



Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 18. mars 2024

Sak: 2023/0759

Klager: Statkraft Energi AS, Hafslund ECO Vannkraft AS

Saken gjelder: Avvisning av klage på vedtak grunnet manglende rettslig klageinteresse.

Saken gjelder klage over vedtak fattet av Reguleringsmyndigheten for energi («RME») den 18. februar 2023. I vedtaket slo RME fast at Statnett SF hadde brutt kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold, jf. NEM § 5-3. Statkraft Energi AS og Hafslund ECO Vannkraft AS var ikke parter i saken, men klaget på RMEs vedtak. Energiklagenemnda avviste klagen ettersom klagerne ikke hadde rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28.

Energiklagenemndas medlemmer:

Nemndsmedlemmene Tormod Anders Sletten, Helle Grønli og Edna Grepperud.

Innledning

- (1) Reguleringsmyndigheten for energi (heretter «RME») fattet den 18. februar 2023 vedtak om at Statnett SF (heretter «Statnett») hadde brutt kravet i forskrift av 24. oktober 2019 nr. 1413 om nettregulering og energimarkedet (NEM) § 5-3 om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold. Begrunnelsen var at Statnett ikke hadde offentliggjort at de hadde besluttet å koble ut systemvernet mellom budområdene NO1 og SE3 innen 1 time etter at beslutningen var tatt. RME kom til at kravet i NEM § 5-3 var brutt, men at det ikke var formålstjenlig å ilegge Statnett et overtredelsesgebyr. RME kom videre til at utkoblingen ikke utgjorde forsøk på markedsmanipulasjon, jf. NEM § 5-4, jf. § 5-1 åttende definisjon bokstav a og b. Statkraft Energi AS og Hafslund ECO Vannkraft AS (heretter «Statkraft», «Hafslund» eller «klagerne») klaget på vedtaket den 6. april 2023.

Sakens bakgrunn

- (2) Konsernledelsen hos Statnett holdt den 22. november 2021 et møte der det ble besluttet å koble ut systemvernet mellom NO1 og SE3. Beslutningen lød som følger:

«Konsernledelsen besluttet at nettet mot Sverige skal driftes etter samme prinsipper som svenskene drifter sitt nett. Det innebærer at man ikke bruker systemvern for å optimalisere kapasiteten på grensen. Det sendes en markedsmelding etterfulgt av en pressemelding om at man går bort fra bruk av systemvern for å øke utvekslingskapasiteten mot Sverige.»

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

- (3) Møtet ble avsluttet kl. 17.00 samme dag. Den 23. november 2021 kl. 08.53 sendte Statnett ut en markedsmelding hvor det sto at systemvernet skulle kobles ut fra midnatt 24. november 2021. Markedsmeldingen ble oppdatert med informasjon om kapasitet kl. 08.55. Kapasiteten ville ligge mellom 1100 og 1200 MW. Markedsmeldingen ble igjen oppdatert kl. 09.44 med en henvisning til en nyhetsmelding publisert på Statnetts nettsider. I nyhetsmeldingen stod det følgende:
- «Statnett har besluttet å drifte nettet opp mot Sverige etter samme prinsipper som svenskene har driftet sitt nett. Det innebærer at man ikke bruker såkalt systemvern for å optimalisere kapasiteten på grensen, noe som igjen innebærer at kapasiteten på eksport fra Østlandet går noe ned.»
- (4) Statnett koblet ut systemvernet mellom NO1 og SE3 fra midnatt 24. november 2021. Statnett opplyste videre om situasjonen i en nyhetsmelding datert 10. desember 2021:
- «Situasjonen i kraftmarkedet gir lavere fleksibilitet og lavere marginer i driften. Dette betyr at reservesituasjonen er stram i hele Norden og bruk av systemvern vil i denne situasjonen bidra til mindre marginer og lavere fleksibilitet. Hensynet til operasjonell sikkerhet tilsier derfor at Statnett fortsatt ikke vil benytte systemvern for å øke kapasiteten til teoretisk maksimum på NO1-SE3.»
- (5) RME sendte brev til Statnett den 20. desember 2021 med forespørsel om informasjon. RME ønsket en begrunnelse på hvorfor Statnett hadde besluttet å koble ut systemvernet. I brevet viste RME til at systemvern er et virkemiddel for å øke eller opprettholde kapasiteten på en forbindelse og at Statnett i utgangspunktet var forpliktet til å tilby maksimal tilgjengelig kapasitet på forbindelsen.
- (6) Statnett svarte RME i brev datert 14. januar 2022. I brevet ble det vist til at systemvernet ble utkoblet en periode på grunn av hensyn til operasjonell sikkerhet, og at bruk av systemvern i denne situasjonen ville føre til mindre marginer i driften og lavere fleksibilitet. Statnett viste videre til at de jobbet tett med Svenska kraftnät (SvK) for å heve handelskapasiteten mellom NO1 og SE3.
- (7) Statkraft sendte RME et brev den 27. juni 2022. Statkraft stilte i brevet spørsmål ved begrunnelsen til Statnett for å koble ut systemvernet. Det ble vist til at et konkurransebasert og velfungerende kraftmarked er basert på at markedsaktørene er bundet av like og forutsigbare vilkår. Statkraft pekte på at Statnett har stor påvirkning på kraftsystemet gjennom kapasitetsfastsettelsen mellom de ulike budområdene. Statkraft mente også at det å tilbakeholde kapasitet kunne være markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4.
- (8) RME sendte brev til Statnett den 29. juni 2022 og ba om ytterligere informasjon om begrunnelsen for utkoblingen av systemvernet. RME viste til at de ville undersøke om Statnett hadde fulgt reglene i NEM kapittel 5 om markedsatferd og transparens i kraftmarkedet. Herunder om Statnett hadde etterlevd kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold etter NEM § 5-3. Det var også aktuelt å vurdere om utkoblingen av systemvernet utgjorde et forsøk på markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. §5-1.
- (9) Den 7. juli 2022 sendte Hafslund et brev til RME der det fremgikk at de stilte seg bak Statskrafts brev datert 27. juni 2022.

