

Reguleringsmyndigheten for energi – RME
Postboks 5091 Majorstua, 0301 Oslo
trl@nve.no
Att: Seksjonssjef Tore Langset

01.10.2020

KILE-regelverket – behov for endringer

Undertegnede representerer Odda Energi Nett AS (OEN).

OEN ønsker å følge opp en sak som nylig har vært oppe i Energiklagenemnda, og som viser et utslag av KILE-regelverket. Saken, og vedtaket til nemnda, belyser etter vårt syn at det er behov for å foreta endringer i KILE-regelverket.

Faktisk bakgrunn

OEN søkte 25.10.2019 om fritak for KILE påført som følge av en utkobling i Åsen koblingsanlegg 8.5.2019. Årsaken til utkoblingen var brann i Statkraft Energi AS` (heretter Statkraft) kabel-avganger. OEN var raskt på stedet og gjorde det som var innenfor deres påvirkningsmulighet for å begrense skaden. Imidlertid hadde ikke OEN tilgang til Statkrafts elektriske anlegg og kunne ikke forhindre at en av OENs industrikunder måtte kjøre med lavere last, og derved ble påført tap.

RME avslo 31.1.2020 søknaden om fritak for KILE, og begrunnet dette med at beløpet på tapet ikke var stort nok til at de ville vurdere hvorvidt det var anledning til å gi dispensasjon fra KILE.

OEN påklaget vedtaket til Energiklagenemnda, som fattet sitt vedtak 18.9.2020. Nemnda tok ikke klagen til følge, men hadde en rekke bemerkninger som vi legger til grunn at også RME er kjent med.

RMEs avslag på dispensasjonssøknaden, klagen over avslaget, tilleggsskriv til klagen samt Energiklagenemndas vedtak fra september legges for ordens skyld ved denne saken.

Behov for endringer i KILE-regelverket

OEN mener at denne saken er egnet til å belyse rent konkret at det er gode grunner for å se på KILE-regelverket og vurdere å foreta endringer. Det er ikke OENs intensjon å skulle ta omkamp om det vedtaket som nå er endelig avgjort fra Energiklagenemnda sin side. OEN kommer heller ikke til å bringe saken slik den står i dag inn for domstolene. OEN anser det imidlertid som riktig at de tar opp spørsmålet om regelendringer med RME i lys av denne saken. Vi vet også at flere nettselskaper opplever det som oppfattes som urimelige utslag av regelverket, og at mange vil stille seg bak en anmodning om å få til endringer.

I det følgende vil vi peke på noen momenter som taler for at RME skal ta tak i KILE-regelverket.



Insentiv-hensynet bak reglene der ansvaret ligger hos tredjepart

I henhold til NEM-forskriften § 4-1 er den overordnede målsettingen med KILE at man ønsker «å sikre en samfunnsmessig rasjonell kraftomsetning og nettvirksomhet gjennom å legge til rette for et effektivt kraftmarked og en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av elektrisitetsnettet. Det skal tas hensyn til allmenne og private hensyn som blir berørt.»

Formålet med KILE-reglene er altså å gi nettselskapene økonomiske insentiver til å foreta riktige avveininger mellom kostnader i eget nett og kundens avbruddskostnader sett ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette er et godt prinsipp, og reglene har riktig virkning i mange sammenhenger. Der hvor det skjer avbrudd som følge av trær som velter over strømledninger og forårsaker avbrudd, kunne for eksempel nettselskapet avverget dette/forebygget størrelsen på skadene ved å sørge for bedre rydding langs ledningsnettet. Dette er forhold man kan påvirke.

Det er eksempler på at været har vært mer voldsomt enn det man burde påregne, og derved forårsaket skade som man muligens ikke kunne forhindre. Dette er forhold som ingen kan være ansvarlige for, altså forhold utenfor enhver aktør sin kontroll. At det i slike tilfeller foretas en streng vurdering av rent økonomiske konsekvenser kan være riktig, men det er en streng praktisering av skjønnet som reglene angir.

