samlet vurdering finner departementet at et overtredelsesgebyr skjønnsmessig fastsatt til 750 000 kroner er en passende reaksjon på overtredelsen, jf. energiloven §§ 10-7 og 10-8 og fos. § 26a.

5 Konklusjon


Klagen tas ikke til følge. NVEs vedtak av 2. september 2011 opprettholdes.

Departementets vedtak kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd, første punktum.

Med hilsen



Per Håkon Høisveen (e.f.)
ekspedisjonssjef



Harald Solli
avdelingsdirektør

Kopi:
Norges vassdrags- og energidirektorat
Statnett SF