- (10) Statnett svarte på RMEs forespørsel om ytterligere informasjon i brev datert 31. august 2022. Statnett viste til at hovedbegrunnelsen for utkoblingen av systemvernet var å drifte nettet etter de samme prinsippene som svenskene hadde lagt til grunn for sitt nett. Hovedbegrunnelsen var *ikke* hensynet til operasjonell sikkerhet og situasjonen i reservemarkedene.
- (11) RME sendte ut forhåndsvarsel om vedtak den 2. november 2022 hvor det fremgikk at RME vurderte å fatte vedtak om at Statnett hadde overtrådt kravet om offentliggjøring av innsideinformasjon uten ugrunnet opphold, jf. NEM § 5-3.
- (12) RME fattet den 18. februar 2023 vedtak i saken. Vedtaket lød som følger:

«Reguleringsmyndigheten for energi (RME) fatter vedtak om at Statnett SF (Statnett) har brutt kravet i NEM § 5-3 om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold. Begrunnelsen er at Statnett ikke offentliggjorde informasjon om utkobling av systemvernet mellom NO1 og SE3 den 23. november 2021 innen 1 time etter at beslutningen om dette ble tatt.»
- (13) Statkraft og Hafslund sendte klage på vedtaket til RME ved brev datert 6. april 2023. I brevet viste klagerne til at de hadde rettslig klageinteresse og at vesentlige sider av saken ikke var behandlet av RME. I vedtaket hadde RME konkludert med at Statnett hadde brutt kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold etter NEM § 5-3, men kommet til at utkoblingen ikke utgjorde forsøk på markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. § 5-1 åttende definisjon. Klagerne mente at det også måtte vurderes om utkoblingen av systemvernet kunne utgjøre markedsmanipulasjon etter NEM § 5-1 syvende definisjon. Klagerne pekte videre på at hovedregelen er at utenlandsforbindelsene skal opereres med maksimal kapasitet og stilte spørsmål ved om Statnetts forståelse av regelverket var i tråd med retningslinjene til forskrift om systemansvaret i kraftsystemet av 7. mai 2002 nr. 448 (systemansvarsforskriften) § 6.
- (14) RME sendte Statnett informasjon om klagen og frist for uttalelse i brev datert 4. august 2023.
- (15) RME vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Energiklagenemnda ved RMEs innstilling den 8. september 2023.
- (16) I innstillingen la RME til grunn at klagerne hadde rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 første ledd. RME kunne ikke se at klagerne hadde kommet med noen nye saksopplysninger eller anførsler. RME vurderte det slik at bestemmelsene om markedsmanipulasjon i NEM §§ 5-4 og 5-1 syvende definisjon ikke fikk anvendelse ved Statnetts tildeling av overføringskapasitet. RME viste videre til at anførselen om etterlevelse av systemansvarsforskriften § 6 omhandlet forhold som falt utenfor det påklagde vedtaket.
- (17) Klagerne og Statnett har i brev datert henholdsvis 11. september 2023 og 14. september 2023 fått informasjon om saksgangen for Energiklagenemnda og frist til å inngi kommentarer til RMEs innstilling i saken eller andre merknader.

