

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) - Avd.
Reguleringsmyndigheten for energi - RME

Postboks 5091
0301 OSLO

Saksbeh./tlf.nr.: Adele Moen Slotsvik/48125680
Deres ref./Deres dato: 202001412-3/ 19.03.2021
Vår ref.: 21/00344-2
Vår dato: 30.04.2021

Innspill til skissert løsning om implementering av tilknytningskodene og endring i forskrift om systemansvaret

Statnett viser til brev datert 19.03.2021 der Reguleringsmyndigheten for energi (RME) ber om innspill til skissert løsning om implementering av tilknytningskodene innen 30.04.2021.

Forslaget fra RME er omfattende, og Statnett opplever at RME søker å finne hensiktsmessige løsninger på vanskelige tekniske og juridiske problemstillinger. Statnett sendte i 2017 over våre forslag til praktisk implementering av tilknytningskodene til RME. Forslaget fra Statnett ble utarbeidet i samråd med referansegrupper med deltagere fra bransjen. Vi registrerer at RME har hensyntatt flere av innspillene fra disse forslagene.

Med den korte tiden til rådighet har vi vært nødt til å fokusere på enkelte særlig viktige temaer samt mer overordnede/generelle spørsmål som er sentrale for å sikre nødvendige funksjonsegenskaper i kraftsystemet også fremover, både for nye og eksisterende anlegg.

Sammendrag

Utstyr som kobles til kraftnettet må fungere som del av en integrert helhet, og det stilles derfor krav til utstyret. Det norske kraftsystemet har visse fysisk/tekniske særtrekk, som gjør at europeiske krav må tilpasses norske forhold. Den eksisterende ordningen der Statnett som systemansvarlig stiller krav med utgangspunkt i fos, og følger opp at disse etterleves, har fungert godt, og bør videreføres. Dette krever visse tilpasninger i fos, for å sikre samsvar med europeisk regelverk og tydeliggjøre de norske tilpasningene. I dette brevet utdypes vårt syn.

Overordnede forhold

Det er viktig at det EU-vedtatte tilknytningsregelverket, i samspill med andre norske regler, gir en helhetlig og god løsning for å sikre nødvendige funksjonsegenskaper i det norske kraftsystemet. Vi er opptatt av at effektiviteten ivaretas, og at hensynet til transparens og ikke-diskriminering vektlegges, med klar rollefordeling og ansvarsplassering mellom aktører og myndigheter uten at prosessene blir for omfattende. Statnett registrerer samtidig at tilknytningskodene ikke på alle punkter er helt forenlige med det norske systemet, og at det fra vår side er ønskelig med en EØS-tilpasning, i tillegg til endringer i eksisterende norsk regelverk (fos).

Enkelte konkrete temaer/problemstillinger

Behov for EØS-tilpasning for å innlemme eksisterende anlegg

Tilknytningskodene gjelder alle nye anleggstilknytninger, på alle nettnivåer. Det følger av tilknytningskodene art. 4 nr. 1 at regelverket som et utgangspunkt bare får anvendelse på nye nettilknytninger. Unntak fra dette gjelder i de tilfellene hvor eksisterende anlegg blir endret i en slik grad at *vesentlige deler av tilknytningsavtalen må revideres* (art. 4 nr. 1 bokstav a). Tilknytningsforordningene synes her å bygge på en avtaleforutsetning som ikke passer inn i vårt eksisterende norske system der avtalebruk er langt mer begrenset, og sjelden eller aldri omfatter tekniske krav. Kriteriet for hvilke endringer som medfører nye krav til funksjonalitet er derfor ikke anvendelig når en ikke-eksisterende avtale er referansen. Etter vår vurdering vil bestemmelsen ikke fungere etter sin hensikt i Norge.

For å ivareta hensynet til systemsikkerhet og leveringskvalitet, og uten at dette går på bekostning av rimelige konkurransevilkår for aktørene eller andre grunnleggende hensyn og elementer i tilknytningskodene, anbefaler Statnett at det gjøres en tilpasning ved at begrepet "connection agreement" erstattes av en formulering eller utvides, slik at vesentlighetsvurderingen knyttes opp til fos § 14-vedtak og for øvrig den funksjonaliteten anlegget har i dag. En EØS-tilpasning av denne karakter vil etter vår oppfatning, i større grad enn uten, bidra til lojal EØS-implementering, jf. EØS-avtalen art. 3. Vi mener også at den vil være i tråd med intensjonene bak regelverket.