I den foreliggende sak er det imidlertid en situasjon hvor årsaken til brudd ligger hos en part som hadde mulighet til å påvirke konsekvensene av bruddet. I vår sak utgjør det ikke noen forskjell om nettselskapet har vært svært dyktige i å forebygge hendelser både i sitt nett og på sin koblingsstasjon. Det hjelper heller ikke at nettselskapet gjør alt som er mulig for å begrense skade når den oppstår. Dette fordi det er en tredjepart som har kontrollen over sin kobling, og ikke slipper til nettselskapet. Denne tredjeparten har på sin side ikke noe insitament til å begrense skaden, ettersom dette selskapet påføres ingen KILE-kostnader for avbruddet som deres kobling har forårsaket. Det eneste insitament tredjepart vil ha for å begrense skaden, er å unngå at handlinger eller unnlatelser må anses erstatningsbetingende.

En slik situasjon kan ikke anses som en samfunnsøkonomisk rasjonell ordning og lar seg vanskelig forsvare ut fra nettselskapets ståsted eller ut fra samfunnsmessig rasjonell drift. Der noen har mulighet til å kunne begrense et tap, bør det være et insitament til å gjøre nettopp det. Eksempelet viser en svakhet, utilstrekkelighet og skjevhet ved regelverket.

Skjønnsutøvelsen til RME er for rigid, og praksis bør korrigeres

Kontrollforskriften § 18-2 angir at RME «kan» gi dispensasjon fra KILE «i særlige tilfeller». Denne bestemmelsen angir adgang til å utøve skjønn i to retninger: det ene er hva som skal ligge i «særlige tilfeller», og det andre er det såkalte frie forvaltningsskjønnet – altså at RME kan velge å gi dispensasjon eller velge å la være. Yttergrensene for «kan-skjønnet» ligger i læren om myndighetsmisbruk, likebehandling, sterkt urimelige avgjørelser m.m.

RME praktiserer denne skjønnsmessige adgangen til å gi dispensasjon svært strengt, og benytter en «to-trinnsvurdering» ved anvendelsen av bestemmelsen. RME har snevret inn «særlige tilfeller» til å omhandle utelukkende de tilfellene hvor de økonomiske konsekvensene for selskapet er så store at selskapet sannsynligvis ikke ville kunne oppnå en rimelig avkastning over tid. Først dersom dette er oppfylt, vurderer RME om det likevel er grunn til å ikke innvilge dispensasjon – altså «kan-skjønnet».

RME avsto søknad om dispensasjon fra KILE i saken til OEN med begrunnelsen at de økonomiske konsekvensene av bruddet ikke er store nok. Dermed vurderte de ikke om det kunne være andre årsaker til at dispensasjon kunne vært gitt. OEN anførte at denne skjønnsutøvelsen



var for snever i sin klage til Energiklagenemnda, og nemnda støtter, etter vårt syn, et stykke på vei denne oppfatningen.

I nemndas vedtak punkt 48 anføres at ordlyden i kontrollforskriften isolert sett ikke står i veien for den praktiseringen som RME har hatt. Energiklagenemnda uttaler likevel at det er mest nærliggende å se disse to skjønsmessige kriteriene i sammenheng når den skjønsmessige vurderingen foretas om dispensasjon skal gis.

Energiklagenemnda uttaler videre i punkt 49 at ordlyden i kontrollforskriften § 18-2 ikke utelukker at det kan være andre forhold enn kostnader og avkastning vurdert over tid som kan være relevante og begrunne en dispensasjon fra KILE. Nemnda mener at det i så fall må være helt spesielle forhold, og utdyper ikke dette nærmere.

Etter OENs syn uttaler Energiklagenemnda i dette vedtaket at RME har lagt til grunn en for snever skjønsvurdering og derved en for rigid praktisering av regelverket for KILE. Dersom regelverket ikke endres, bør i det minste praktiseringen av det korrigeres.

Muligheten for å avtalefeste ansvar «back-to back» i gamle konsesjonssaker

Energiklagenemndas peker i punkt 54 på at det kan være hensiktsmessig å avtaleregulere ansvarsforholdene mellom nettselskapet og aktører med nettilknytning. Det erkjennes at forebyggende tiltak kanskje ikke er nok der det oppstår brann som fører til KILE-kostnader.

OEN arbeider med tilknytningsavtaler, og har lenge ønsket en ansvarsregulering i disse slik at den som faktisk er ansvarlig, også rettslig blir ansvarlig for kostnadene.