- (18) Statnett sendte brev til Energiklagenemnda den 12. oktober 2023. Statnett stilte seg bak RMEs innstilling og så ikke behov for ytterligere utdypninger.
- (19) Klagerne sendte merknader til RMEs innstilling ved brev til Energiklagenemnda den 13. oktober 2023. Klagerne viste til at bestemmelsene om markedsmanipulasjon i NEM §§ 5-4 og 5-1 syvende definisjon gjaldt for Statnetts tildeling av overføringskapasitet. Det ble videre vist til at systemansvarsforskriften var en del av sakskomplekset og at Energiklagenemnda har kompetanse til å behandle spørsmål angående eventuelle brudd på denne forskriften.
- (20) Energiklagenemnda sendte klagerne, Statnett og RME forhåndsvarsel om vedtak den 5. februar 2024. I forhåndsvarselet stod det at Energiklagenemnda vurderte å avvise saken med den begrunnelse at klagerne *ikke* hadde rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 første ledd. Energiklagenemnda påpekte at spørsmålet om rettslig klageinteresse ikke hadde vært en sentral del av saken, og ba derfor om skriftlige merknader om spørsmålet.
- (21) RME svarte på forhåndsvarselet ved brev den 16. februar 2024. RME hadde ikke noen ytterligere kommentarer til spørsmålet utover det som fremgikk av innstillingen til Energiklagenemnda.
- (22) Statnett innga sine merknader til forhåndsvarselet ved brev den 16. februar 2024. Statnett bemerket at de støttet RMEs vurderinger av de materielle spørsmålene i saken. Videre mente Statnett at klagerne hadde rettslig klageinteresse fordi de er produsenter av kraft og naturlig opptatt av prisene i markedet.
- (23) Klagerne svarte på forhåndsvarselet ved brev den 1. mars 2024. De anførte at de hadde rettslig klageinteresse i få saken realitetsbehandlet.
- (24) Energiklagenemnda avholdt nemndsmøte i saken 1. februar 2024, 11. mars 2024 og 18. mars 2024.

Reguleringsmyndigheten for energis vedtak

- (25) I vedtaket datert 18. februar 2023 redegjør RME innledningsvis for sakens faktiske bakgrunn og de relevante rettsreglene. RME behandler først spørsmålet om Statnett har brutt kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold etter NEM § 5-3.
- (26) RME kommer til at Statnett er en «markedsaktør», jf. definisjonen i NEM § 5-1. Uttrykket «innsideinformasjon» er også definert i NEM § 5-1. RME kommer videre til at informasjonen om å koble ut systemvernet mellom NO1 og SE3 oppfyller vilkårene for å være innsideinformasjon etter NEM § 5-1 fjerde definisjon.
- (27) RME vurderer videre hva som ligger i uttrykket «uten ugrunnet opphold» i NEM § 5-3 første ledd. RME viser til at uttrykket ikke er nærmere definert i forskriften, men legger til grunn at bestemmelsen i NEM § 5-3 må tolkes og anvendes i lys av forordningen Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the wholesale energy market integrity and transparency (REMIT) og ACERs (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) veiledning til forordningen. Her kommer det fram at tidsfristen for å offentliggjøre innsideinformasjon er én time. Kravet om publisering innen én time har også vært gjeldende bransjepraksis i lang tid.

- (28) Statnett publiserte innsideinformasjonen for første gang den 23. november 2021 kl. 08.53. Dette var flere timer etter at beslutningen om utkobling av systemvernet ble tatt den 22. november 2021. RME konkluderer med at Statnett har brutt kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold, jf. NEM § 5-3. RME legger imidlertid vekt på at informasjonen ble publisert før budgivning i døgnmarkedet for den aktuelle perioden startet og at det antagelig ikke ville hatt vesentlig betydning for markedet om informasjonen ble publisert tidsriktig. RME finner det av den grunn ikke formålstjenlig å ilegge Statnett et overtredelsesgebyr.
- (29) RME behandler videre spørsmålet om utkoblingen av systemvernet utgjør forsøk på markedsmanipulasjon etter NEM §§ 5-4, jf. 5-1 åttende definisjon bokstav a og b. RME vurderer saken slik at Statnett ikke hadde til hensikt å sikre prisen på et kunstig nivå, eller gi uriktige eller villedende signaler om tilbud, etterspørsel eller pris på et engrosenergiprodukt, jf. NEM § 5-1 åttende definisjon bokstav a og b.

Klagernes anførsler

- (30) Klagerne har i det vesentlige anført:
- (31) Klagerne viser til at de ikke er parter i saken, men at de likevel har rettslig klageinteresse. Det vises til at kapasiteten mellom budområder er relevant for produksjon, forbruk, kraftflyt og prisdannelse. En reduksjon i kapasiteten vil ha en direkte betydning for kraftprisen, og den korresponderende planleggingen og driften av kraftsystemet. Klagerne mener derfor at de er tilstrekkelig påvirket til å ha rettslig klageinteresse.
- (32) Klagerne anfører at Energiklagenemnda må vurdere om utkoblingen av systemvernet mellom NO1 og SE3 utgjorde markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. § 5-1. Klagerne viser her til NEM § 5-1 syvende definisjon bokstav a og b.
- (33) Klagerne viser videre til at utgangspunktet er at mest mulig kapasitet skal gjøres tilgjengelig for markedet, da dette i sum gir best ressursutnyttelse. Klagerne viser til systemansvarsforskriften § 6 om fastsettelse av handelskapasitet, og stiller spørsmål ved om Statnetts forståelse av regelverket er i tråd med retningslinjene til bestemmelsen. Videre stilles det spørsmål om Statnetts forståelse av regelverket er i tråd med regelen om at mest mulig kapasitet skal stilles til rådighet på mellomlandsforbindelsene, nedfelt i forordningen Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003 (grensehandelforordningen) artikkel 16.

