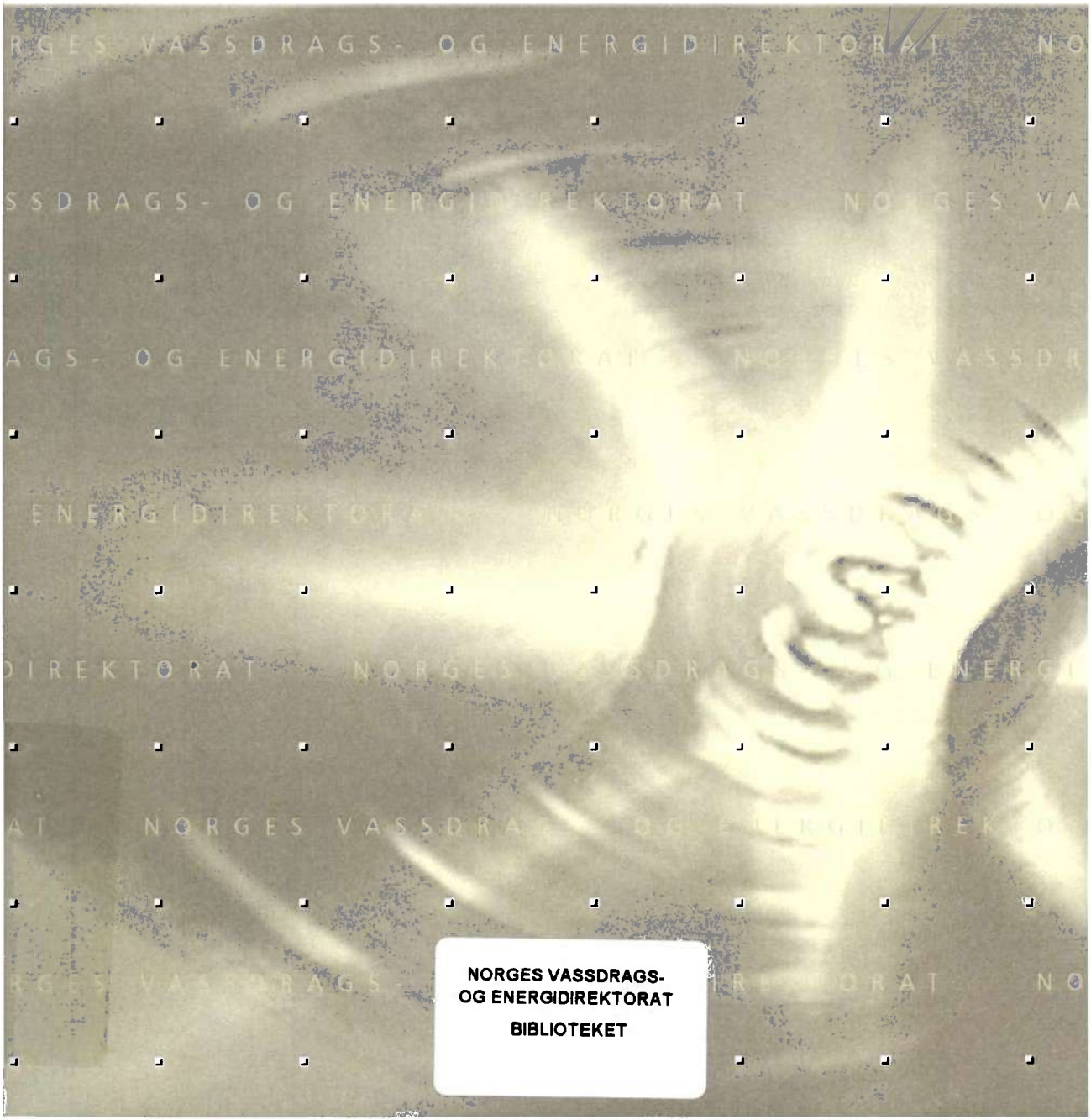
Systemansvaret fra retningslinjer til forskrifter

Anbefalinger fra rådgivende arbeidsgruppe

Roar Kristensen



NORGES VASSDRAGS-
OG ENERGIDIREKTORAT
BIBLIOTEKET

Systemansvaret -
fra retningslinjer til forskrift

Anbefalinger fra rådgivende arbeidsgruppe

Norges vassdrags- og energidirektorat

Oktober 2000

Forord

NVE har sett behov for en større gjennomgang og revisjon av hele innholdet i retningslinjer for systemansvar, RfS. I forbindelse med den planlagte revisjonen av RfS opprettet NVE i 1999 en rådgivende arbeidsgruppe med representanter fra Statnett og bransjeorganisasjonene Enfo, SFO, PIL og NEKI.

Den rådgivende arbeidsgruppen skal gi NVE råd i revisjonsarbeidet og gi innspill på hvilke problemstillinger knyttet til RfS som det er viktig å få klarhet i.

Etter gruppen startet sitt arbeide ble det også klart at RfS, i tillegg til en større gjennomgang, skulle gjøres om til forskrift.

Gruppen har blitt ledet av NVE som også har hatt sekretariatsfunksjonen.

NVE takker gruppen for råd og innspill til ny forskrift om systemansvaret.

Gruppen har bestått av følgende deltagere:

Vidar Berge, PIL

Svein Eriksen, SFO

Svein Fismen, Statnett

Bernt Anders Hoff, Enfo

Oddvar Vistad, NEKI (fra 28/2-00)
Karstein Sandvik, NEKI (til 28/2-00)

Roar Kristensen, NVE

Hans Olav Ween, NVE

Kristian Løkke, NVE
(leder)

Innhold

Sammendrag **4**

1 Innledning **6**

2 Formål og forankring **7**

3 Ansvar, myndighet og rollefordeling **9**

3.1 Ansvarsområde ... 9

3.2 Avgrensning av systemansvarligs operative funksjon ... 11

3.3 Systemansvarligs funksjon som kontroll- og tilsynsorgan samt rapporteringsrutiner ... 12

3.4 Detaljeringsgrad i bestemmelsene ... 12

3.5 Ansvar for nettutvikling ... 13

4 Systemansvarligs nøytralitet **14**

4.1 Nøytralitet i forholdet til markedet ... 14

4.2 Nøytralitet i forhold til Statnett som anleggseier ... 14

5 Økonomiske forhold **16**

5.1 Bruk av markedsbaserte løsninger ... 16

5.2 Kostnadsfordeling ved systemmessige begrunnede investeringer ... 17

6 Effektbalansen **18**

6.1 Ansvar for effektbalansen på kort og lang sikt ... 18

7 Vedlegg **19**

Sammendrag

NVE besluttet i 1999 å revidere hele innholdet i retningslinjer for systemansvaret, RfS. Til hjelp i dette arbeidet nedsatte NVE høsten 1999 en ekstern rådgivende arbeidsgruppe som skal gi NVE råd i revisjonsarbeidet og gi innspill på hvilke problemstillinger knyttet til RfS som det er viktig å få klarhet i. Gruppen har bestått av representanter for Statnett, Enfo, SFO, PIL og NEKI. Gruppen har blitt ledet av NVE.