Det er et uttrykt ønske fra NVE sin side at tilknytningsavtalene bør være like for alle. Med Energiklagenemndas vedtak som bakteppe betyr dette at aktørene og NVE bør arbeide sammen for å få inn «back-to-back»-klausuler i alle tilknytningsavtaler.

Vurdering av regelverket i Ekspertgruppen for organisering av driftskoordinering i kraftsystemet

I en rapport fra «Ekspertgruppen for organiseringen av driftskoordinering i kraftsystemet» fra 7. mai 2020 (se: <https://www.nve.no/media/9901/fra-brettet-til-det-smarte-nettet.pdf>) omtales KILE flere steder. En relevant oppsummering å innta her, finnes på side 75:

”Ulik fordeling av ansvar og økonomisk virkning

I rapportens del 2 har vi flere steder pekt på at når to eller flere aktører har delansvar for samme nettnivå kan det lett oppstå interessekonflikter, noen steder omtalt som incentivproblemer. Blant annet er det enkelte virkninger av KILE-ordningen som fortjener nærmere oppmerksomhet. Fordelingen av risiko for KILE-kostnader mellom aktører oppfattes i flere situasjoner urettferdig. Incentivproblemet eksisterer fordi det ikke finnes trivielle løsninger. RME bør likevel se nærmere på muligheten for bedre allokering av risiko for KILE-kostnader. En netteier kan få forhøyet risiko for KILE-kostnader på grunn av andre nettselskaps disposisjoner. For eksempel kan dette skje ved endring av koblingsbilde, enten dette er for flaskehalshåndtering, driftsstanser eller andre forhold. KILE-ordningen bør fungere slik at nettet blir driftet og utnyttet best mulig, samtidig som at risikoen bør fordeles mellom nettselskap i henhold til hvilken innflytelse de har over den konkrete risikoen til enhver tid. Dilemmaet er at risikoen for høye KILE-kostnader hos en part kan skyldes manglende vedlikehold hos denne aktøren eller for eksempel et koblingsbilde initiert av en annen part. KILE-kostnader, -risiko og -ansvar henger nøye sammen, og det er viktig at KILE-ordningen gjenspeiler dette på en bedre måte enn den gjør i dag.”



Denne uttalelsen viser at det er behov for å gjennomgå regelverket med sikte på endringer slik at man opprettholder incentiver for *alle* aktører til å opptre samfunnsøkonomisk rasjonelt.

Energiklagenemndas uttalelser understøtter behovet for regelendring

Energiklagenemnda avviser OENs argumentasjon om at avslag på dispensasjon i dette tilfellet gir urimelige utslag. Det uttales i punkt 56 at:

«Mer grunnleggende spørsmål om KILE-ordningens utforming og fordelingsvirkninger må eventuelt reises i forbindelse med mulige endringer av regelverket, og kan ikke i seg selv gi grunnlag for dispensasjon fra gjeldende regelverk.»

OEN respekterer nemndas avgjørelse på dette punkt, og tar med dette saken et skritt videre. Det er som skissert ovenfor mange gode grunner til å se på konsekvensene av KILE-regelverket slik det er utformet og ikke minst praktisert i dag. Dette innspillet fra OEN, basert på erfaringene i denne enkeltsaken – men også på bakgrunn av hvordan man kjenner øvrige utfordringer i regelverket – er ment som et initiativ til at RME skal foreta en vurdering av behov for justeringer og endringer i regelverket. Det er i alle nettaktørenes interesse at regelverket oppfattes som rimelig og som at det gir de rette insentivene til alle involverte. Saken belyser også at en endring til syvende og sist også vil være mer samfunnsøkonomisk riktig.

Samfunnsbedriftene Energi vil etter det OEN erfarer også belyse behov for endringer i KILE-ordningen på annen bakgrunn enn denne enkeltsaken. OEN stiller seg til disposisjon for RME dersom det er ønskelig med en dialog og diskusjon om problemstillingene og om hvordan regelverket virker i praksis for et nettselskap.

Vennlig hilsen,

Agnete B. Sommerset
Juridisk direktør, Samfunnsbedriftene

Vedlegg:

1. Avslag på dispensasjonssøknad fra RME, 30.01.2020
2. Klage over avslag fra OEN, 11.03.2020
3. Tilleggsskriv til klagen fra OEN, 21.08.2020
4. Energiklagenemndas vedtak, 18.09.2020