Reguleringsmyndigheten for energis innstilling

- (34) I innstillingen datert 8. september 2023 viser RME innledningsvis til at klagerne ikke er parter i saken, men at enkeltvedtak også kan påklages av «annen med rettslig klageinteresse», jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. RME viser til at forvaltningsloven ikke gir noen definisjon av begrepet «rettslig klageinteresse», men bemerker at begrepet skal svare til kravet om rettslig interesse i lov av 17. juni 2005 nr. 90 om lov om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 1-3 annet ledd. Her står det at den som reiser saken må «påvise et reelt behov for å få kravet avgjort overfor saksøkte [...] ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det». RME viser til at man i rettspraksis har lagt til grunn at spørsmålet om klager har rettslig interesse beror på en helhetsvurdering av om klager har rimelig grunn til å kreve at spørsmålet blir prøvd

av domstolene, jf. Rt. 1992 s. 1618 s. 1627. Videre bemerker RME at klager må ha en tilstrekkelig tilknytning til saken, og en tilstrekkelig interesse i utfallet av saken, for å ha «rettslig klageinteresse» etter forvaltningsloven § 28 første ledd.

- (35) RME viser til at klagerne både er kraftprodusenter og markedsaktører, og at de dermed har en tilstrekkelig tilknytning til saken. Statnetts fastsettelse av kapasitet mellom budområdene har direkte betydning for klagernes produksjonsplanlegging og budgivning i markedet. Klagerne har dermed tilstrekkelig interesse i en avklaring av saken. RME ser det dermed slik at klagerne har rimelig grunn til å få prøvd saken, og at de har «rettslig klageinteresse» etter forvaltningsloven § 28 første ledd. RME fremmer dermed saken til behandling.
- (36) Videre viser RME til at NEM § 5-1 syvende definisjon om markedsmanipulasjon ikke får anvendelse i denne saken. Grunnen er at uttrykket «engrosenergiprodukt» ikke omfatter implisitt kapasitetsallokering og kontrakter knyttet til transport av elektrisk energi. RME viser i denne sammenheng til at tildeling av overføringskapasitet ikke er nevnt som kontrakt som omfattes av legaldefinisjonen av uttrykket «engrosenergiprodukt».
- (37) RME viser videre til at spørsmålet om brudd på systemansvarsforskriften ikke var en del av det påklagede vedtaket og dermed er et forhold som ligger utenfor sakens rammer. RME legger til grunn at klagernes anførsler ble vurdert da vedtaket ble fattet, og kan ikke se at det har kommet nye opplysninger i klagen som bør vurderes nærmere, eller som vil medføre endringer i det tidligere vedtaket. RME opprettholder dermed sitt vedtak av 18. februar 2023.

Klagernes merknader til innstillingen

Klagernes merknader

- (38) Klagerne har i det vesentlige anført:
- (39) Klagerne opprettholder sitt krav om at Energiklagenemnda må vurdere om utkoblingen av systemvernet mellom NO1 og SE3 utgjorde markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. § 5-1 syvende definisjon bokstav a, b og d.
- (40) Klagerne mener videre at RME har gjort feil da de kom til at NEM § 5-1 syvende definisjon ikke får anvendelse i denne saken og mener at RME har lagt til grunn en for snever tolkning av uttrykket «engrosenergiprodukt» i bestemmelsen. Klagerne viser til at NEM må tolkes i lys av REMIT og europeisk praksis. Det følger av dette at uttrykket «engrosenergiprodukt» også må omfatte implisitt kapasitetsallokering og kontrakter knyttet til transport av elektrisk energi, jf. REMIT artikkel 2 (4). Bestemmelsen i NEM § 5-1 syvende definisjon får derfor anvendelse for dette tilfellet.
- (41) Klagerne anfører videre at Energiklagenemnda har kompetanse til å behandle spørsmålet om Statnett har brutt med systemansvarsforskriften. Informasjon om etterlevelse av systemansvarsforskriften ble etterspurt av RME i brev til Statnett datert 20. desember 2021 og klagerne gjorde RME oppmerksom på forskriften i brev datert 27. juni 2022. Klagerne viser til at spørsmål om brudd på systemansvarsforskriften har vært en del av sakskomplekset og peker på at Energiklagenemnda har myndighet til å prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Klagerne henviser spesielt til bestemmelsene i systemansvarsforskriften §§ 1, 4, 6, 21 og 28 a.