Fastsettelse av krav og omfang av fos § 14 vedtak

Statnett støtter at norske myndigheter benytter seg av kompetansen som ligger i tilknytningsforordningenes artikkel 7 nr. 9 om å gi TSO ansvaret for å fastsette nasjonale krav og anleggsspesifikke systemkrav. Statnett slutter seg til RMEs forslag om at systemansvarlig gis ansvar for å definere hvilke krav som er nasjonale krav, og å utforme forslag til disse kravene. Statnett er enig i RMEs forslag om at systemansvarlig gis oppgaven med å konkretisere hvilke av de anleggsspesifikke kravene som er relevante for systemdriften, og dermed bør plasseres i kategorien anleggsspesifikke systemkrav. Statnett mener dette er avgjørende for sikre en effektiv etablering av helhetlige og harmoniserte krav, likebehandling og en transparent gjennomføring.

Store deler av både nasjonale krav og vurderingskriterier for anleggsspesifikke systemkrav er allerede implementert i Nasjonal Veileder for funksjonskrav (NVF), på oppdrag fra NVE i brev av 13.03.2018. NVF ble godkjent som del av retningslinjer for utøvelse av systemansvaret av RME 01.07.2020. Statnett mener det er hensiktsmessig å opprettholde et helhetlig dokument, NVF, som legges til grunn for funksjonskrav av myndighetene, systemansvarlig og bransjen. Dette var også ønsket som kom klart frem i prosessen da NVF ble utarbeidet i samarbeid med referansegruppen med representanter fra bransjen, og i høringsinnspillene fra bransjen. For å gjøre det enklere å få en total oversikt over aktuelle funksjonskrav vil Statnett anbefale at NVF inneholder både faste krav, nasjonale krav, anleggsspesifikke systemkrav, særnorske krav, praktiseringsbeskrivelser der det er nødvendig og minimumskrav for dokumentasjon. Det kan ligge en utfordring i å samle retningslinjer og rettslige krav i ett og samme dokument. Dette bør sees på i det videre arbeidet.

Statnett støtter videre behovet for å sikre at funksjonskravene blir offentligrettslig bindende. Statnett ser flere utfordringer med en tilnærming der systemansvarlig gjennom enkeltvedtak skal formalisere krav som myndighetene allerede har forskriftsfestet gjennom implementering av forordningene eller fattet et formelt godkjennelses-vedtak på. Det er generelt uheldig med duplisering av samme krav, og det bør begrenses til et minimum.

Etter vår vurdering bør RME vurdere nærmere om de nasjonale kravene kan gjøres gjeldende direkte overfor anleggseiere gjennom en endring av systemansvarsforskriften. Med en slik tilnærming vil alle funksjonskravene som skal gjelde nasjonalt følge av forskrifter, enten direkte av den respektive tilknytningskodeforskriften (faste krav) eller gjennom endringen av fos (nasjonale krav).

For anleggsspesifikke systemkrav, som skiller seg fra de nasjonale kravene ved at de ikke er likelydende for alle anlegg, ser Statnett at ulikhet fra sak til sak kan tilsa at kravene fastsettes etter en konkret vurdering av behovene for totalsystemet – og derfor fastsettes som vedtak etter fos § 14 av systemansvarlig.

Forholdet til tilknytningsavtalene

I likhet med RME kan vi ikke se at tilknytningsforordningene krever at funksjonskravene tas inn i tilknytningsavtalene. Etter vårt syn bør norske myndigheter ikke kreve det, da det vil være en uheldig dublering. At krav følger av forskrift eller § 14-vedtak bør være tilstrekkelig. Vi oppfatter at RME tar til orde for at kravene skal inn i tilknytningsavtalene, men på den annen side kan vi ikke se forslag til forskriftstekst hvor den plikten pålegges netteiere.

Nettavtalen (tilknytningsavtale) er en privatrettslig avtale mellom netteier og kunde. Avtalene Statnett har ansvaret for regulerer først og fremst økonomiske forhold mellom partene og gir vilkår knyttet til drift og samhandling. Nettavtaler brukt i Norge skiller seg dermed vesentlig fra andre europeiske lands nettavtaler, der en i langt større grad avtaler tekniske krav. De europeiske avtalene har i stor grad preg av å være standardvilkår, og regelverket fastsetter en relativt omstendelig prosess før inngåelse.