I løpet av gruppens arbeidsperiode ble det også kjent at Olje- og energidepartementet arbeidet med forslag til endringer av energiloven som bl.a. ville medføre at systemansvaret ble hjemlet direkte i energiloven og at systemansvaret kan reguleres gjennom egen detaljforskrift.

Det har vært avholdt 8 heldagsmøter der deltagerne på forhånd har kommet med tekstinnspill som har blitt diskutert på møtene. Rapporten er et forsøk på å oppsummere hovedlinjene i de diskusjoner som har vært ført i gruppen, med det formål å gi NVE innspill til det interne arbeid med en ny forskrift. Rapporten inneholder kun et konsentrat av de anbefalinger gruppen gir innenfor de hoveddiskusjoner som har blitt ført. Innenfor rammen av et slikt dokument med anbefalinger har det ikke vært siktemålet å fange opp alle diskusjoner som er blitt ført på møtene. Alle skriftlige innspill som er kommet i forbindelse med arbeidet er imidlertid samlet i et uformelt arbeidsnotat.

Det har også vært en forutsetning at NVE skal komme tilbake til gruppen og be om synspunkter når forslag til forskriftstekst foreligger.

Fra gruppens anbefalinger nevnes:

Gruppen stiller seg bak en videreføring av dagens bakgrunn, formål og hovedprinsipper i systemansvaret. Det forutsettes at systemansvaret fortsatt bør være tillagt en enhet og at systemansvaret gjelder for hele det norske kraftsystemet. Det er foreslått en forbedret formålstekst og tilføyelser i hovedprinsippene.

Begrepet "hovednett" anbefales utelatt i de nye forskriftene. Arbeidsgruppen anbefaler at systemansvarligs operative oppgaver i utgangspunktet avgrenses mot anlegg regulert av ordningen for områdekonsesjonen.

Systemansvarlig bør gis mulighet til delegere myndighet til andre aktører der systemansvarlig finner det hensiktsmessig.

Reservasjon fra SFO og Enfo (til avsnittet ovenfor):
Av hensyn til bl.a. effektivitet og sikkerhet kan det være hensiktsmessig at systemansvarets operative virksomhet avgrenses etter avtale med regional konsesjonær. Forskrift om systemansvar bør derfor legge til rette for at systemansvarlig kan delegere myndighet til andre aktører der dette er hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen mener systemansvarlig bør få insentiver til å etablere kostnadseffektive løsninger for å håndtere perioder og driftssituasjoner med anstrengt effektbalanse. Dette kan blant annet innebære tvangsmessig utkobling av forbruk som et siste virkemiddel.

Gruppen mener at systemansvarlig bør ha ansvaret for å etablere kontroll- og rapporteringsrutiner for å følge opp pålegg gitt av systemansvarlig. Direkte kontroll fra systemansvarlig ovenfor konsesjonær bør ikke være aktuelt før det er registrert overskridelse av krav fra systemansvarlig.

Forskriftene bør være overordnede og i minst mulig grad beskrive detaljer.

Gruppen anbefaler en juridisk samordning av tekniske krav forankret i systemansvaret og vilkår satt i anleggskonsesjoner.

Gruppen forutsetter at systemansvarlig fortsatt opptrer og benytter virkemidler som er nøytrale i forhold til markedet og de enkelte anleggseierne, inklusive Statnett. Her presiseres at Statnetts representant ikke er enig i at det skal stilles et krav om indre nøytralitet til et systemansvarlig nettselskap.

Gruppen forutsetter at prinsippet om nøytralitet blir ivaretatt også i de situasjoner der det skjer en delegering av myndighet fra systemansvarlig til regionale og lokale driftsenheter.

Markedsbaserte løsninger for anskaffelse av systemtjenester skal velges så langt mulig, alternativt bilaterale avtaler. Prinsipper for innhold og godtgjørelse for slike tjenester kan fastlegges gjennom forhandlinger mellom systemansvarlig og leverandører av de nødvendige tjenestene. Ved behov for spesifikke, bilaterale kontrakter må det være mest mulig åpenhet om produkt og pris, med mindre det kan påberopes klar svekkelse av vedkommende leverandørs konkurransemessige posisjon.

1 Innledning

I 1999 ble RfS revidert på enkeltpunkter. NVE og bransjen så likevel behov for en større gjennomgang av hele innholdet i RfS, og NVE besluttet høsten 1999 å nedsette en ekstern rådgivende arbeidsgruppe i forbindelse med den planlagte gjennomgangen. Det ble i tillegg opprettet en intern arbeidsgruppe. I løpet av gruppens arbeidsperiode ble det også kjent at Olje- og energidepartementet arbeidet med forslag til endringer av energiloven som bl.a. ville medføre at systemansvaret ble hjemlet direkte i energiloven og at myndighetene blir gitt kompetanse til å utgi forskrifter som regulerer systemansvaret.

Den **eksterne gruppen** er en rådgivende arbeidsgruppe, med representanter fra bransjen, som skal gi NVE råd i revisjonsarbeidet og komme med innspill på hvilke problemstillinger knyttet til RfS som det er viktig å få klarhet i. Den rådgivende arbeidsgruppens mandat er vist i vedlegg 1. Den eksterne gruppen skal få uttale seg om forskriftsarbeidet som blir gjort i den interne gruppen før utkastet sendes på vanlig høring.

Den **interne arbeidsgruppen** skal ta stilling til arbeidet fra den eksterne gruppen, utarbeide forslag til ny forskrift om systemansvar i henhold til de føringer som ligger i forarbeidet til endringer av energiloven og bidra med interne avklaringer på aktuelle problemstillinger i forbindelse med forskriftsarbeidet, både i perioden fram mot utsendelse av høringsutkast og i perioden med gjennomgang av høringsuttalelsene.