- (42) Subsidiært anfører klagerne at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil dersom Energiklagenemnda kommer til at spørsmål om brudd på systemansvarsforskriften ligger utenfor nemndas prøvingsmyndighet. Saken må i så fall sendes tilbake til RME for ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Klagerne viser til at enkeltvedtak skal grunngis, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Klagerne mener at RME ikke har begrunnet hvordan de har vurdert Statnetts etterlevelse av systemansvarsforskriften og hvorfor de ikke har gått videre med denne delen av saken.

Klagers merknader til forhåndsvarselet om vedtak

- (43) Energiklagenemnda sendte ut varsel om vedtak den 5. februar 2024. I varselet stod det at Energiklagenemnda vurderte å avvise klagen fordi nemnda mente at klagerne ikke hadde rettslig klageinteresse, og klagerne ble invitert til å kommentere nemndas foreløpige vurdering.
- (44) Klagerne anfører at de oppfyller kravene til å ha rettslig klageinteresse i saken. Klagerne påpeker at Statnett sin fastsettelse av handelskapasitet påvirker både mengden og prisen på kraften. Statnett har dermed stor påvirkning på kraftprisene i de enkelte budområdene. Klagerne understreker at de ønsker å bruke sine vannressurser på den mest gunstige måten, og at handelskapasitet er en viktig parameter for den fremtidige prisingen av vannressursene. Statnetts beslutninger har direkte økonomiske konsekvenser for klagerne og viser at de har en sterk tilknytning til saken.
- (45) Videre fremholder klagerne at den rettslige klageinteressen knytter seg til å få prøvd om Statnetts utkobling av systemvernet mellom NO1 og SE3 var i tråd med retningslinjene til systemansvarsforskriften § 6. Klagerne viser til at handelskapasiteten mellom NO1 og SE3 ble redusert til 1000 MW fra 24. november 2021 til 11. desember 2021. Videre ble den redusert til 670 MW fra 12. desember 2021 til 12. desember 2022. Klagerne påpeker at denne reduksjonen har hatt direkte økonomiske konsekvenser for dem, og at det skaper en uforutsigbar situasjon når man ikke vet hvilke hensyn Statnett begrunner reduksjonen i. Tidligere har det kun vært grunnlag for å redusere handelskapasiteten med hensyn til driftssikkerhet. Klagerne ser et behov for å få en uhildet avklaring av denne usikkerheten som har oppstått i forståelsen og praktiseringen av regelverket.
- (46) Klagerne bemerker at den rettslige klageinteressen knytter seg til å få prøvd spørsmålet om utkoblingen av systemvernet utgjorde markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. § 5-1. Klagerne mener at også dette spørsmålet har direkte økonomisk betydning for deres virksomhet. Klagerne viser til at dersom Energiklagenemnda skulle avvise saken på grunn av manglende rettslig klageinteresse, ville dette føre til at ingen markedsaktører på generell basis kan få prøvd saker om markedsmanipulasjon. Klagerne mener dette er rettsikkerhetsmessig uheldig.
- (47) Videre viser klagerne til tvisteloven § 1-3 som støtte for at de har rettslig klageinteresse. I denne sammenheng viser klagerne til at begrepet «rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven § 28 første ledd skal tolkes i samsvar med søksmålsadgangen i tvisteloven § 1-3 annet ledd. Klagerne mener at det vil være uforenlig med dette harmoniformålet dersom klagerne kan få reist et erstatningskrav på grunn av Statnetts handlinger overfor domstolene, men ikke samtidig ha rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven. Videre viser klagerne til juridisk teori som støtte for at de har rettslig klageinteresse. Klagerne bemerker også at Statnett, som monopolist for kapasitetstildeling, har en særegen rolle med stor betydning for prisdannelsen i markedet.

Klageren mener at det er avgjørende for tilliten i markedet at markedsaktørene er trygge på at Statnett tar beslutninger på riktig og nøytralt grunnlag.