Dagens avtaler på transmisjonsnettnivå angir altså ikke krav til funksjonalitet for anlegg som tilknyttes nettet, da disse iht. norsk rammeverk dekkes i forskrift og gjennom systemansvarliges vedtak om funksjonsegenskaper jf. fos §14. Avtalene gjengir heller ikke krav til funksjonalitet som følger av forskrift. Nettavtalen kan imidlertid gi vilkår for bruk av funksjonalitet, for eksempel knyttet til spenningsregulering. Her forutsetter nettavtalene at forskriftsmessige krav er oppfylt, og henviser i enkelte tilfeller til forskrift for å tydeliggjøre slike sammenhenger. Vi antar at tilsvarende praksis langt på vei også er tilfelle for avtaler inngått på regionalnettnivå.

Tilknytningskodene angir funksjonskrav for nye anlegg. Slik vi oppfatter RME er disse kravene tenkt tatt inn i sin helhet i tilknytningsavtalene, noe som i så fall vil medføre en endring også av Statnetts avtaler. Hvordan allerede vedtatte funksjonskrav for eksisterende anlegg er tenkt tatt i inn fremgår ikke klart av RMEs forslag. I praksis betyr dette at forskriftsmessige krav vil gjentas eller refereres til i tilknytningsavtalene.

Vi mener det ikke er nødvendig at myndighetene setter krav om å gjengi forskriftsfestede funksjonskrav i nettavtalen, men at dette bør være opp til den enkelte netteier og tilknyttede kunde å avgjøre. Som et alternativ til detaljerte krav bør det kunne henvises til forskrift, fattede vedtak, og eventuelle veiledere eller standarder utarbeidet på området. For å sikre en godt strukturert og anvendelig nettavtale er det uansett viktig å få avklart hvorfor og hvordan kravene eventuelt skal innlemmes i tilknytningsavtalen/nettavtalen.

Vi oppfatter at RME foreslår at lokale funksjonskrav utelukkende skal reguleres i tilknytningsavtalene. Her må det avklares hva slags type krav som er nødvendig å stille lokalt sett i

forhold til nødvendige systemrelaterte funksjonskrav. Videre må det sikres at en slik ordning ikke begrenser systemansvarliges mulighet til å ivareta leveringskvaliteten og systemsikkerheten på en tilfredsstillende og effektiv måte.

Statnett har siden mai 2020 gjennomført en revisjon av nettavtalen, bl.a. grunnet behov for nye vilkår etter implementering av EUs tredje energimarkedspakke. Revisjonen innebærer en rekke viktige endringer for å sikre rasjonell drift og utvikling av nettet, og skal etter planen sendes på høring til kundene i mai då. Avhengig av endelig løsning for implementering av tilknytningskodene i norsk rett, vil behov for endringer vurderes på et senere tidspunkt.

Samsvar og oppfølging av etterlevelse

Funksjonsegenskapene i anleggene i kraftsystemet er sentrale egenskaper for å sikre en helhetlig, sikker og effektiv drift av kraftsystemet. Dette er egenskaper som dimensjoneres og bygges inn i anleggene for hele deres levetid. Det er avgjørende å sikre at slike egenskaper ivaretas før anleggene bygges eller fornyes. Manglende egenskaper vil i liten grad kunne avbøtes i ettertid uten store kostnader. For å ivareta leveringskvaliteten og systemsikkerheten i kraftsystemet er det viktig for systemansvarlig å ha oversikt over og kontroll på etterlevelsen av krav. Statnett mener det er viktig at systemansvarlig har en tydelig rolle i oppfølging av funksjonalitet knyttet til funksjonskravene som fastsettes gjennom vedtak iht. fos § 14, både for nye anlegg og ved endringer i eksisterende anlegg.