I forbindelse med overgang til forskrift om systemansvar skal innholdet i dagens RfS gjennomgås med tanke på forankring, ansvar, virkeområde, detaljeringsnivå og tidshorisont, etc. Avgrensning og tilpasning til annen myndighetsregulering vil også være en del av gjennomgangen.

Drøfting av Statnetts organisering har ikke vært en del av arbeidsgruppens mandat.

NVEs inntektsrammeregulering er en viktig premiss også for arbeidet med systemansvaret. Det er imidlertid en forutsetning at systemansvaret beskrives i egen forskrift.

Det er avholdt 8 heldagsmøter der gruppen har diskutert problemstillinger knyttet til systemansvaret. Møtene har bidratt til en større forståelse for problemstillingene og kompleksiteten i disse.

Dette dokumentet har utgangspunkt i innspill og diskusjoner på heldagsmøtene, og oppsummerer hovedlinjene i de diskusjoner som har vært ført i gruppen, med det formål å gi NVE innspill til det interne arbeid med en ny forskrift. Dokumentet er i hovedsak strukturert etter de hovedproblemstillinger som er tatt opp og gir fortløpende oppsummering av gruppens råd og anbefalinger basert på de tematiske diskusjonene som er ført i gruppen. Rapporten inneholder imidlertid kun et konsentrat av de anbefalinger gruppen gir innenfor de hoveddiskusjoner som har blitt ført. Det er gitt mulighet til å føre inn reservasjoner i forhold til anbefalingene.

Det har vært en forutsetning at gruppedeltagerne selv har bidratt med konkret tekst i dette dokumentet og gruppedeltagernes enkelte innspill underveis i prosessen er samlet i eget uformelt arbeidsdokument.

Tekst i *kursiv* er direkte sitater fra dagens RfS, st. meld., etc.

2 Formål og forankring

Elkraft som handelsvare har velkjente og spesielle egenskaper. Det å kunne tillate omsetning av denne vare mellom individuelle markedsaktører samtidig som det i ethvert øyeblikk kreves samlet balanse mellom produksjon og forbruk, forutsetter at det utvikles visse kjøreregler som må håndheves.

Hensikten med kjøreregler er å kunne tillate en markedsmessig mest mulig fri utnyttelse av hele den overføringskapasitet som finnes i nettet, samtidig som hensynene til leveringskvaliteten ivaretas. Med leveringskvalitet menes at energi som leveres inn på nettet kommer frem til forbruker med akseptabel nettfrekvens og -spenning, og med akseptabel avbruddshyppighet og -varighet.

Det er løsning av små og store oppgaver med dette formål som totalt sett inngår under systemansvaret.

I forordet til gjeldende RfS heter det:

> *"Statnett SF er av myndighetene pålagt det overordnede ansvar for driftskoordineringen. Statnett er i sin omsetningskonsesjon gitt et vilkår etter energiloven § 4-3, pkt. 4 som innebærer et ansvar for driftskoordinering. I medhold av samme bestemmelse er de øvrige aktørene i sine omsetningskonsesjoner gitt vilkår som innebærer at de kan bli pålagt å delta i nærmere definerte driftskoordinerende oppgaver.*
>
> *Driftskoordinering er de praktiske oppgavene som må gjøres for å følge opp og samordne aktørenes disposisjoner for å ivareta leveringskvaliteten i hele eller deler av kraftsystemet. I tillegg til den driftskoordinering som har betydning for hovednettet, foregår det også driftskoordinering som primært har betydning for regionale og lokale forhold. Det er flere selskaper som utfører driftskoordinering, men det er bare ett selskap, Statnett, som i henhold til disse retningslinjene er gitt systemansvaret for hele det norske kraftsystemet."*

Slik RfS definerer ansvar i gjeldende utgave har Statnett en særskilt rolle. Det er Statnett som skal være systemansvarlig i hele det norske kraftsystem, selv om flere selskap utfører "regional/lokal" driftskoordinering er Statnett gitt et ansvar for å samordne disposisjonene til alle aktørene. Uavhengig av hvor grenselinjene for den operative utøvelsen av systemansvaret går og hvilke oppgaver som blir delegert mener gruppen at systemansvaret fortsatt skal gjelde hele kraftsystemet og være tillagt en enhet (Statnett).

Videre i RfS under "bakgrunn og formål" og "overordnede prinsipper" heter det:

> *"...Det fysiske kraftmarkedet har en sentral funksjon for driften av kraftsystemet. Hensynet til leveringskvalitet krever oppfølging og samordning av konsesjonærers og større sluttbrukeres disposisjoner.*
>
> ...
>
> *Systemansvaret omfatter overvåkning og kontroll av leveringskvaliteten i systemet, herunder fastlegging av grenser for systemutnyttelse, operativt behov for og allokering av systemreserver.*
>
> *Systemansvaret omfatter endringer i nettdriftsforhold som oppstår uventet og så raskt at disse ikke kan håndteres gjennom kjøp og salg i elspotmarkedet.*
>
> *Systemansvarlig skal være nøytral i forhold til alle konsesjonærer.*
>
> *Systemansvarlig skal i minst mulig grad gripe inn i aktørenes agering i kraftmarkedet.*

Systemansvarlig har ansvaret for å overvåke fremtidig kraftbalanse og vurdere konsekvensene av forventet overføringsbehov i hovednettet."

Det er viktig at NVE, systemansvarlig og aktørene i bransjen skaper en felles forståelse av formål, hovedprinsipper og avgrensninger som må ligge til grunn i systemansvaret.

Gruppens anbefaling

- Arbeidsgruppen forutsetter i sitt arbeide en videreføring av dagens bakgrunn og formål med systemansvaret.
- Systemansvaret bør fortsatt være tildelt en enhet.
- Som en mer beskrivende tekst foreslås følgende formål med systemansvaret:
  Formålet med systemansvaret er å legge til rette for en velfungerende kraftomsetning og sørge for en tilfredsstillende leveringskvalitet i det norske kraftsystemet.
- Arbeidsgruppen forutsetter at NVE sørger for nødvendig forankring av systemansvaret gjennom endringer i energilov og energilovforskriften.
- Arbeidsgruppen stiller seg bak en videreføring av dagens hovedprinsipper som ligger til grunn for systemansvaret. Gruppen ønsker i tillegg innarbeidet følgende hovedprinsipp:

  Systemansvarlig skal utvikle eksisterende eller nye markedsløsninger som sikrer en effektiv driftsplanlegging og driftskontroll av kraftsystemet i Norge og søke mot nødvendige fellesløsninger for det nordiske markedet.