Energiklagenemndas vurdering

- (48) Saken gjelder Statkraft Energi AS og Hafslund ECO Vannkraft AS' felles klage over vedtak fattet mot Statnett SF av RME den 18. februar 2023. Klagerne anfører at Statnetts mangel på offentliggjøring av innsideinformasjon utgjorde markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. § 5-1 syvende definisjon bokstav a og b. Klagerne har også stilt spørsmål ved om Statnett sin reduksjon av handelskapasitet er i tråd med systemansvarsforskriften.
- (49) Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan et enkeltvedtak påklages av «en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger skal Energiklagenemnda avvise saken, jf. forvaltningsloven § 34. Det er klart at klagerne ikke har partsstatus i saken ettersom vedtaket retter seg mot Statnett. Statnett har imidlertid ikke påklaget vedtaket, men gir uttrykk for at de støtter RMEs vurdering om at klagerne skal ha rettslig klageinteresse. Spørsmålet nemnda må ta stilling til er om klagerne har «rettslig klageinteresse».
- (50) Av forvaltningslovens forarbeider fremkommer det at uttrykket «rettslig klageinteresse» ble valgt for å samsvare med det tilsvarende uttrykket som da var benyttet i tvistemålsloven (lov av 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål – nå opphevet) § 54, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 99. Det ble videre forutsatt at uttrykkets innhold skulle utfylles og utvikles av rettspraksis og juridisk teori. Den videreføring som ble gjort fra 2008, med ikrafttreddelsen av tvisteloven, gjelder derfor tilsvarende for kravet om rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven. Dermed skal vilkåret i forvaltningsloven § 28 forstås i lys av innholdet i tvisteloven § 1-3 annet ledd, hvor det står at saksøker må påvise et «reelt behov for å få kravet avgjort overfor saksøkte [...] ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det».
- (51) Bestemmelsen i tvisteloven § 1-3 oppstiller to kumulative hovedvilkår; saken må gjelde «rettskrav» og saksøker må påvise et «reelt behov» for å få kravet avgjort. Behovskravet skal avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det, jf. tvisteloven § 1-3 annet ledd.
- (52) På samme måte som tvistemålsloven §§ 53 og 54 begrenser tvisteloven § 1-3 søksmålsadgangen til å gjelde forhold som reguleres av rettsregler, og til å gjelde personer eller sammenslutninger som har et aktuelt og beskyttelsesverdig behov for å få avklart sin rettslige posisjon overfor andre eller det offentlige, jf. Skoghøy, Tvisteløsning, 4. utg. (2022) s. 374. Det er i juridisk teori lagt til grunn at klageretten etter forvaltningsloven § 28 må antas å gå *minst* like langt, og i alle fall ikke snevrere, enn søksmålsadgangen etter tvisteloven § 1-3, jf. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 12. utg. (2022) s. 306.
- (53) Det kreves en konkret skjønnsmessig vurdering av om klager har «rettslig klageinteresse» etter forvaltningsloven § 28 første ledd. I vurderingen må det legges vekt på om vedtaket berører klager. Terskelen for dette er ikke høy, jf. Sivilombudets uttalelse i SOM-2019-4519. Sivilombudet viste i samme sak til at det vil være tilstrekkelig at vedtaket har betydning for klagerens rettigheter, slik at vedkommende har en viss interesse i å få medhold.
- (54) Nemnda viser i denne sammenheng til at Sivilombudet gjentatte ganger har kommet med uttalelser i forbindelse med rettslig klageinteresse i forvaltningssaker, jf. særlig SOM-

2019-4519 og SOM-2011-487. Fellesnevneren for flere av sakene er at de ofte dreier seg om søknader til forvaltningen. Den som ikke var part i saken, men som likevel hevdet å ha rettslig klageinteresse, ble som regel indirekte berørt av om søknaden ble innvilget eller ikke.