Det fremkommer av forslaget til RME at systemansvarlig kan etterspørre nødvendig informasjon gjennom vilkår i vedtak, og at systemansvarlig skal informere RME dersom det oppdages mangler eller det oppdages at 'relevant system operator' (RSO) ikke utfører sine plikter. Statnett mener det er mest hensiktsmessig at mangler avdekkes så tidlig som mulig, gjennom systematisk, løpende oppfølging. For å kunne gjøre dette er det essensielt å ha tidlig tilgang til relevant dokumentasjon av kravetterlevelse, og å ha tilgang til informasjon og status i samsvarsprosessen. Statnett kan ikke se at forslaget fra RME innebærer et klart grunnlag i fos for at Statnett kan kreve denne dokumentasjonen fra RSOene.

Statnett mener at systemansvarliges rolle og ansvar bør fremkomme av revidert fos § 14. Dette vil ikke være til hinder for prosessene i tilknytningskodene, som tillegger ansvar for samsvar til RSO. Oppfølging av samsvar iht. tilknytningskodene medfører omfattende oppgaver og prosesser for RSO-ene. Det vil være naturlig at systemansvarliges vurderinger av oppfølging av funksjonskravene deles med RSOene, slik at disse vurderingene kan benyttes i RSOens samsvaroppfølging iht. bestemmelsene i tilknytningskodene.

Statnett mener det er positivt at det stilles krav til utarbeidelse av harmoniserte minimumskrav for dokumentasjon gjennom ny fos § 14, og at systemansvarlig gis ansvar for å utarbeide et forslag som høres med bransjen og vedtas av RME, etter samme prosess som for nasjonale krav til alminnelig anvendelse.

Statnett merker seg at forslaget fra RME kun nevner felles krav til minimumsdokumentasjon for nye produksjonsanlegg av visse typer. Tilsvarende bør gjøres for alle anleggstyper, og bør vurderes for endringer i eksisterende anlegg. Dette vil bidra til å sikre likebehandling av anlegg uavhengig av hvor i nettet de tilknyttes, og gjøre det enklere og mer oversiktlig å sette seg inn i krav til dokumentasjon.

Unntak

Systemansvarliges behandlingstid for fos § 14 saker er i retningslinjene til fos beskrevet å være rundt 2-3 måneder i dag. En langvarig prosess for unntak vil kunne medføre kostbare utsettelse av idriftsettelse av planlagte anlegg, eller til at krav som i noen tilfeller er unødvendige og fordyrende blir akseptert fordi kostnaden og risikoen ved å søke unntak oppfattes som større enn gevinsten. Vi har allerede erfart utfordringer ved at krav gitt av tilknytningskodene medfører økte kostnader det er vanskelig å forsvare ut ifra en samfunnsmessig rasjonalitetsvurdering. Statnett mener det er viktig at unntaksprosessen blir så smidig som mulig, og det bør legges til rette for at unntak fra nasjonale krav og anleggsspesifikke krav kan behandles effektivt og raskt.

Enighet

Tilknytningskodene legger opp til lange tidsfrister der enighet legges til grunn for å fastsette krav. Dagens ulike prosesskrav til konsesjonærene er allerede omfattende, og det er viktig å finne løsninger som ikke ytterligere forsinker eller øker usikkerheten for ønskede utviklingsprosjekter. I den grad det er mulig å finne løsninger som forenkler og forkorter prosessene innenfor kodenenes bestemmelser bør dette gjøres. Det vil være viktig med klare frister for når prosessen skal igangsettes og avsluttes for å sikre forutsigbarhet i prosessene for å fastsette krav.

Avgrensing av hvilke typer anlegg som omfattes av revidert fos § 14

Statnett mener det generelt ikke er nødvendig å fatte vedtak i henhold til fos § 14 for enkeltanlegg av type A. I dag fattes det få vedtak for produksjonsanlegg i distribusjonsnettet. En gjennomgang i systemansvarliges systemer viser at det er et mindre antall anlegg tilknyttet regionalnettet som ville vært definert som type A etter tilknytningskoden for produksjonsanlegg (RfG).

Dersom det viser seg at oppfølging av krav til type A anlegg blir et problem, kan en tilnærming være at systemansvarlig fatter vedtak etter fos § 14 for de type A produksjonsanleggene som tilknyttes regionalnettet. En videreføring av fos § 14 annet ledd kan også ivareta spesielle hensyn der anlegg av type A anses å ha en vesentlig betydning for regional- eller transmisjonsnettet.