3 Ansvar, myndighet og rollefordeling

3.1 Ansvarsområde

Nettdriftsforhold

I RfS kapittel "Nettdriftsforhold" er deler av systemansvarets myndighetsområdet nedfelt:

> *"Systemansvaret innebærer en samordning av nett- og produksjonsanlegg, herunder nett- og revisjonsplanlegging og analyser av forventet kraftflyt i hovednettet, og mulige inngrep som er nødvendig for å oppnå tilfredsstillende leveringskvalitet i den løpende drift av kraftsystemet.*
>
> *Systemansvarlig skal i samarbeid med regionale og lokale driftsenheter finne fram til praktiske løsninger som ivaretar leveringskvaliteten for brukere tilknyttet regionalnettet. Dette gjelder spesielt anlegg som har konsekvenser for hovednettet.*
>
> *Det kan være behov for ytterligere bestemmelser for å avklare regionale og lokale forhold. Statnett har ansvaret for å utarbeide nødvendige forslag i samarbeid med regionale og lokale driftsenheter. Slike bestemmelser er å betrakte som vedlegg til retningslinjene og skal godkjennes av NVE."*

Her er bestemmelsene avgrenset til hovednettet, gitt i egen definisjon, men gir spillerom for å avklare praktiske løsninger med regionale og lokale driftsenheter.

Avgrensning i ansvarsområde

I RfS er det eksplisitt angitt at systemansvaret begrenses av ansvarsforhold i kraftforsyningen for øvrig. Retningslinjene gjelder så langt de ikke strider mot bestemmelser om bl.a. rasjonerings- og beredskapsbestemmelser gitt i energiloven og dens forskrifter, personsikkerhetsforskrifter, forskrifter for elektriske anlegg osv. Tilsvarende gjelder i forhold til vilkår gitt gjennom andre konsesjonsordninger som for eksempel anleggs- og områdekonsesjoner.

I sammenhengen med det sistnevnte er dette bl.a. relevant i forhold til § 3-4 i energilovforskriften som er et vilkår gjeldende for både område- og anleggskonsesjonærer. Paragrafen sier at *"Konsesjonæren plikter til enhver tid å holde anlegget i tilfredsstillende driftssikker stand, herunder sørge for vedlikehold og modernisering som sikrer kunden en pålitelig energilevering"*. Begrepet pålitelig energilevering omfatter i denne sammenheng de samme elementer som inngår i begrepet leveringskvalitet. I tillegg til den initielle utformingen av anleggene, innebærer vilkåret at konsesjonæren også må tilpasse sine anlegg overensstemmende med den alminnelige utviklingen i nett og produksjon for å tilfredsstille forskriftens krav til driftssikkerhet. Ansvaret for leveringskvalitet og tekniske krav for de enkelte anlegg er mao. entydig definert å tilligge den enkelte anleggskonsesjonær, og følgelig ikke forutsatt regulert gjennom RfS.

Systemansvarlig skal iht. RfS *"samordne og følge opp de enkelte konsesjonærers disposisjoner med sikte på å oppnå ønsket leveringskvalitet, og en rasjonell utnyttelse av kraftsystemet"*, jf. punkt 1.3 i retningslinjene. Mens anleggskonsesjonene bare regulerer forhold i den enkelte konsesjonærs anlegg, skal altså systemansvarlig iht. RfS følge opp og samordne disposisjoner hos de enkelte konsesjonærene for å sikre at leveringskvaliteten tilfredsstilles i hele systemet. Funksjonsmessig kan man si at systemansvarliges ansvar for leveringskvaliteten først inntrer når enkeltaktørenes disposisjoner på et aggregert nivå kan få eller får konsekvenser for leveringskvaliteten i totalsystemet.

Det vil imidlertid være en del aspekter av betydning for leveringskvalitet hvor den enkelte konsesjonær i praksis verken kan, eller hvor det av andre årsaker ikke vil være hensiktsmessig at konsesjonæren alene har ansvaret. Dette gjelder bl.a. globale størrelser som har betydning for frekvensmessige forhold og tilgangen til systemmessige reserver. Systemansvarlig er derfor i RfS gitt spesielle fullmakter som skal ivareta disse aspektene.

Annen relevant myndighetsregulering

RfS forutsetter eksplisitt at systemansvarlig skal bruke de fysiske kraftmarkedene i utøvelsen av sin funksjon. Krav til disse markedene er i dag regulert gjennom egne vilkår i omsetningskonsesjonene til hhv. Nord Pool og Statnett.

Hensynet til det systemmessige samarbeidet mellom Norge, Sverige, Danmark og Finland er regulert gjennom en egen avtale mellom de nordiske nettselskap. Denne systemdriftavtalen godkjennes i Norge av NVE.

Systemansvarligs kostnader i forbindelse med utøvelsen av systemansvaret dekkes etter forutsetningen gjennom Statnetts inntektsrammer som reguleres av forskrift om inntektsrammene.

Begrepet "rasjonering" bør avgrenses til å gjelde forhold vedrørende energibalansen . Det bør ikke legges inn under systemansvaret, men reguleres i egen forskrift. NVE arbeider nå med detaljene i en forskrift om rasjonering.

Sentralnettets utstrekning er regulert gjennom egne vilkår i omsetningskonsesjonene både til Statnett og øvrige konsesjonærer. Det ble eksplisitt slått fast i NVEs vedtak at RfS ga Statnett, som systemansvarlig, et vesentlig bredere grunnlag for utøvelse av sin funksjon enn hva sentralnettsordningen ga. Hensynet til leveringspålitelighet ble derfor på et generelt grunnlag ikke ansett å være et avgjørende argument i forhold til sentralnettets utstrekning.