- (55) Problemstillingen er noe annerledes i denne saken. RME har ikke innvilget eller avslått en søknad fra Statnett, men heller stadfestet at Statnett har brutt reglene for publisering av innsideinformasjon i NEM § 5-3. Vedtaket omhandler myndighetenes skjønnsmessige kompetanse til å ilegge sanksjoner og gjelder i utgangspunktet utelukkende et forhold mellom RME og Statnett.
- (56) I Sivilombudets uttalelse i SOM-2010-2482 var spørsmålet om Mattilsynets beslutning om å *ikke* iverksette sanksjoner mot en ansatt i Mattilsynet, ga en veterinær rettslig klageinteresse i saken. En veterinær hadde sendt inn en bekymringsmelding om en hund til Mattilsynets beredskapsvakt. Bekymringsmeldingen ble ifølge veterinæren ikke fulgt opp på en tilfredsstillende måte, og veterinæren mente at Mattilsynet burde ha iverksatt sanksjoner mot vakthavende veterinær ved beredskapsvakten. Sivilombudet kom til at veterinæren ikke hadde rettslig klageinteresse og begrunnet dette med at det var vanskelig å se at klagers rettslige stilling ble berørt av beslutningen, og at det ellers ikke var noen relevant tilknytning til saken av en slik art og styrke at det var rimelig å gi klageadgang.
- (57) Sivilombudets uttalelse i SOM-2010-2482 gir uttrykk for at det er høyere terskel for å ha rettslig klageinteresse angående forvaltningens sanksjonskompetanse enn å ha rettslig klageinteresse angående forvaltningens myndighet til å behandle søknader, dispensasjoner og konsesjoner. Det kan på denne bakgrunn være grunnlag for å oppstille en høyere terskel for at klagerne i denne saken skal ha rettslig klageinteresse.
- (58) Nemnda understreker at denne saken handler om Statnetts reduksjon av handelskapasitet og forsinkede offentliggjøring av innsideinformasjon, samt RMEs skjønnsmessige kompetanse til å ilegge et overtredelsesgebyr for dette bruddet. RME fattet vedtak om at Statnett SF hadde brutt kravet i NEM § 5-3 om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold. Begrunnelsen var at Statnett SF ikke hadde offentliggjort at de hadde besluttet å koble ut systemvernet mellom budområdene NO1 og SE3 innen 1 time etter at beslutningen var tatt.
- (59) Saken kom ikke inn som en uenighetssak mellom to parter. RME tok opp saken av eget initiativ i kraft av å være kontroll- og tilsynsmyndighet. Utgangspunktet er derfor at saken kun gjelder et forhold mellom RME og Statnett. RME sin kontroll- og tilsynskompetanse er blant annet hjemlet i NEM § 8-1 første ledd annet punktum der det står at RME «fører kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne forskriften blir overholdt». RME har kompetanse til å kontrollere og undersøke at bestemmelsene i energiloven med tilhørende forskrifter blir overholdt av aktørene i energimarkedet. RME kan dermed fatte vedtak mot enkeltaktører i markedet, uten at dette er brakt inn som en uenighetssak.
- (60) Klagerne viser til en lovkommentar til forvaltningsloven § 28 som støtte for at de har rettslig klageinteresse. Kommentaren lyder som følger:

«Der et vedtak har betydning for noen på grunn av rettslig avhengighetsforhold til en part, har ofte vedkommende klagerett. Et vedtak som går ut på at eieren plikter å fjerne ulovlig oppført bygning, kan for eksempel påklages av en leietaker eller panthaver i bygningen. Det kan imidlertid ikke uten videre være avgjørende at

vedkommende har en nær tilknytning til saken, dersom vedtaket verken rettslig eller praktisk får virkninger for ham eller henne. Ved avgjørelsen må det vurderes hvor vesentlige interesser vedkommende har i nettopp dette konkrete vedtaket.» (Jan Fridthjof Bernt, Rettsdata, note 764 til forvaltningsloven § 28, oppdatert per 6. desember 2017)

- (61) Nemnda er enig i at Statnett som monopolist på kapasitetstildeling fastsetter betingelser som alle kraftproduserende markedsaktører må forholde seg til, og dermed står i en form for særstilling. Nemnda påpeker likevel at Bernt uansett henviser til at det må gjøres en konkret vurdering av om vedkommende har «vesentlige interesser» i det aktuelle vedtaket. Nemnda legger til grunn at et eventuelt rettslig avhengighetsforhold mellom klagerne og Statnett er et moment som taler for at klagerne har rettslig klageinteresse, men viser igjen til at spørsmålet må avgjøres etter en konkret skjønnsmessig vurdering, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd, jf. tvisteloven § 1-3 annet ledd.
- (62) Nemnda er videre enig i at Statnetts fastsettelse av handelskapasitet mellom budområdene har betydning for klagers kraftproduksjon og kraftpris. Dette gjør at saken har en viss aktualitet og tilknytning for klagerne. Nemnda forstår imidlertid klagerens anførsler slik at disse i all hovedsak knytter seg til spørsmål om brudd på systemansvarsforskriften, og mulig markedsmanipulasjon på grunn av Statnetts fastsettelse av handelskapasiteten, og ikke det forholdet at Statnett ikke hadde offentliggjort beslutningen om å koble ut systemvernet én time etter at den var tatt. Sakens overordnede tema er imidlertid om Statnett har handlet i strid med gjeldende regelverk, og om det skal ilegges en administrativ sanksjon for dette.
- (63) I dette tilfelle gjelder det overtredelsesgebyr, som er en sanksjon som kan ilegges som reaksjon på allerede begåtte handlinger eller unnlatelser. Dette står i motsetning til for eksempel tvangsmulkt der formålet er å presse frem en fremtidig retting i tråd med vedtaket. Når det kommer til klageadgang for andre enn part i et vedtak som omhandler overtredelsegebyr har Berg uttalt på side 91 i Forvaltningssanksjoner (2005) at:

«Når tvangsmulkten fastsettes, vil den fungere som et press mot den ansvarlige for å få gjennomført pålegget som tvangsmulkt er bærer av. Og dette pålegget vil også private kunne ha interesse av at blir gjennomført (jf. eksempelet ovenfor om ulovlig bygging). Forvaltningsboten og administrativ inndragning er derimot rent retrospektive sanksjoner, og ilegges som reaksjon på en foretatt handling. Det er derfor vanskeligere å tenke seg at andre enn den som er part skulle ha rettslig klageinteresse i at slike vedtak fattes.»