RME foreslår at anlegg som ikke er omfattet av tilknytningskodene, men som har anleggskonsesjon etter energiloven omfattes av revidert fos § 14. Statnett ønsker å påpeke at dette forslaget ikke omfatter anlegg med utvidet områdekonsesjon. I dag omfattes anlegg med utvidet områdekonsesjon av fos § 14, og vi mener at disse anleggene også bør omfattes av den nye bestemmelsen.

Regulering av anlegg som ikke omfattes av tilknytningskodene

Statnett støtter RME i at det er behov for, og adgang til, å opprettholde nasjonal regulering utenfor anvendelsesområdet til tilknytningskodene.

RME foreslår at revidert fos § 14 utformes slik at de tekniske kravene fastsettes på bakgrunn av prosessene gitt av tilknytningskodene, og at det dermed ikke legges opp til parallelle prosesser.

Rettslig sett er det etter vår vurdering ikke et krav om å følge prosessen i tilknytningskodene for nettanlegg som faller utenfor det som reguleres i det aktuelle EU-regelverket. Statnett mener at nettanlegg som ikke reguleres gjennom tilknytningsavtalene ikke egner seg for prosessene gitt av tilknytningskodene. Dette gjelder blant annet å ta krav inn i tilknytningsavtaler og prosessene for samsvar. Statnett mener at det vil være naturlig at systemansvarlig ivaretar samsvar og etterlevelse av krav for nettanlegg for å sikre en reell, nøytral og transparent oppfølging.

Omfattende prosesser etter implementering av tilknytningskodene

Sammenlignet med dagens løsning blir prosessene etter implementering av tilknytningskodene mer kompliserte både for fastsettelse av krav (herunder dels gjennom avtalemekanisme), unntak fra krav og oppfølging av krav. Prosessene vil innebære flere involverte aktører av ulik størrelse og med varierende ressurser og kompetanse på området. Mange aktører, da spesielt netteiere, vil få pålagt oppgaver de i dag ikke har, prosessene vil bli mer tidkrevende, kreve økt ressursbruk og innebære mer behov for koordinering og samhandling på tvers i bransjen. Det vil være behov for tydelige prosesser, gode rutiner for samhandling og verktøy for å kunne dele informasjon. Det vil være viktig at det legges til rette for at det blir så enkelt som mulig å finne og forstå funksjonskrav, vurderingskriterier og krav til samsvar, samt innsyn i oppfølging av kravetterlevelse.

RME skriver i sitt forslag at Statnett må gjennomføre eventuelle justeringer i egne systemer (Fosweb) i etterkant av implementeringen, slik at dette samsvarer med prosessene i tilknytningskodene og revidert fos § 14. Avhengig av hvilken prosess som endelig blir lagt til grunn for fos § 14, vil det sannsynligvis være behov for justeringer i dagens systemer i Fosweb. Enkelte delprosesser som Fosweb-løsningen er bygget på (for eksempel knyttet til behandling av unntak og behovsprøving av funksjonskrav) kan måtte endres eller tilpasses.

Avsluttende merknader

Som det fremgår, er Statnetts hovedansvarlig ansvar vi har som systemansvarlig i det norske kraftsystemet. Vi er opptatt av at vi fortsatt skal ha et velfungerende system for tilknytning av anlegg i det norske kraftsystemet, og ved endringer i eksisterende anlegg. Statnett har med den begrensede tiden som var til rådighet ikke hatt tid til å sette seg inn i forhold til annet regelverk. Statnett oppfatter at RMEs forslag til endret virkeområde og innhold i revidert fos § 14 som uferdig, og at konkretiseringen vil være avhengig av hvilken tilnærming RME velger i videre arbeid. Etter vår vurdering vil det være nødvendig med tydelig hjemmelsgrunnlag for å håndtere de ansvarsområder som er nødvendige for systemansvarlig og RSOer.

RMEs forslag og implementeringen av tilknytningskodene er et komplekst og krevende arbeid, som vil kreve mer tid og bearbeidelse fremover. Flere av våre kommentarer må leses i lys av dette, og vi vil måtte komme tilbake til flere av disse på et senere tidspunkt.

Vi bidrar gjerne med ytterligere konkretisering og innspill, og målet må være at RME kan ha et tett og konstruktivt samarbeide med hele bransjen i tiden fremover

Med vennlig hilsen



Gunnar G. Løvås
konserndirektør