Det har nå i flere år eksistert avtaler om fremskaffelse og kompensasjon for systemtjenester mellom systemansvarlig og aktuelle leverandører som har gitt systemansvarlig de nødvendige virkemidler i sin driftskoordinering. Det pågår nå en relativt rask utvikling mht. nye og mer markedsbaserte prinsipper og former for fremskaffelse av slike reserver. I tråd med den prinsipielle avgrensningen mellom systemansvaret og markedet, antas behovet for denne type tjenester etter hvert å bli regulert gjennom mer markedsbaserte løsninger. Systemansvarlig må ha en fullmakt til å definere mengde og karakter av nødvendige systemreserver, og ha tilgang til virkemidler tilpasset situasjonens karakter.

I det norske systemet er det ingen eksplisitt plikt for systemansvarlig å bygge anlegg for å ivareta systemsikkerheten. I St. melding nr. 29 Om energipolitikken, sier Regjeringen i kap. 7 om sikkerhet i energiforsyningen, og med referanse til St prp 100 (1990-91), at Statnett SF er ansvarlig for investeringer i sentralnettet og at foretaket må gjennomføre investeringer som medfører lavere avkastning i enkelte situasjoner.

Privatrettslige avtaler

Det finnes en del privatrettslige avtaler som på en eller annen måte kan ha relevans til systemansvaret (tilknytningskontrakten, leieavtalene osv.). Selv om disse avtalene dekker klare avtalemessige behov mellom aktørene, har de i praksis ingen direkte betydning for systemansvaret.

Gruppens anbefaling

Gruppen stiller seg bak en videreføring av ovennevnte myndighetsområde for systemansvaret med følgende tilleggskommentarer:

- I første avsnitt som beskriver myndighetsområdet innenfor nettdriftsforhold i RfS (tekst i kursiv øverst på side 9 i dette notatet) foreslås ordet "mulige" fjernet. Dette gir: *"..., og inngrep som er nødvendige for å oppnå en tilfredsstillende leveringskvalitet i den løpende drift av kraftsystemet."*
- Andre avsnitt skrives om til: *"Systemansvarlig skal i samarbeid med regionale og lokale driftsenheter finne fram til praktiske løsninger som ivaretar leveringskvaliteten for brukere tilknyttet disses nett, og samtidig sikrer leveringskvaliteten i tilgrensende nett."*
- Gruppen anbefaler at systemansvaret ikke omfatter et overordnet ansvar for energirasjonering. Dette er også i tråd med departementets foreslåtte endringer i energiloven.
- Systemansvarlig skal sikre samdriften med nabolands kraftsystemer gjennom inngåelse av egen systemdriftsavtale mellom de nordiske lands systemansvarlige.

3.2 Avgrensning av systemansvarligs operative funksjon

I RfS punkt 1.1. heter det:

> *"Statnett er systemansvarlig for det norske kraftsystemet".*

Begrepet "hovednett" er brukt i dagens RfS og er definert ved et konkret beskrevet antall nettanlegg ut fra de til enhver tid gjeldende lokale vedlegg til RfS. Det er i mange sammenhenger unødvendig å bruke et begrep som ikke er prinsipielt forankret og brukt i andre sammenhenger enn i RfS. Det synes ikke som om det er nødvendig å bruke et slikt begrep ved utformingen av forskrift om systemansvar.

Gruppens anbefaling

- Systemansvaret bør gjelde for hele det norske kraftsystemet.
- Nye netteierkonstellasjoner eller etablering av fellesnett kan påvirke behovet for å modifisere systemansvarligs operative virkeområde, og vil måtte tas til vurdering når de foreligger.
- Arbeidsgruppen anbefaler at systemansvarligs operative oppgaver i utgangspunktet avgrenses mot anlegg regulert av ordningen for områdekonsesjonen.
- Systemansvarlig bør gis mulighet til delegere myndighet til andre aktører der systemansvarlig finner det hensiktsmessig.

  Reservasjon fra SFO og Enfo (til avsnittet ovenfor):
  Av hensyn til bl.a. effektivitet og sikkerhet kan det være hensiktsmessig at systemansvarets operative virksomhet avgrenses etter avtale med regional konsesjonær. Forskriftene for systemansvar bør derfor legge til rette for at systemansvarlig kan delegere myndighet til andre aktører der dette er hensiktsmessig.
- Gruppen anbefaler at begrepet "hovednett" blir utelatt i de nye forskriftene.

3.3 Systemansvarligs funksjon som kontroll- og tilsynsorgan samt rapporteringsrutiner

Ulf Hammer har i sin doktoravhandling argumentert for at Statnett har vedtakskompetanse etter RfS, men mangler mulighet til å fatte kontroll- eller sanksjonsvedtak. På sidene 234 og 235 heter det:

> *"Den forutgående fremstillingen har vist at Statnett har vedtakskompetanse etter retningslinjene når det gjelder den operasjonelle utøvelsen av driftskoordineringen. På den annen side har Statnett ikke kompetanse til å fatte kontroll- eller sanksjonsvedtak ved brudd på retningslinjene. Denne kompetansen tilligger NVE i henhold til energiloven § 7-3 og enf § 7-3 annet ledd. Som andre omsetningskonsesjonærer har Statnett en generell informasjonsplikt ovenfor NVE i henhold til enf § 7-2 annet ledd, men denne bestemmelsen forutsetter at NVE tar initiativet ovenfor konsesjonæren og krever opplysninger som ledd i sin kontrollvirksomhet. Konsesjonæren har i utgangspunktet ikke en selvstendig plikt til å rapportere opplysninger til NVE.*
>
> ...
>
> *Sammenfatningsvis må det kunne sies at kontrollsystemet er lite utviklet. NVE har riktignok hjemmel til å treffe kontrollvedtak i form av pålegg og tvangsmulkt, men de informasjonskanaler som kan gi grunnlag for kontrollvedtak, er fragmentert regulert."*

I ny forskrift om systemansvar bør ansvar for kontroll og tilsyn med oppfølgingen av forskriftene være beskrevet.

Statnetts tilsyns- og sanksjonsfunksjon bør dekkes gjennom gjeldende lovverk for systemansvaret.

Når det gjelder tvangsmulkt og sanksjonstiltak bør kompetanse/myndighet ligge hos NVE/OED.

Gruppens anbefaling

- Systemansvarligs rapporteringsrutiner overfor NVE bør fastlegges, likeså konsesjonærers tilsvarende rutiner overfor NVE, systemansvarlig og andre konsesjonærer.
- Gruppen mener at systemansvarlig bør ha ansvaret for å etablere kontroll- og rapporteringsrutiner for å følge opp pålegg gitt av systemansvarlig. Direkte kontroll fra systemansvarlig ovenfor konsesjonær bør ikke være aktuelt før det er registrert overskridelse av krav fra systemansvarlig.

3.4 Detaljeringsgrad i bestemmelsene

Generelt synes det fordelaktig at forskriftene avgrenses til å angi viktige prinsipper og rammer, slik at det er rom for tilpassing av praktiske løsninger ettersom utviklingen går. Utarbeidelse av mer detaljerte retningslinjer kan være hensiktsmessig for å gi aktørene klare kjøreregler i det daglige, og kan utgis av systemansvarlig.

Tekniske krav til anlegg, krav til vern, krav til feilskrivere etc. er i dag forankret gjennom systemansvaret. Kravene er minimumskrav for å opprettholde leveringskvaliteten i kraftsystemet. På denne bakgrunn er det en klar knytning til systemansvaret. Man kan imidlertid tenke seg at kravene blir stilt gjennom vilkår i alle anleggskonsesjoner.

Gruppens anbefaling

- Forskriftene bør være overordnede og i minst mulig grad beskrive detaljer.
- Detaljeringsgrad vurderes når tekst til forskrifter foreligger i utkast fra NVE.
- Gruppen anbefaler en juridisk samordning av tekniske krav forankret i systemansvaret og vilkår satt i anleggskonsesjoner.

3.5 Ansvar for nettutvikling

Systemansvarlig har ansvar for systemsikkerheten i det norske kraftsystemet på kort og lang sikt. Et godt dimensjonert overføringsnett og et velfungerende marked er her en forutsetning. Som ledd i dette må systemansvarlig utvikle sentralnettet etter samfunnsmessige kriterier og markedets behov. Målet er å håndtere systemsikkerheten på en effektiv måte.

I regionalnettet bidrar kravet om regional kraftsystemplanlegging til å sikre at behov for nettutvikling og nye anlegg blir avdekket. Ordningen med regional kraftsystemplanlegging er forankret i energilovforskriften. Innenfor hvert regionale planområde er det utpekt en planansvarlig som har ansvaret for å koordinere planer i vertikalt og horisontalt nettnivå. Statnett har ansvar for å utarbeide kraftsystemplanen for sentralnettet som skal ta utgangspunkt i de regionale kraftsystemplanene.

Anleggseier har en plikt til å holde eksisterende anlegg i tilfredsstillende driftssikker stand, herunder sørge for vedlikehold og modernisering som sikrer kundene en pålitelig energilevering. Ansvaret for å bygge nye anlegg er ikke entydig gitt. I distribusjonsnettet er ansvaret for nettutvikling forankret i områdekonsesjonen og leveringsplikten.

Systemansvarlig og andre konsesjonærer må gjennom sine roller i driftskoordineringen gi innspill til kraftsystemplanleggingen som underlag for denne planleggingen. Planansvarlig har ansvar for å utvikle forslag til forbedringer i overføringssystemet innenfor sitt planområde og i grensesnitt mot andre planområder. Det vil være unødvendig å pålegge noen ansvar for å foreta utbygginger i sentral- eller regionalnett. Utbygging har hittil foregått uten dette. Hvis ansvar skal pålegges, må dette skje til konsesjonær gjennom konsesjonsbetingelser, - ikke håndteres gjennom systemansvaret.

Myndighetene har ansvar for å fastsette rammevilkår som legger til rette for at nettselskapene realiserer samfunnsmessige riktige investeringer som påvises gjennom nettplanleggingen.

Gruppens anbefaling

- Gruppen mener at Statnett skal bidra til å utvikle sentralnettet etter samfunnsmessige kriterier gjennom sin rolle som netteier og planansvarlig for sentralnettet.
- Gruppen ber NVE sørge for at forhold knyttet til ansvaret for nettutvikling i regionalnettet klargjøres.
- Gruppen mener at ansvaret for nettutvikling i distribusjonsnettet fortsatt skal ligge i områdekonsesjonen.

4 Systemansvarligs nøytralitet

4.1 Nøytralitet i forholdet til markedet

I gruppens mandat var det forutsatt at Statnetts organisering ikke skulle drøftes i diskusjonene. Derfor skal gruppen diskutere nøytralitet med en forutsetning om at Statnett er organisert som TSO (systemansvaret integrert i nettselskapet). Arbeidsgruppen råder NVE om å legge opp forskriftsarbeidet på en slik måte at det reduserer/hindrer rollekonflikter med den gitte organiseringen.

Det må være en forutsetning at markedet har tiltro til at systemansvarlig opptrer nøytralt i forhold til markedet. Det bør ikke være tvil om systemansvarlig sin habilitet. De foreslåtte endringer av energiloven legger også til grunn at:

> *"Systemansvarlig skal opptre nøytralt i forhold til aktørene i kraftsystemet, herunder blant annet ved å stille alle aktører overfor samme kriterier. Systemansvarlig må ikke diskriminere brukere av nettet eller netteiere."*

Det som kan få størst konsekvenser for systemansvarligs nøytralitet i forhold til markedet er knyttet til ansvar for fremtidig effektbalanse. Dersom det skal være noe innhold i ansvaret må systemansvarlig også overvåke balansen lenger frem i tid. Dette bør blant annet føre til at systemansvarlig definerer hvilke systemtjenester det er behov for, og utformer instrumenter for å utløse disse tjenestene. Hele bransjen har et ansvar for å bidra til at slike instrumenter utvikles, men systemansvarlig har et særskilt ansvar for dette.

Gruppens anbefaling

- Gruppen forutsetter at systemansvarlig fortsatt opptrer og benytter virkemidler som er nøytrale i forhold til markedet.
- Gruppen forutsetter at NVE bidrar til en regulering som reduserer systemansvarligs nøytralitetskonflikter.
- Gruppen forutsetter at prinsippet om nøytralitet blir ivaretatt også i situasjoner med delegering av myndighet fra systemansvarlig til regionale og lokale driftsenheter.

4.2 Nøytralitet i forhold til Statnett som anleggseier

Gruppen mener spørsmålet med nøytralitet i forhold til Statnett som netteier er mer komplisert enn nøytralitet i forhold til markedet. Her, som i kapittelet over, er det slik at dersom en ideell regulering hadde vært mulig ville problemet vært fjernet. En slik ideel regulering er imidlertid vanskelig å tenke seg.

Det er viktig at utøvelsen av rollen som systemansvarlig er tydelig i forhold til øvrig virksomhet. Synergi og kostnadsbesparelser ved å ha systemansvaret og Statnetts øvrige virksomhet i samme selskap synes å være relevant. En innfallsvinkel på problemet er da å vurdere hva som gir de laveste totale kostnadene for samfunnet.

Gruppens anbefaling

- Gruppen mener at systemansvarlig må gis insentiver til å benytte de samfunnsmessige riktige virkemidlene.

- Gruppen forutsetter at systemansvarlig opptrer nøytralt overfor alle anleggseiere, inklusive Statnett.

  Til pilpunktet over: Statnetts representant er ikke enig i at det stilles et krav om indre nøytralitet til et systemansvarlig nettselskap.

- Statnett SF har en inntektsramme og selskapet blir omfattet av KILE-ordningen på en slik måte at det kan være vanskelig å opprettholde nøytralitet i spørsmål om Statnett opptrer som netteier eller som systemansvarlig, der sistnevnte også kan komme i ansvar for ILE. Utfordringen er å etablere insentiver som sikrer at systemansvarlig handler mest mulig nøytralt.

5 Økonomiske forhold

5.1 Bruk av markedsbaserte løsninger

I RfS kapittelet om "økonomisk godtgjørelse for systemtjenester" heter det:

> *"Systemansvarlig skal definere hvilke systemtjenester som er nødvendige for å opprettholde tilfredsstillende leveringskvalitet i overføringssystemet. Prinsipper og godtgjørelse for slike tjenester fastlegges gjennom forhandlinger mellom systemansvarlig og representant(-er) for brukerne av overføringstjenester.*
>
> *Dersom uenighet om systemansvarligs definisjon av nødvendige tjenester og fastlagte prinsipper for fremskaffelse av og godtgjørelse for disse oppstår, avgjør NVE hvilke tjenester, hvilke prinsipper og hvilken godtgjøring som skal gjelde."*

Statnett benytter systemtjenester i dagens driftskoordinering. En forskrift om systemansvaret må ikke legge hindere for en videreutvikling av bruken av systemtjenester etter kraftsystemets behov. I dagens standardavtale med leverandører av tjenester er det definert delvis direkte godtgjørelse for enkelte tjenester og delvis definert prismekanismer knyttet til markedsfunksjoner.

Formuleringen om at det skal være forhandlinger med representant for brukerne av overføringstjenester, beskriver ingen reell forhandlingssituasjon. I den grad en slik formulering trenger videreføring, må det vises til forhandlinger med aktuelle leverandører av tjenester.

Det bør være et siktemål at flest mulig systemtjenester velges ut og godtgjøres etter markedsbaserte prinsipper. Det må tilstrebes mest mulig reelle markedssituasjoner som eliminerer eller i det minste minimaliserer mulighetene for å utøve markedsmakt.

Alle faste systemtjenesteprodukter må defineres og standardiseres i størst mulig grad, slik at aktuelle leverandører kan gi priser som direkte kan sammenlignes. Ved behov for spesifikke, bilaterale kontrakter må det være mest mulig åpenhet om produkt og pris, med mindre det kan påberopes klar svekkelse av vedkommende leverandørs konkurransemessige posisjon.

Som regel vil godtgjørelse for systemtjenester være felles kostnader for nettbrukerne som Statnett som systemansvarlig må finne dekning for innenfor inntektsrammen. Statnett må selv velge hvilke systemtjenester som er nødvendige og ta konsekvensen for kostnadsnivået ut fra det ansvaret de har som systemansvarlig. I en argumentasjon om inntektsrammens størrelse vil endringer i kostnadsnivået for godtgjørelse for systemtjenester være ett av flere elementer som kan påberopes, og som må ses i en totalramme for Statnetts økonomi, sammenholdt med en vurdering av foretakets effektivitet.

Systemansvarlig har også et ansvar for å legge til rette for utveksling av systemtjenester mot våre naboland.

Gruppens anbefaling

- Systemansvarlig skal definere art og volum av systemtjenester nødvendige for å ivareta hensyn til leveringskvalitet.
- Statnett har ansvar for å sikre tilgangen til systemtjenester.
- Markedsbaserte løsninger for anskaffelse av systemtjenester skal velges så langt mulig, alternativt bilaterale avtaler. Prinsipper for innhold og godtgjørelse for slike tjenester kan fastlegges gjennom

forhandlinger mellom systemansvarlig og leverandører av de nødvendige tjenestene. Ved behov for spesifikke, bilaterale kontrakter må det være mest mulig åpenhet om produkt og pris, med mindre det kan påberopes klar svekkelse av vedkommende leverandørs konkurransemessige posisjon.

- Gruppen mener 2. avsnitt i kapittel om "Økonomisk godtgjørelse for systemtjenester" i dagens RfS kan utgå (se tekst i kursiv på den foregående siden) og bør isteden dekkes opp av generelle forvaltningsmessige kontrollordninger som ligger i den nye forskriften.

5.2 Kostnadsfordeling ved systemmessige begrunnede investeringer

Systemansvarlig har ansvar for å fremme tiltak som øker overføringskapasiteten i eksisterende nett og fremmer markedstilgangen.

Den tradisjonelle løsning ved (mindre) investeringer som er blitt nødvendige eller ønskelige utfra systemhensyn, omkringliggende nettutvikling eller økt nettutnyttelse, har vært at aktuell anleggseier har dekket kostnadene og videreført disse til sine kunder. Dermed har grunnlaget for ett eierskap innenfor samme stasjon blitt opprettholdt uten introduksjon av vanskelige delingsnøkler.

Gruppen mener at mulighetene for å enes om denne enkle modell er blitt svekket ved innføringen av inntektsrammeregulering, og det kan være ønskelig for fremdriften i beslutningene at det fastlegges noen prinsipper for hvilket grunnlag Statnett har for å pålegge slike tiltak og hvordan kostnadsdekkingen skal skje.

Statnett har fått en inntektsramme for hele sin virksomhet og skal innenfor den gjøre de rette økonomiske avveininger. Dette kan bety at krav som systemansvarlig stiller skal betales av Statnett.

Gruppens anbefaling

- Statnett kan inngå avtaler med aktører om tiltak for å øke nettets overføringsevne i aktuelle driftssituasjoner. Bruk av avtaler skal i hovedsak være åpne og basert på markedsbaserte prinsipper.
- Ved tiltak som systemansvarlig foreslår anbefaler gruppen at det opprettes bilaterale avtaler for gjennomføring av disse.

6 Effektbalansen

6.1 Ansvar for effektbalansen på kort og lang sikt

St meld nr 29 (energimeldingen) gir Statnett ansvaret for systemsikkerheten på kort og lang sikt. Dette innebærer blant annet å håndtere balansereguleringen i kraftsystemet i normaldrift og når uforutsette hendelser inntreffer i driftsfasen, slik at kvalitetskrav oppfylles/opprettholdes.

Etter gjeldende RfS er Statnett pålagt det overordnede ansvar for å gjennomføre driftskoordinering i det norske kraftsystemet. Statnett skal videre benytte elspot- og regulerkraftmarkedet under driftskoordineringen. Effektreserver hentes fra et regulerkraftmarked som er etablert for dette formål.

Systemansvaret bør omfatte ansvaret for effektbalansen på kort og lang sikt fordi denne direkte angår leveringskvaliteten. Dette kan ivaretas gjennom å utvikle og etablere et hensiktsmessig regelverk for elspotmarkedet, sikre tilgang til nødvendige effektreserver for ordinært å håndtere eventuelle prognosefeil og driftsforstyrrelser og ha adgang til å foreta tvangsmessig leveringsinnskrenkning hvis alle andre virkemidler er oppbrukt. Ansvar og myndighet til å håndtere disse forhold bør være regulert.

I forbindelse med arbeid med forskrift for energirasjonering ble det foreslått at forholdt knyttet til anstrengt effektbalanse skulle håndteres gjennom regelverket for systemansvaret. Dette er begrunnet i at situasjonen kan oppstå så raskt eller uventet at den må håndteres innenfor driftsdøgnet, som i sterk grad reguleres gjennom systemansvaret. Hjemmelsgrunnlaget for dette er innarbeidet i OEDs lovendringsutkast som er ute til høring.

NVE vil i en forskrift om systemansvaret implementere et regelverk som sikrer systemansvarlig muligheten til å kunne koble ut forbruk i situasjoner der kraftsystemet er i ferd med å bryte i sammen grunnet manglende effektreserver. Det blir viktig at denne rettigheten knyttes opp mot kostnadseffektive løsninger og at systemansvarlig gis insentiver til å forhandle fram markedsbaserte løsninger som også dekker situasjoner med anstrengt effektbalanse. Utkobling av forbruk vil derfor bli knyttet til en økonomisk belastning for systemansvarlig. Gruppen har ikke hatt tid til å vurdere de økonomiske betingelsene som bør være knyttet til en slik utkobling.

Gruppens anbefaling

- Statnett må fortsatt ha ansvar for og myndighet til å håndtere effektbalansen i driftssituasjonen.
- Arbeidsgruppen mener systemansvarlig bør få insentiver til å etablere kostnadseffektive løsninger for å håndtere perioder og driftssituasjoner med anstrengt effektbalanse. Dette kan blant annet innebære tvangsmessig utkobling av forbruk som et siste virkemiddel.
- Statnett må i sin virksomhet legge til rette for at effektbalansen på lang sikt blir ivaretatt.

7 Vedlegg

Mandat for rådgivende arbeidsgruppe for revisjon av retningslinjer for systemansvaret

Retningslinjer for systemansvaret, RfS, er gjennom våren og sommeren 1999 revidert og nye retningslinjer gjort gjeldende fra 01.10.99. Høringsuttalelsene som ble gitt i forbindelse med revisjonen og andre innspill viste behov for en større gjennomgang av hele innholdet i RfS. I det kommende arbeidet med en totalrevisjon av RfS ønsker NVE å etablere en rådgivende arbeidsgruppe.

1) Arbeidsgruppen skal gi NVE råd i revisjonsarbeidet av RfS. Arbeidsgruppen skal gi innspill på hvilke problemstillinger knyttet til RfS som det er viktig å få klarhet i.

   Under arbeidet skal følgende punkter vektlegges :

   - Felles forståelse av forankring og innhold som allerede ligger i RfS.
     Struktur, omfang og detaljeringsnivå i RfS.
   - Nivå på bruken av avtale-/markedsbaserte prinsipper kontra krav/bestemmelsene i RfS.
   - Vurdere behov for harmonisering med regelverk for andre systemansvarlige og andre forskrifter.
   - Tilpasse RfS til de eventuelle endringer som skjer i forbindelse med endret praksis for håndtering av flaskehalser.
   - Samarbeid og grenselinjer mellom systemansvarlig og de regionale driftsenhetene.
   - Avklare hvem som belastes økonomisk for krav som blir stilt i RfS.
     Komme med konkrete tekstendringer på eksisterende tekst og på eventuelt nye punkt.

2) Gruppen skal arbeide med problemstillinger som naturlig hører til RfS og som kan løses gjennom endringer i RfS. Det understrekes at Statnetts organisering ikke er gjenstand for regulering gjennom RfS. Det samme gjelder forhold til annen myndighetsregulering.

3) Arbeidsgruppen består av deltakere fra NVE og 1 representant for Statnett SF, SFO, PIL, Enfo og en felles representant for Forbrukerrådet og Norske Energikjøperes Interesseorganisasjon, NEKI. Gruppens sammensetning med navn og e-postadresser framgår av vedlegget. Følgende ansvarsfordeling gjelder :
   - NVE leder arbeidsgruppen.
   - NVE sørger for nødvendig sekretariatsfunksjon i gruppen.

4) Det forutsettes at de utpekte representanter til arbeidsgruppen gis mulighet til å prioritere arbeidet og at disse aktivt deltar i gruppens arbeide. For videre framdrift av arbeidet med å revidere RfS forutsetter NVE at gruppemedlemmenes synspunkter er representative for de enkelte organisasjoner/selskap.

5) Arbeidsgruppen utarbeider i forbindelse med konstitueringen en mer detaljert møteplan og tidsplan med milepæler samt rapporteringsform fra disse.

6) Arbeidsgruppen disponerer ikke eget budsjett. Utgifter til reise- og møtevirksomhet dekkes av deltagernes organisasjoner/selskap.

7) Arbeidsgruppens arbeide skal avsluttes med en skriftlig anbefaling innen 01.05.2000 slik at evt. høringsforslag til RfS blir sendt ut på høring medio 2000. Det tas sikte på at nye RfS kan tre i kraft 01.01.2001.