- (64) Nemnda legger til grunn at det er en høy terskel for at andre enn den som er part i en sak som dreier seg om forvaltningens sanksjonskompetanse skal ha rettslig klageinteresse i saken. Nemnda har forståelse for at klagerne blir påvirket av Statnetts fastsettelse av handelskapasitet, men mener at dette ikke er tilstrekkelig i dette tilfellet. RME har konkret kommet til at Statnett har brutt kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold etter NEM § 5-3, men har valgt å ikke ilegge et overtredelsesgebyr. Dette ville vært en retrospektiv reaksjon, og det gir klagerne et begrenset reelt behov for å få prøvd dette, jf. tvisteloven § 1-3 annet ledd. Nemnda forstår videre klagerne slik at de ønsker en fremtidig avklaring på om Statnetts nedjustering av handelskapasiteten er i tråd med systemansvarsforskriften, og om det kan utgjøre markedsmanipulasjon etter NEM § 5-4, jf. § 5-1 syvende definisjon bokstav a og b. Etter nemndas syn vil behovet

for mer generelle fremtidige rettslige avklaringer ikke oppfylle kravet til rettslig klageinteresse.

- (65) Nemnda viser for øvrig til at spørsmålet om Statnetts beslutning var fattet i tråd med reglene i systemansvarsforskriften ikke er behandlet i RMEs vedtak. I den forbindelse vil nemnda påpeke at det ligger til tilsynsmyndighetens uavhengige kompetanse å vurdere hvilke bestemmelser et forhold skal vurderes opp mot, og hvilke saker som skal prioriteres fra RMEs side. Dette er forhold nemnda i liten grad kan overprøve eller instruere RME om.
- (66) Nemnda vil bemerke at det som eventuelt kan påklages er selve vedtaket som RME har fattet i saken. Spørsmål om alminnelige erstatningskrav faller utenfor nemndas kompetanse, jf. forskrift av 24. oktober 2019 nr. 1420 om Energiklagenemnda § 1. Nemnda viser også til at spørsmålet om det kan reises et erstatningskrav overfor domstolene er et annet rettslig spørsmål enn de spørsmålene en overprøving av RMEs vedtak omhandler. RME fastsatte at Statnett hadde brutt kravet om å offentliggjøre innsideinformasjon uten ugrunnet opphold, jf. NEM § 5-3. RME har ikke kompetanse til å ta stilling til et alminnelig erstatningsansvar mellom to private parter. Klagernes eventuelle adgang til å gå til erstatningssøksmål har dermed ikke direkte overføringsverdi for spørsmålet om klagerne har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28 i *denne* saken.
- (67) Statnett er monopolist med ansvar for kapasitetstildeling, og er strengt regulert av RME. RME har et kontroll- og tilsynsansvar for at Statnett følger regelverket på en tilfredsstillende måte, og dermed trykker rettssikkerheten til de øvrige markedsaktørene. Nemnda viser til at klagerne er store markedsaktører, og at dette kan tale for de burde ha rettslig klageinteresse i en sak som denne. Nemnda finner likevel grunn til å trekke en grense; det er ikke slik at alle kraftprodusenter eller kraftkjøpere i markedet skal kunne ha adgang til å klage på sanksjonsvedtak fattet av RME fordi de blir direkte eller indirekte påvirket av Statnetts handlinger.
- (68) Nemnda har kommet til at klagerne ikke har «rettslig klageinteresse» etter forvaltningsloven § 28 første ledd. Vilåarene for å behandle klagesaken er dermed ikke til stede, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd. Konklusjonen er at klagen avvises.
- (69) Energiklagenemnda bemerker avslutningsvis at man har forståelse for klagernes ønske om en rettslig avklaring av om Statnetts nedjustering av kapasitet er i tråd med systemansvarsforskriften. Nemnda behandler imidlertid konkrete saker og skal ikke gi generelle avklaringer uten at det knytter seg til en sak som er tatt til behandling. Det er RME som har kontroll- og tilsynsmyndighet med at aktørene i energimarkedet overholder energiloven med tilhørende forskrifter. Spørsmålet om Statnett etterlever systemansvarsforskriften må eventuelt behandles av RME i et eget vedtak. Et slikt vedtak kan eventuelt klages inn til Energiklagenemnda av en part, eller andre aktører med rettslig klageinteresse i den aktuelle saken.

Vedtak

- (70) Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

1. Klagen avvises.

2. Reguleringsmyndigheten for energis vedtak 202117615-13 av 18. februar 2023 stadfestes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 18. mars 2024

Tormod Anders Sletten
Nemndsmedlem

Helle Grønli
Nemndsmedlem

Edna Grepperud
Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur