



Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 14. november 2022

Sak: 2022/0718

Klager: Celsa Armeringsstål AS

Prosessfullmektig: Advokat Odd Stemsrud

Saken gjelder: Klage over vedtak om utbedringsansvarlig for krav til flimmer

Celsa Armeringsstål AS (heretter «Celsa» eller «klager») klager over vedtak fattet av Reguleringsmyndigheten for energi (heretter «RME») den 11. januar 2022. I vedtaket slår RME fast at Celsa er utbedringsansvarlig for brudd på krav til flimmer og pålegger utbedring av flimmerproblemet innen 1. mai 2023, etter forskrift om leveringskvalitet i kraftsystemet av 30. november 2004 nr. 1557 (FOL) § 2-1, jf. § 3-5. Nemnda opphevet RMEs vedtak.

Energiklagenemndas medlemmer:

Energiklagenemndas leder Per Conradi Andersen, nemndsmedlemmene Edna Grepperud og Morten Sundt

1 Sakens bakgrunn

- (1) Statnett SF (heretter «Statnett») kontaktet Norges vassdrags- og energidirektorat (heretter «NVE») i brev datert 24. september 2019 og varslet om brudd på forskrift om leveringskvalitet i Mo Industripark. Statnett ba NVE om å gi nødvendige pålegg i henhold til forskriften § 5-2 annet ledd for å sikre at bestemmelsene i forskriften ble overholdt.
- (2) I brev datert 16. oktober 2019 ba NVE de øvrige aktørene i nettet, MIP Industrinett AS, Helgeland Kraft Nett AS (i dag Linea AS) og Celsa, om å sende inn kommentarer i saken innen 10. november 2019.
- (3) Helgeland Kraft Nett AS sendte inn informasjon i e-post datert 7. november 2019. Helgeland Kraft Nett AS bekreftet at flimmersituasjonen var forskriftsstridig og at de var enig med systemansvarlig i at situasjonen ikke var tilfredsstillende i et lengre tidsperspektiv.
- (4) Celsa sendte inn merknader i brev datert 18. november 2019. Celsa fremholdt at det var behov for å ferdigstille en grundig analyse utarbeidet gjennom et samarbeid mellom aktørene i nettet. Først etter en slik kunnskapsinnhenting, og dersom partene ikke var i

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

stand til å finne en løsning, ville det foreligge grunnlag for å gi pålegg om utbedringer i henhold til forskrift av 30. november 2005 nr. 1557 (FOL).

- (5) MIP Industrinett AS (heretter «MIP Industrinett») sendte også inn merknader i saken 18. november 2019. Selskapet var enig med Statnetts fremstilling, men fremholdt i tillegg at bildet kunne være komplekst. MIP Industrinett anså det som hensiktsmessig å fortsette arbeidet i den såkalte firepartsgruppen etablert mellom aktørene, for å avklare tekniske løsninger, kostnader og en eventuell kostnadsdeling.
- (6) Celsa innga ytterligere merknader den 20. desember 2019.
- (7) Norsk Industri og Fellesforbundet innga en samlet merknad til saken i brev datert 24. januar 2020. Også Celsa innga merknader og ny informasjon den 24. januar 2020 og 20. april 2020, blant annet presentasjoner fra et møte mellom dem og RME den 27. mars 2020.
- (8) RME sendte ut forhåndsvarsel i saken den 28. september 2020, med frist for å uttale seg innen den 1. november 2020. Det ble varslet om at RME anså Celsa som utbedringspliktig etter FOL og at flimmerproblemet måtte bli utbedret uten ugrunnet opphold.
- (9) I brev datert 14. oktober 2020 anmodet Celsa om innsyn i samtlige av sakens dokumenter og ba samtidig om utsettelse av frist for uttalelse til forhåndsvarselet frem til 15. januar 2021.
- (10) Statnett innga merknader til varsel om vedtak den 20. oktober 2020.
- (11) Celsa innga merknader den 16. november 2020. Celsa viste blant annet til at firepartssamarbeidet, mot innsigelser fra Celsa, hadde begrenset arbeid til å vurdere kun en teknisk løsning. Celsa anførte at et vedtak i tråd med varselet ville være ugyldig.
- (12) Linea AS (tidligere Helgeland Kraft Nett AS) sendte inn merknader den 19. november 2020. Merknadene gjaldt antall kundeklager for nettselskapet og hvilken andel av disse som kunne knyttes til flimmer.
- (13) Celsa varslet behov for å sende inn ytterligere merknader og informasjon i e-post 3. februar 2021. Merknadene ble oversendt RME 6. april 2021. Norsk Industri og Fellesforbundet sendte inn sine merknader til saken i brev datert 21. mai 2021.
- (14) I e-post 7. juli 2021 redegjorde Celsa for at det var målt høyere flimmernivåer enn tidligere registrert og bakgrunnen for disse målingene. Celsa fremhevet at de høyere flimmernivåene knyttet seg til Statnetts vedlikeholdsarbeid, og at dette underbygget Celsas syn på at høy flimmeraktivitet skyldes forhold Celsa ikke rår over.
- (15) RME fattet vedtak i saken den 11. januar 2022, med følgende konklusjon:

«Celsa Armeringsstål er utbedringspliktig etter leveringskvalitetsforskriften § 2-1 for brudd på § 3-5 om krav til flimmer. Celsa Armeringsstål er ansvarlig for at flimmerproblemet blir utbedret uten ugrunnet opphold.

Celsa Armeringsstål skal innen 1.4.2022 sende RME en plan for å iverksette tiltak. Celsa Armeringsstål skal innen 1.5.2023 ha utbedret flimmerproblemet. Med utbedret

flimmerproblem forstås at flimmer fra Celsas virksomhet ikke er til hinder for å tilknytte nytt forbruk i området.»

- (16) Statnett innga en kort merknad til vedtaket i e-post den 31. januar 2022.
- (17) Celsa påklaget vedtaket den 31. januar 2022 og ba samtidig om utsatt iverksettelse. Celsa sendte inn utbedringsplan i tråd med fristen i vedtaket den 1. april 2022.
- (18) RME vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble endelig oversendt Energiklagenemnda ved RMEs innstilling datert 11. mai 2022. I innstillingen besluttet RME utsatt iverksettelse og ga ny frist for utbedring til 1. januar 2024. En forutsetning for utsatt frist var at klager jobbet videre med å utrede flimmerkompenserende tiltak. Det ble satt frist for å sende RME en ny konkret plan den 1. oktober 2022.
- (19) Klager har i brev datert 12. mai 2022 fått informasjon om saksgangen for Energiklagenemnda og frist til å inngi kommentarer til RMEs innstilling i saken eller andre merknader. Statnett, Linea og MIP Industrinett fikk orientering om innkommet klage og frist for merknader i brev datert 3. juni 2022
- (20) Klager ba om utsatt frist til å inngi merknader den 13. mai 2022. Ny frist for innsendelse av kommentarer ble satt til 13. juni 2022.
- (21) Klager innga merknader til RMEs innstilling den 13. juni 2022. Klager ba om utsatt iverksettelse frem til vedtak fra Energiklagenemnda forelå. Klager anmodet også nemnda om å be EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse.
- (22) Energiklagenemnda besluttet utsatt iverksettelse frem til vedtak fra Energiklagenemnda forelå i brev datert 27. juni 2022.
- (23) MIP Industrinett AS sendte merknader til klagen den 1. august og den 21. september 2022.
- (24) Statnett innga en kort kommentar til RMEs innstilling den 31. august 2022.
- (25) Klager sendte inn flere kommentarer og merknader i perioden 1. september til 27. september 2022.
- (26) Energiklagenemnda avholdt nemndsmøte i saken 14. november 2022.

2 Reguleringsmyndigheten for energis vedtak

- (27) I vedtaket redegjør RME innledningsvis grundig for sakens bakgrunn, partene og nettet samt saksgangen. RME viser til at Celsa er en industribedrift som smelter skrapjern ved bruk av lysbueovn. Lysbueovner skaper varme ved å lage elektriske lysbuer (kortslutninger). Prosessen innebærer stokastiske og raske variasjoner i den aktive og særlig den reaktive effekten lysbueovnen trekker, noe som forårsaker spenningsforstyrrelsen flimmer. Genereringen av flimmer er mer uttalt ved oppstart av smelteovnen. Forvarming av skrapjernet bidrar til å redusere flimmeret.

- (28) Celsa ligger i Mo Industripark og har nettilknytning i MIP Industrinett sitt 22 kV nett. I dagens koblingsbilde ligger Celsa forsynt fra 132 kV samleskinne B i Svabo transformatorstasjon. MIP Industrinett er anleggskonsesjonær for Svabo transformatorstasjon. MIP Industrinett sine øvrige kunder ligger alle forsynt fra samleskinne A i Svabo. To av fire aggregater i Rana kraftverk, eid av Statkraft, ligger mot Svabo.
- (29) Fra Svabo går det ledning til transmisjonsnettpunktet Rana. De resterende to aggregatene i Rana kraftverk mater inn på 132 kV samleskinne i Rana. Fra Svabo går det i tillegg en 132 kV ledning til transmisjonsnettpunktet Nedre Røssåga. Linea er konsesjonær for alle 132 kV ledninger ut fra Svabo, det vil si ledninger mellom aggregatene i Rana og Svabo og ledningen mellom Svabo og Nedre Røssåga.
- (30) Delt drift i Svabo, det vil si at Celsa ligger alene på en samleskinne elektrisk frakoblet det øvrige forbruket i Svabo, har siden 2001 vært benyttet som flimmerkompenserende tiltak. Andre nødvendige tiltak har vært spesialregulering av aggregatene i Rana for å sikre tilstrekkelig kortslutningsytelse mot samleskinnen som forsyner Celsa og at Celsa selv i 2008 installerte et forvarmingsanlegg for å forbedre egen prosess og redusere flimmer. MIP Industrinett eies 100% av Mo Industripark AS. Celsa har en eierandel på ca. 30 % i Mo Industripark AS.
- (31) RME viser til at Statnett som systemansvarlig har tatt opp problemstillingen rundt flimmer i Mo. Statnett har vist til at delt drift i Svabo og utstrakt bruk av spesialregulering har gitt store begrensninger i systemdriften og dårlig utnyttelse av de eksisterende nettanleggene i Mo. Statnett har anført at de som systemansvarlig har betalt produsentene 20 millioner kroner i spesialreguleringer de siste fem årene. Statnett har videre anført at dersom flimmerintensiteten bringes innenfor grenseverdiene i forskriften vil systemansvarlig kunne fastsette nytt koblingsbilde som muliggjør tilknytning av inntil 150 MW nytt forbruk i dagens nett. Nytt forbruk utover dette vil måtte løses med nye overføringslinjer og økt transformatorkapasitet. Statnett har fremhevet at slike tiltak ikke vil kunne gjøres før flimmerintensiteten i Svabo bringes innenfor forskriftsfestet nivå.
- (32) I vedtaket redegjør RME grundig for de fire aktørenes anførsler og merknader til saken, samt tidligere behandling av flimmerproblematikken fra stålovnen til Celsa. Flimmerproblematikken i Mo har en lang historie, og NVE fattet vedtak 26. januar 1999 om at det var Mo Industripark AS som områdekonsesjonær med stålovnen tilknyttet, som var ansvarlig for å ordne opp i flimmerproblematikken. Denne avgjørelsen ble stadfestet to ganger som klagesak til OED. I desember 2000 ble dagens koblingsbilde med delt drift i Svabo testet ut som flimmerdempende tiltak etter initiativ fra Mo Industripark. I påfølgende evaluering høsten 2001 frarådet både Statnett og Helgelandskraft driftskoblingen som et permanent tiltak, mens Mo Industripark mente den burde videreføres. NVE konkluderte i vedtak av 24. oktober 2001 med at den nye driftskoblingen ikke oppfylte kravene i vedtaket av 26. januar 1999. Vedtaket ble stadfestet av OED i brev datert 10. mars 2004. NVE vedtok tvangsmulkt 7. februar 2005. Tvangsmulktvedtaket ble påklaget til OED den 4. mars 2005. OED endret NVEs vedtak, slik at tvangsmulkten ble suspendert og Mo Industripark AS fikk ny frist til 1. januar 2007 til å oppfylle forpliktelsene i vedtaket fra 1999.
- (33) Mo Industripark AS anskaffet og satte i drift et forvarmingsanlegg for ovnen i 2008. I brev datert 7. desember 2007 søkte Celsa/MIP Industrinett om at vedtak om tvangsmulkt

ble opphevet/omgjort i medhold av forvaltningsloven § 35. I brev datert 12. mai 2011 ga NVE en vurdering av tekniske aspekter knyttet til denne søknaden. NVE viste til at den installerte løsningen for forvarmingen av skrapjern i smelteprosessen til Celsa hadde medført reduserte verdier for flimmerintensitet. Ut fra målinger i Svabo transformatorstasjon mente NVE at intensjonen med vedtaket fra 1999 var oppfylt. NVE bemerket videre at et akseptabelt nivå av flimmer likevel var avhengig av Celsas drift, kortslutningsytelsen i området, gjeldende driftskoblinger i Svabo transformatorstasjon og optimal håndtering av eventuelle anleggsrevisjoner. På bakgrunn av dette opphevet OED vedtaket om tvangsmulkt i brev datert 15. juni 2011 og saken ble avsluttet.

- (34) Høsten 2017 ble det etablert en samarbeidsgruppe, det såkalte firepartssamarbeidet, mellom Statnett, Linea, MIP Industrinett og Celsa. RME bemerker at dette samarbeidet hadde som formål å finne løsninger på problemene med flimmer og nettutvikling i området. Statnett har oversendt sluttrapport for arbeidet, men partene har ikke kommet til enighet om innholdet i rapporten.
- (35) Deretter går RME over til sin vurdering av saken. RME legger til grunn at saken i hovedsak gjelder forhold regulert i forskrift om leveringskvalitet. Saken er brakt inn av systemansvarlig, som anfører at FOL brytes i flere tilknytningspunkt i området. Systemansvarlig anfører videre at de ikke har virkemidler til å ivareta driften på en tilfredsstillende måte.
- (36) RME viser til at reguleringen av strømmettet er et samvirke av mange elementer. Overholdelse av krav til leveringskvalitet er en av flere viktige forutsetninger som må være på plass. Etter RMEs vurdering er brudd på krav til flimmer det underliggende problemet som legger føringer for Statnetts utøvelse av systemansvaret, netteierens mulighet til å tilknytte nytt forbruk i området og som generelt forhindrer en hensiktsmessig drift og utvikling av nettet i området.
- (37) Grenseverdiene for flimmer fremgår av FOL § 3-5 og gjelder i tilknytningspunkt. Med unntak av perioder med revisjoner/utkoblinger i transmisjonsnettet, viser tilgjengelige målinger av flimmer ingen vesentlig endring av flimmernivå i det vurderte området fra 2012 og frem til i dag. Flimmernivåene er imidlertid generelt høyere enn de forskriftsfestede kravene. Det er primært Linea sine sluttbrukere som blir berørt av flimmer. Totalt 17 av 50 klager i 2020 gjaldt flimmer og kunne knyttes til aktivitet hos Celsa. RME legger til grunn at det reelle tallet på kunder som er berørt av flimmer er høyere enn det antall klager til Linea tilsier, da flimmer har vært et problem i flere tiår.
- (38) Hvem som er utbedringsansvarlig følger av FOL § 2-1. Bestemmelsen gir uttrykk for et "forurensar-betaler prinsipp", hvor den som er skyld i at grenseverdiene ikke kan overholdes er den som er forpliktet til å utbedre forholdet. RME kan i medhold av FOL § 5-2 gi de pålegg som er nødvendige for overholdelse av forskriften.
- (39) Et utbedringsansvar innebærer i utgangspunktet en plikt til å utbedre forholdet uten ugrunnet opphold. Imidlertid er ikke et utbedringsansvar ensbetydende med at alle tiltak må bli gjort i egen installasjon. Nett kunder med utbedringsplikt kan unntas plikten dersom grenseverdiene utelukkende overskrides i eget tilknytningspunkt og andre ikke opplever problemer som følge av dette. Imidlertid opplever både Statnett og Linea som netteiere flimmerproblemer, samtidig som dagens flimmerkompenserende tiltak legger begrensninger på systemansvarlig og den samlede systemdriften i området. RME ser det som nødvendig å plassere ansvar for å utføre utbedringstiltak.

- (40) Ved plassering av ansvar etter FOL § 2-1 må det gjøres en konkret vurdering av om brudd på krav til leveringskvalitet skyldes nettets drift eller forfatning, eller om det kundens bruk av nettet som forårsaker brudd. I denne saken er dette i hovedsak et spørsmål om bruk av lysbueovner uten filter er en påregnelig belastning som nettet skal tåle.
- (41) På generelt grunnlag har nettkunder rett til å benytte sin kapasitet fullt ut. Dette betyr imidlertid ikke at nettkunder er unntatt enhver utbedringsplikt dersom bruk av nettet innenfor den avtalte kapasiteten forårsaker brudd på krav til leveringskvalitet. Etter RMEs forvaltningspraksis må det, for andre spenningskvalitetsparametere enn langsomme spenningsvariasjoner, gjøres en konkret vurdering av hvorvidt det er nettselskapet eller kunden som har utbedringsplikt.
- (42) I henhold til FOL § 2-4 skal nettselskap så langt som mulig utføre koblinger i egne anlegg for å begrense omfanget av forhold som reduserer leveringskvaliteten i systemet. I forarbeidene er det presisert at dette også gjelder der andre aktører enn nettselskapet selv er årsaken til den forringete leveringskvaliteten. Etter systemansvarforskriften skal systemansvarlig fastsette koblingsbilder ut fra hva som samlet sett er best, og der også hensynet til å ivareta sikker drift og et velfungerende kraftmarked veier tungt. I denne konkrete saken mener systemansvarlig at det ikke er samfunnsmessig rasjonelt med delt drift i Svabo. Situasjonen er imidlertid fastlåst ettersom systemansvarlig ikke uten videre kan fastsette et annet koblingsbilde i Svabo, før det er gjort utbedrende tiltak av det underliggende flimmerproblemet.
- (43) RME legger videre til grunn at de forutsetningene som forelå da den tidligere saken om flimmerproblematikken på Helgeland ble avsluttet, nå er vesentlige endret. I hovedsak er de endrede forutsetningene knyttet til behovet for å benytte en annen driftskobling i Svabo for å kunne videreutvikle nettet i området. Basert på informasjonen som foreligger i saken, legger RME til grunn at det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk i eksisterende nett, på grunn av for høyt flimmernivå. Det er heller ikke mulig å gjennomføre nettførsterkninger i form av nye ledninger og transformatorer før det underliggende problemet med flimmer er løst.
- (44) Etter forskrift om netregulering og energimarked av 24. oktober 2019 nr. 1413 (NEM) § 3-2 har anleggskonsesjonærer plikt til å tilknytte nytt forbruk uten ugrunnet opphold. Informasjon fra Statnett tilsier at dette ikke kan imøtekommes før problemet med flimmer er løst. De berørte netteierne er samstemte om at dagens situasjon ikke er akseptabel på lang sikt.
- (45) RME vurderer at dagens løsning for å håndtere flimmersituasjonen i stor grad forhindrer tilknytning av nytt forbruk og dermed effektiv drift, utvikling og utbygging av nettet. RME viser til at nettselskap har en plikt til å tilpasse sine anlegg i overensstemmelse med utviklingen etter forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 7. desember 1999 nr. 959 (energilovforskriften) § 3-5. Kundene har rett til å bruke nettet innenfor rammene av regelverket, men dette betyr ikke at forhold som ikke har ført til problemer tidligere, ikke kan bli et problem i fremtiden.
- (46) RME viser til at Statnett har opplyst at det er konkrete forespørsler fra nettkunder om tilknytning hos MIP Industrinett. På kort sikt er det tale om 150 MW forbruk, mens det på lengre sikt har kommet henvendelser på inntil 600-700 MW forbruk og 500 MW

produksjon. Statnett opplyser at det er driftsmessig forsvarlig å tilknytte 110 MW i dagens nett, forutsatt at flimnerproblemet løses. De øvrige henvendelsene krever flere tiltak i nettet, men en løsning av flimnerproblematikken er likevel en forutsetning, ellers vil flimneret spres over et større område.

- (47) RME redegjør videre for systemansvarligs rolle og forholdet mellom bruk av systemansvarsverkemidler og leveringskvalitet. RME viser til at rammene for utøvelse av systemansvaret er gitt i forskrift om systemansvar i kraftsystemet av 7. mai 2002 nr. 448 og omfatter fastsetting av koblingsbilder, driftsstanskoordinering, bruk av systemvern og flaskehalshåndtering/spesialregulering. RME fremhever at det ikke er til hensikt at systemansvarligs virkemiddelbruk i stor grad skal benyttes til å redusere negativ innvirkning fra enkeltaktører, med mindre det kan påvises at dette er en samfunnsmessig riktig løsning. Leveringskvalitet skal primært sikres gjennom bestemmelsene i FOL, og det er i utgangspunktet et forhold mellom tilknyttede nettselskap og nettkunder.
- (48) Flimnerproblematikken på Helgeland har, i tillegg til forvarmingsanlegget, i det aller vesentligste vært løst ved utstrakt bruk av systemansvarsverkemidler. Dette gjelder spesifikt koblingsbildet med delt drift i Svabo. Kostnadene ved bruken av spesialregulering for å håndtere flimnerproblematikken har beløpt seg til over 30 millioner kroner siden 2013.
- (49) I lys av utviklingen av nettet siden 2011, er RMEs vurdering at delt drift i Svabo er en uhensiktsmessig og lite fleksibel løsning på lang sikt. Koblingsbildet i Svabo forhindrer en effektiv drift og utnyttelse av eksisterende nettanlegg, og vanskeliggjør en videre utvikling av kraftsystemet i området. RME vektlegger i tillegg at dagens løsning forutsetter utstrakt bruk av spesialregulering fra aggregatene i Rana, noe som gir økte spesialreguleringskostnader som påføres alle norske nettkunder. Et annet moment er behovet for at kraftverk fra tid til annen tas ut til revisjon. Enkeltkunder kan ikke ha som forutsetning for forsvarlig drift at spesifikke kraftverk til enhver tid kjører.
- (50) Tilslutt i vedtaket kommenterer RME klagers anførsler. RME presiserer at de ikke har til hensikt å omgjøre OEDs vedtak fra 2011. Videre bestrider RME at vedtaket i realiteten innebærer at klager pålegges investeringer i økt kapasitet. Saken er at det er ledig kapasitet i nettet som ikke kan utnyttes som følge av flimner forårsaket av klager.
- (51) Klager har anført at RME ikke har oppfylt de relevante bevisbyrdekravene. RME viser til at beviskravet er sannsynlighetsovervekt og at dette er mer enn oppfylt i denne saken. RME peker på at klager ikke har presisert hvilke deler av faktum som ikke er tilstrekkelig bevist.
- (52) Med hensyn til klagers anførsel om at vedtaket er urimelig og uproporsjonalt viser RME til at pålegg om retting er nødvendig for å redusere problemene med flimner som er forårsaket av smelteverket til Celsa. Alternativet er å velte kostnadene over på andre nettkunder. Pålegget om retting er forankret direkte i forskriften, og det er svært begrenset med skjønsmessige vurderinger i denne saken.

3 Statnetts sluttrapport

Bakgrunn

- (53) Statnett viser innledningsvis til at flimmerproblematikken har pågått siden 80-tallet på grunn av en stålovn på 75 MVA tilknyttet Svabo transformatorstasjon. Ovnens forårsaket flimmer i elektrisk belysning i Nordland fylke, og periodevis helt ned til Trøndelag. Flimmeret kommer fra spenningsvariasjoner som oppstår når ovnen genererer en lysbue ved smelting av metall. Problemet har vært forsøkt løst med installasjon av blant annet SVC (Static VAR compensator) på 80-tallet, mens det i 2000 ble innført delt drift for samleskinne A og B i Svabo. Den delte driften ledet til mindre flimmer tilknyttet samleskinne A, mens samleskinne B økte flimmernivået i transmisjonsnettet lenger unna Svabo (i blant annet Mosjøen og Salten).
- (54) I 2011 ble tiltakene iverksatt av Celsa i 2008 akseptert av OED, og tvangsmulkt ble opphevet. Statnett poengterer i rapporten at flimmernivåene fremdeles er svært høye i flere tilknytningspunkter i området og er i strid med FOL. Videre stiller Statnett seg spørrende til om det i 2011 i hovedsak ble lagt vekt på forholdene på samleskinne A i Svabo, og at flimmerforholdene i Mosjøen og andre steder ikke ble undersøkt/vurdert tilstrekkelig.
- (55) Når det gjelder de driftsmessige forholdene og påløpte kostnader, viser Statnett til at selskapet brukte kroner 30 millioner på reguleringer for å unngå overlast på forbindelsene Nedre Røssåga, Finneidfjord-Svabo. Statnett viser også til betydelig økte tapskostnader på grunn av den delte driften. Da Mo Industripark i 2017 sendte forespørsel til Linea om tilknytning av nytt forbruk til Svabo, konkluderte både Statnett og Linea med at det ikke var driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk.

Målte flimmernivåer

- (56) Statnett fremholder at det fra rundt 2011 til datoen for rapporten har vært brudd på grenseverdier for flimmer i FOL. Dette har skjedd i to til fire timer ved kaldstart på lysbueovnen, men har også forekommet i perioder der lysbueovnen er ferdig med kaldstarten. Med unntak av noen få perioder, har det ikke vært endring i flimmernivå de siste ti årene.
- (57) De tilfellene flimmernivåene har vært ekstra høye har som regel vært mens det har vært lavt produksjonsnivå som følge av at generatorer har vært ute av drift i kraftverkene i området, nødvendig arbeid/vedlikehold i nettet, eller begge deler. Uansett, mener Statnett at lysbueovnen i Mo Industripark har så hurtige og kraftig varierende laststrømmer at den er en utfordring for kraftnettet. Videre flimmertester viste at samlet drift i Svabo var mulig, uten å overskride kravene i FOL, dersom ovnen ikke stod på. Med ovnen på, viste bakgrunnsflimmer i området å være tre ganger høyere enn FOL tillater.

Tiltak for bedring av flimmerproblemet

- (58) Statnett viser at samarbeidsgruppen (Mo Industripark, Statnett, Linea, MIP Industrinett, Celsa og Statkraft) gikk sammen om å finne løsningen på problemene med flimmer og nettutvikling i området. Statnett viser at gruppen sendte ut forespørsel til aktuelle leverandører for gjennomføring av en analyse av korte og langsiktige tiltak for å sikre økt lastuttak i Mo Industripark, og for å få ned flimmernivåene i området til et akseptabelt nivå. Følgende tiltak var aktuelle:
- Sammenkobling av samleskinne A og B i Svabo
 - Tiltak for å øke kortslutningsytelsen i regionen

- Tiltak knyttet til stålovndriften (flimmerreduksjon)
- (59) Leverandør av analyse (Digsilent) konkluderte med at STATCOM kunne sikre flimmernivåer under grenseverdiene i FOL. Digsilent mente det ikke var hensiktsmessig å vurdere andre tiltak. Løsningen ble derfor sendt på anbud, og ble beregnet til å koste mellom kroner 80-85 millioner. Dagens løsning med delt drift i Svabo sa ikke noe om fremtidens kortslutningsytelse. Leverandørene ble derfor sendt Statnetts beregninger av kortslutningsytelse ved samlet drift som underlag. Ingen av leverandørene kunne gi garanti på flimmerreduksjon da de mente det var for mange faktorer som påvirker nettet i området. Det ble senere utført nye tester for å samle inn data om flimmerproblematikken i 2020.

Statnetts konklusjon

- (60) Statnett konkluderte utredningen med at det vil være mulig å redusere flimmernivåer under grenseverdier som er fastsatt i FOL i alle tilknytningspunkter i det berørte området ved å etablere et STATCOM-anlegg tilkoblet forsyningen til ståloven hos Celsa. Fra Statnetts side forventes det at flimmernivået vil være innenfor forskriftsfestet nivå.
- (61) Selv om det ikke var en garanti fra leverandørene av STATCOM-anlegget på at de ville kunne levere anlegg som fjernet alle overskridelser av flimmerverdiene, fremholder Statnett at anlegget vil kunne redusere flimmerverdiene med en faktor på mellom 4.5-4.7. Statnett, Linea og MIP Industrinett mener det er helt avgjørende for fremtidig nettutvikling i området at en endelig løsning gir muligheten for å kunne drifte Svabo stasjon samlet og uten begrensninger, uten å bryte FOL. Statnett konkluderer derfor med at det vil være mulig å installere flimmerreduserende tiltak i Svabo som sikrer etterlevelse av FOL. Dette vil muliggjøre mer effektiv drift i nettet og legge til rette for tilknytning av nytt forbruk.

4 Klagers anførsler

4.1 Innledning

- (62) Klager har i hovedsak anført:
- (63) Vedtaket bygger på feil faktum og må oppheves som ugyldig etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Klager viser også til at det ikke hjemmel i FOL til å pålegge klager å iverksette tiltak som i realiteten innebærer en investering i økt kapasitet, noe som er nettselskapenes forpliktelse etter energiloven.
- (64) RME har ikke overholdt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Klager viser til at vedtakets konklusjon er en ulovlig delegering av RMEs egen utredningsplikt. Videre at RME ikke har overholdt sin utredningsplikt, som nedfelt i forvaltningsloven og EØS-retten, til å vurdere egnetheten ved vedtaket. Herunder om det foreligger andre og mer egnede alternativer. Klager viser også til at RME skulle ha vurdert proporsjonaliteten ved vedtaket, herunder om vedtaket var begrenset til det nødvendige. Klager anfører at disse saksbehandlingsfeilene kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold og at vedtaket er ugyldig.

4.2 Sakens faktiske side og vedtakets kontekst

- (65) Klager redegjør innledningsvis kort for sakens faktiske side og vedtakets kontekst. Klager viser til at de er Nordens eneste produsent av armeringsstål og lokalisert i Mo i Rana. Klagers produksjon er basert på gjenvinning av skrapmetall og det brukes en

stålovn på 75 MVA som smelter og gjenvinner metallet. Det gjenvinnes ca. 700 000 tonn hvert år.

- (66) Stålovn er tilknyttet Svabo transformatorstasjon og forårsaker tidvis noe flimmer som kommer fra spenningsvariasjoner som oppstår når ovnen generer en lysbue ved smelting av metall. Som følge av delt drift i Svabo og klagers investering i en ny metode for forvarming av stålet, ble flimmernivået redusert og den tidligere saken hos NVE og OED ble avsluttet. Det ble uttalt fra NVE at intensjonen med vedtaket fra 1999 var oppfylt.
- (67) Siden 2011 har utviklingen påvist et behov for økt nettkapasitet i regionen. Det ble i 2017 etablert en samarbeidsgruppe mellom Statnett, Linea, MIP Industrinett og Celsa med det formål å finne løsninger på nettutviklingen i området og forholdet til eventuell flimmerproblematikk. Partene ble ikke enige om en sluttrapport og gruppens oppgaver ble heller ikke fullført. Statnett leverte sin egen sluttrapport til RME i februar 2021. Klager mener at Statnetts vurdering er feil og dokumentert dette overfor RME. RME har på side, for alle praktiske formål, lagt Statnetts syn til grunn for vedtaket uten å foreta en selvstendig vurdering av faktiske premisser og alternative løsninger. Vedtaket inneholder ingen redegjørelse eller vurdering av klagers kommentarer til Statnetts rapport.
- (68) Konsekvensen av vedtaket, dersom det blir stående, er at klager blir økonomisk ansvarlig for å øke kapasiteten i nettet med 150 MW for tilslutning av nye kunder, samt at Statnett unngår omtrent 20 millioner kroner i systemdriftskostnader. Dette er verken faktisk eller rettslig klagers ansvar. Klager er følgelig av den oppfatning at FOL ikke gir hjemmel til å pålegge klager å iverksette tiltak som i realiteten innebærer en investering i økt kapasitet, som er nettselskapenes forpliktelse etter energiloven. Klager viser også til at selv med investeringer i flimmerkompenserende tiltak, vil samlet drift i Svabo føre til at det fortsatt vil være ulovlige flimmernivåer.

4.3 Feil faktum

- (69) Klager viser til at vedtaket bygger på følgende premis: "Det er ikke driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk i eksisterende nett på grunn av for høyt flimmernivå. Hvis klager installerer en STATCOM vil denne fjerne forskriftsstridig flimmer og situasjonen vil bli kompatibel med FOL for fremtiden". Klager anfører at dette er uriktig og at RME derfor har lagt feil faktum til grunn for vedtaket.
- (70) Klager viser til at vedtaket bygger på udokumenterte påstander fra Statnetts side. RME har ikke gjort forsøk på å foreta en egen vurdering, utover å tiltre Statnetts uttalelser. Dette på tross av at klager har dokumentert at STATCOM ikke vil fjerne ulovlig flimmer, fordi det samtidig skal innføres samlet drift i Svabo transformatorstasjon. Klager anfører at RME må foreta en konkret vurdering av om det er driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk i eksisterende nett, samt om en STATCOM vil fjerne forskriftsstridig flimmer og om situasjonen i så fall vil forbli kompatibel med FOL for fremtiden.
- (71) Verken RME eller Statnett har dokumentert hvorfor flimmerreducerende tiltak er en forutsetning for å øke kapasiteten i nettet. Statnett har andre virkemidler og en plikt til å bruke disse, for å oppnå økt kapasitet. Så vidt klager er kjent med finnes det ikke flimmerkompenserende teknologi som vil fjerne bruddene, gitt samlet drift i Svabo og nettets lave kortslutningsytelse. Siden dagens løsning med delt drift i Svabo er et

flimmerkompenserende tiltak, så vil tilbakeføring til samlet drift medføre at flimmerintensiteten igjen vil overskride forskriftskravene allerede før nytt forbruk er tilknyttet.

4.4 RME har ikke overholdt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17

- (72) Saken er viktig både for partene og for det offentlige og det påligger derfor RME en omfattende utredningsplikt. Etter klagers syn angir verken vedtakets premisser eller konklusjoner hvilke tiltak klager skal implementere. Vedtaket pålegger klager en utredningsplikt, herunder at klager skal sende RME en plan for å iverksette passende tiltak. Klager anfører at RME prinsipielt ikke kan fatte vedtak av den karakter som foreligger i denne saken. Vedtaket innebærer at RME delegerer utredningsplikten etter forvaltningsloven til klager.
- (73) Saksbehandlingsfeilen er mer enn en formalitet. Klager har ingen mulighet til alene å foreta de analyser og vurderinger som RME må gjennomføre som en del av sin utredningsplikt. Klager har for eksempel ikke mulighet til å avkreve Statnett de nødvendige opplysninger for å foreta en vurdering av en kombinert løsning med direktekobling og nødvendig STATCOM-teknologi, som mest sannsynlig er den samfunnsøkonomisk optimale løsningen. Med andre ord, direktekobling er ikke utredet og RME pålegger klager å utføre utredningen, noe som er en umulig oppgave for klager.

4.5 Begrunnelsesplikt og plikt til å vurdere egnethet og forholdsmessighet

- (74) Klager viser til at kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven må ses i lys av hvilken type vedtak som treffes. I denne saken gjelder det RMEs sektorregulatoriske utøvelse av kompetanse etter EØS-reglene som implementert i norsk rett. Det er sikker rett at EØS-rettslig sekundærrett og "norske" regler som implementerer disse må tolkes og anvendes i tråd med de grunnleggende traktatbestemmelsene. Det følger av både de alminnelige EØS-regler, av de EØS-regulatoriske regler og av norsk forvaltningsrett, at forutsetningen for at et vedtak skal være gyldig er at det er foretatt en vurdering som viser at to vilkår er oppfylt:
- Vedtaket må være egnet for å nå det formål det søker (det finnes ikke noe bedre alternativ), og;
 - Vedtaket må være proporsjonalt for å nå det formålet det søker (ikke gå lenger enn nødvendig).
- (75) Klager viser videre til at EØS-retten oppstiller en utrednings- og bevisplikt overfor RME, som i stor grad gjenfinnes i forvaltningslovens regler om utredningsplikt og kravene til begrunnelse av enkeltvedtak. Klager viser til EFTA-domstolens uttalelse i sak E-12/10 avsnitt 58:
- “...the reasons which may be invoked by ... in order to justify such a derogation must be accompanied by an appropriate analysis of the expediency and proportionality of the restrictive measure adopted by that State, and precise evidence enabling its arguments to be substantiated...”.* (Klagers understrekning.)
- (76) Klager anfører at RME ikke har foretatt noen vurdering av egnethet eller nødvendighet overhodet. I tillegg har verken RME eller Statnett, i eller utenfor vedtaket, forklart hvorfor nye overføringslinjer eller økt transformatorkapasitet ikke kan iverksettes før

klager eventuelt installerer STATCOM i forbindelse med at samlet drift implementeres, mens det kan iverksettes etter STATCOM og samlet drift, selv om flimmerproblemene vil bestå.

- (77) Vedtaket inneholder kun generelle påstander på overordnet nivå. Dette tilfredsstillende ikke kravene til utredning, begrunnelse og presise bevis slik dette følger av norsk forvaltningsrett i lys av alminnelige EØS-rettslige prinsipper.

4.6 Manglende vurdering av egnethet

- (78) Klager anfører at det eneste mulige tiltaket klager som sluttkunde i realiteten kan gjennomføre er installasjon av såkalt STATCOM-teknologi. Gitt sakens dokumenter er det formentlig også RMEs forventning.
- (79) STATCOM-teknologi vil ikke være egnet til å realisere formålet med vedtaket fordi installasjonen av dette, med dagens nettforhold, ikke vil medføre at flimmernivåene vil komme under FOLs grenser etter en etterfølgende sammenkobling i Svabo. Årsaken til dette er variabler i nettet, som kortslutningsytelsen og bakgrunnsflimmer, er sterkt varierende.
- (80) Klager har innhentet dokumentasjon fra leverandører på at det vil være tilnærmet umulig å tilfredsstillende forskriftens krav til flimmer med det utstyret som er på markedet kombinert med de forutsetningene som er i nettet i dag. I en justert forespørsel har en leverandør gitt signaler om at deres utstyr kan redusere flimmer deler av tiden. For at et STATCOM-anlegg skal kunne påse at flimmer bringes under forskriftens grenser er det etter klagers syn påkrevd med en kortslutningsytelse på om lag 4000 MVA. Dette er ikke realistisk i dagens nettsituasjon.
- (81) I forbindelse med firepartssamarbeidet ble det innhentet en rapport fra DigSilent som konkluderte med at anlegg som STATCOM var hensiktsmessige. Klager peker på at rapporten var basert på generell litteratur om temaet og at det var lagt vekt på simulering med utstyr som ikke eksisterer i dag. Ingen leverandører kan garantere at løsningen foreslått i rapporten vil tilfredsstillende RMEs krav.
- (82) Klager peker videre på at RME ikke har tatt stilling til bakgrunnsflimmer, altså andre flimmerkilder eller konsekvensene av disse.

4.7 Manglende vurdering av proporsjonalitet

- (83) Klager anfører at RME legger Statnetts anførsler knyttet til nytt forbruk i eksisterende nett og nettførsterkninger til grunn uprøvd. Klager er som tidligere redegjort for av den oppfatning at påstandene er faktisk uriktig. Siden påstandene utgjør hovedpremisset for vedtaket innebærer dette i seg selv at vedtaket må oppheves som ugyldig. Vedtakets formål kan under enhver omstendighet nås på en annen, og mindre inngripende måte. Pålegget er derfor ikke nødvendig eller proporsjonalt. Dette kan gjøres gjennom nettselskapenes egne investeringer i økt kapasitet og anleggsbidrag, eventuelt i kombinasjon med etterfølgende tiltak fra klager. Klager viser til muligheten for direktekobling av klagers anlegg til 420 kV for å øke kortslutningsytelsen, potensielt i kombinasjon med en enklere STATCOM-teknologi.
- (84) Klager er videre enig med RME i at utbedringsansvaret etter FOL ligger hos nettselskapene og viser til FOL § 2-4. Klager anfører at dette utgangspunktet også må gjelde i foreliggende sak.

- (85) Etter klagers syn er en direktekobling i kombinasjon med en tilstrekkelig STATCOM-teknologi det eneste robuste alternativet som med en viss grad av sannsynlighet vil kunne løse flimmerproblematikken på lang sikt, og samtidig åpne opp for ny kapasitet på en optimal måte. Dette er også det eneste alternativet hvor klager har mulighet til å utvikle egen drift gjennom å videreutvikle stållovnen.
- (86) Klager viser til at RME ikke har begrunnet hvorfor nye overføringslinjer og økt transformorkapasitet ikke kan iverksettes før installering av STATCOM og samlet drift i Svabo, mens det samme kan iverksettes etter STATCOM og samlet drift, selv om flimmerproblemet i dette scenariet vil bestå. Etter klagers syn er kortslutningsytelsen i nettet helt avgjørende for framtidig flimmerintensitet. Siden Statnett allerede er i gang med å utvikle sin investeringsplan for økt produksjon og forbruk i regionen, så vil det samfunnsøkonomiske rasjonelle være både å vurdere hvordan disse investeringene vil påvirke kortslutningsytelsen, men også om det er mulig å forbedre kortslutningsytelsen ytterligere gjennom å foreta justeringer i disse investeringsplanene. Dersom det ikke er mulig å påvirke minimum kortslutningsytelse opp mot 4.000 MVA, slik den forespurte leverandøren har oppgitt som kriterium for STATCOM-teknologien, så må det få konsekvenser for vurderingen av om det kan være nettets forfatning eller kundens bruk som er årsaken bak flimmerproblemet.
- (87) Klager anfører at det må hensyntas at det ble investert i forvarmingsteknologi i 2008. Dette var en investering på 350 millioner kroner. Klagers drift har ikke endret seg og RME har heller ikke fremlagt dokumentasjon på at flimmersituasjonen eller andre forhold tilsier at den løsningen som det ble konkludert med at var samfunnsmessig rasjonell i 2011 ikke lenger er det. I den grad flimmernivåene har økt er det ikke årsakssammenheng mellom økningen og klagers drift.

4.8 Forvaltningsloven § 41 og ulovfestede ugyldighetsregler

- (88) Klager viser til at forvaltningsloven § 41 nedfeller at et vedtak er gyldig på tross av saksbehandlingsfeil dersom feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen ikke skal tolkes antitetisk. Hvorvidt et enkeltvedtak er ugyldig bestemmes av ulovfestede regler. Det er tilstrekkelig at det foreligger en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha virket inn på avgjørelsens innhold, jf. Rt. 2009 s. 661 og Rt. 2015 s. 1388.
- (89) Klager anfører at det foreligger saksbehandlingsfeil og at disse kan ha virket inn på vedtaket. RME er å bebreide for saksbehandlingsfeilene som er begått og vedtaket er derfor ugyldig og må oppheves.

5 Reguleringsmyndigheten for energis innstilling

- (90) I RMEs innstillingen datert 11. mai 2022 redegjør RME kort for sakens bakgrunn og vedtaket. Klagers anførsler oppsummeres og det pekes på at klager ber om utsatt iverksettelse av vedtaket i påvente av klagenemndas vurdering.
- (91) RME mener at saken er tilstrekkelig opplyst i henhold til forvaltningsloven § 17 og at flimmer fra klagers anlegg medfører at eksisterende strømkunder i området ikke får tilfredsstillende leveringskvalitet. Vedtaket bygger på klare bevis for at flimmerproblematikken kommer fra klagers anlegg og vedtaket går ut på at klager selv får ansvar for utbedring. Hvilken teknisk løsning klager velger er ikke en del av vedtaket. Klager må velge den tekniske løsningen som er mest hensiktsmessig. Hvorvidt

STATCOM er tilstrekkelig for å fjerne forskriftsstridig flimmer er derfor ikke et premiss for vedtaket. Det vedtaket innebærer er at klager er utbedringsansvarlig. Klager kan ikke kreve at andre aktører bidrar til utbedring ved tiltak i sine anlegg, slik som antydnet i klagers plan for flimmerkompenserende tiltak av 1. april 2022.

- (92) RME har ikke delegert utredningsplikten i forvaltningsloven til noen andre. Saken opplyses ved innspill fra berørte aktører på samme måte som i de aller fleste forvaltningsvedtak. Klagers anførsler om vurdering av egnethet, proporsjonalitet og nødvendighet synes å forutsette at RME har valg mellom flere ulike alternativer, men FOL § 2-1 tredje ledd er klar på at den som har anlegg som er skyld i at forskriftens bestemmelser ikke kan overholdes, er ansvarlig for utbedring uten ugrunnet opphold. Det er derfor ingen andre lovlige alternativer enn å kreve at klager utbedrer problemene med flimmer.
- (93) RME besluttet å gi utsatt iverksettelse av vedtaket, hvor frist for utbedring ble satt til 1. januar 2024. En forutsetning for utsettelsen var at klager skulle jobbe videre med å utrede flimmerkompenserende tiltak og sende RME en konkret plan for utbedring innen 1. oktober 2022.

6 Klagers merknader til saken

6.1 Kommentarer til innstillingens punkt 4.1

- (94) Klager anfører at innstillingen synliggjør at Energiklagenemnda bør innhente EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i relasjon til EØS-rettens krav til RMEs uavhengighet og kompetanse før vedtak treffes i klagesaken.
- (95) Klager fastholder at premisset om at det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte nye kunder på grunn av flimmer fra klagers anlegg aldri har vært dokumentert. Utover å ha vært en gjentatt påstand fra Statnetts side har dette aldri blitt dokumentert av Statnett, RME eller andre. I vedtaket er det tvert imot vist til at det er flere forhold som taler for at dagens løsning ikke lenger er forsvarlig. Det er da oppsiktsvekkende at vedtaket kun påviser et forhold som klager alene er ansvarlig for, uten noen ytterligere vurdering eller dokumentasjon.
- (96) RME peker på at vedtaket ikke legger opp til en STATCOM som eneste løsning og uttrykker at klager selv må velge den tekniske løsningen som er mest hensiktsmessig. Klager peker på at det er nettopp dette en ønsker å medvirke til, da det finnes bedre løsninger enn å installere en STATCOM som første steg i en utbedring. En del av årsaken bak flimmer er lav kortslutningsytelse, noe netteierne har ansvar for. En løsning basert på et korrekt faktum, som også tar innover seg den lave kortslutningsytelsen vil være samfunnsøkonomisk optimal.
- (97) Dersom en skal følge RME og klager er utbedringsansvarlig må en se hen til Digsilents rapport. Denne bygger også på et premiss om at det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk i eksisterende nett på grunn av for høyt flimmernivå og fokuserer på en løsning ved bruk av STATCOM. RME henviser til denne og bygger utelukkende på Statnetts faktiske beskrivelser. RME har ikke selv satt seg inn i og kartlagt sakens faktum. Vedtaket bygger på feil faktum og må oppheves som ugyldig.

6.2 Kommentarer til innstillingens punkt 4.2

- (98) Klager anfører at RMEs innstilling repeterer vedtakets faktiske premisser uten å redegjøre for hva som er gjort av utredninger i saken av RME. RME viser til at saken er opplyst ved innspill fra berørte parter på samme måte som i de aller fleste forvaltningsvedtak. Klager mener at dette ikke er korrekt.
- (99) Klager peker på at sakens faktum viser at Statnett, som systemansvarlig, har bedt RME om å fatte en beslutning rettet mot klager med det innhold som fremgår av vedtaket. RME har etterkommet Statnetts instruks uten noen form for egen prøving. Klager anfører at prosessen i saken ikke følger normen for saksbehandling.
- (100) Vedtaket er for øvrig meget økonomisk belastende for klager, noe som skjerper de alminnelige kravene til RMEs saksbehandling. Klager peker her på at ikke engang Statnett har hatt en konsistent oppfatning om at kostnadene skal allokere til klager alene. Klager viser her til at Statnett i forbindelse med firepartssamarbeidet tok til ordet for å bidra med finansiering. Dette som følge av at tiltaket gjelder kapasitetsutvidelse.
- (101) Klager anfører at RME på tross av dette har valgt å treffe vedtak uten tilstrekkelig utredninger, jf. forvaltningsloven § 17.

6.3 Rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen

- (102) Klager peker på at i kjernen av saken står et RME, som etter klagers syn ikke opptrer som et uavhengig forvaltningsorgan, da spesielt ikke uavhengig fra Statnett.
- (103) Klager viser til artikkel 35 (4) i direktiv 2009/72/EF hvor det fremgår at medlemsstatene skal sikre at reguleringsmyndigheten er uavhengig og utøver sin myndighet på en upartisk og åpen måte. Klager anfører at RME ikke har opptrådt tilstrekkelig uavhengig fra Statnett og at det har påvirket vedtakets innhold.
- (104) Klager viser til at det fremgår av vedtaket at systemansvarlig har bedt RME om å gi pålegg med vedtakets innhold. Dette er i strid med artikkel 35 (4) bokstav b om at RME skal opptre uavhengig og ikke motta instruks/anmodninger.
- (105) Klager mener at det nøyaktige innholdet i kravet til uavhengighet, og rettsfølgene av RMEs mangel på uavhengighet, etter omstendighetene bør belyses på et autorativt EFTA-nivå. Klager foreslår at sakens EØS-rettslige problemstillinger, og spesielt problemstillingen knyttet til spørsmålet om RMEs uavhengighet, forelegges EFTA-domstolen i form av en anmodning fra Energiklagenemnda om en rådgivende uttalelse.

7 MIP Industrinetts merknader til saken

- (106) I merknader datert 1. august 2022 gjør MIP Industrinett det gjeldende at RMEs vedtak av 11. januar 2022 er korrekt.
- (107) MIP Industrinett anfører at Celsa snur saken på hodet, når de hevder at RME i realiteten søker å pålegge Celsa å iverksette tiltak som har til hensikt å tilrettelegge for økt kapasitet i nettet, og at FOL ikke gir RME hjemmel til å gi slike pålegg. Poenget er at flimmerproblematikken fører til at kapasiteten i dagens nett ikke kan utnyttes fullt ut. Etter MIP Industrinett sitt syn er det da ikke tale om å øke kapasiteten i nettet, men øke andelen av kapasiteten i nettet som rent faktisk kan utnyttes. MIP Industrinett viser at det ikke er bestridt at det Celsas anlegg som fører til flimmer i strid med grenseverdiene

i FOL § 3-5. RME har da klar hjemmel i FOL § 2-1 til å pålegge Celsa å rette forhold som er forårsaket av Celsa og som hindrer at kapasiteten i nettet nyttes fullt ut.

- (108) MIP Industrinett poengterer videre at flimmerproblematikken vil føre til at fremtidig økt kapasitet heller ikke kan utnyttes fullt ut. Poenget er derfor at Celsa pålegges å rette forhold som er forårsaket av Celsa.
- (109) Når det gjelder hvor akutt flimmerproblematikken er, bemerker MIP Industrinett at det snart kan bli akutt å finne en løsning på flimmerproblematikken. MIP Industrinett viser til at deres kunder må ha en avtale om belastningsfrakobling som følge av at MIP Industrinett ikke kan utnytte kapasiteten som er innestengt med dagens nettkobling når deres nye 110 MVA 132/22 KV-transformator spenningsettes i september 2022.
- (110) MIP Industrinett forventer videre at arbeidet med å gjennomføre det grønne skiftet vil medføre behov innen 2024-2025 for å utnytte kapasiteten i nettet som man i dag ikke får utnyttet på grunn av flimmerproblemet. MIP Industrinett risikerer at arbeidet med ytterligere utvidelser av MP Industripark og gjennomføring av det grønne skiftet dersom en løsning på flimmerproblemet ikke er på plass innen senest den tid. For MIP Industrinett er det viktig at pålegg om utbedring av flimmerproblematikken både gis og gjennomføres i god tid før selskapet havner i en slik situasjon
- (111) MIP Industrinett viser til at de har opsjonsavtaler med kunder som har medført at MIP Industrinett har søkt om konsesjon til en ny 110 MVA 132/22 KV transformator for å kunne dekke det forventede behovet som kommer i 2024-2025. Dette behovet stammer fra den planlagte etableringen av Freyr sin battericellefabrikk og hydrogenproduksjon i regi av Statkraft og Celsa. Dessuten, har MIP Industrinett avtale med Statnett om utbygging av Rana Trafo som gir mulighet for inntil 340 MW ekstra kapasitet inn til industriparken. Etableringene står ferdig høsten 2026 og forutsetter at flimmerproblemet er løst.
- (112) Når det gjelder klagers begrunnelse for utsatt iverksettelse, er ikke MIP Industrinett enig i at utsettelsen er nødvendig for å få en optimal løsning, dersom dette leder til langvarige utsettelse. MIP Industrinett poengterer at en langvarig utsettelse ikke er til det beste for regionens eksisterende og nye kunder. For MIP Industrinett og Rana-distriktet er det av svært stor betydning at en løsning på flimmerproblemet kommer på plass slik at utbedringer kan være gjennomført i løpet av de neste 2-3 årene.

8 Statnetts merknader til saken

- (113) I brev datert 31. august 2022 kommenterer Statnett merknader fra Celsa datert 13. juni 2022 knyttet til Celsas påstand om at RMEs vedtak har feil i sitt faktagrunnlag.
- (114) Statnett mener RMEs forståelse av flimmerproblemene knyttet til industribedriften Celsa sin stålovn er riktig. Videre støtter Statnett innspillet fra MIP Industrinett datert 1. august 2022. Statnett vurderer at det er et klart behov for at Celsa snarest mulig gjennomfører nødvendige tiltak for å løse flimmerproblemene i nettet. Tiltak bør, ifølge Statnett, være gjennomført i løpet av de nærmeste 2-3 årene.
- (115) Statnett mener at det er dokumentert at rotårsaken til de høye flimmerverdiene er ståloven til Celsa. Videre viser Statnett til at det «*tilnærmet aldri*» er brudd på forskriftens grenseverdier når ovnen ikke er i drift.

- (116) Systemansvarlig har i mange år fastsatt et koblingsbilde med deling av nettet på 132 kV i Svabo, slik at kun forbruk på stålovn kobles via transformator opp mot 420 kV-nettet. Denne koblingen demper flimmernivået til nettkunder i Mo i Rana. Imidlertid viser målinger at flimmernivået i tilknytningspunkt som Mosjøen, Tilrem og Bodø-området fortsatt overskrider kravene i FOL fordi flimmes fra stålovn på 132 kV samleskinne B sprer seg langt ut over i 420 kV transmisjonsnettet.
- (117) Til Celsas kommentar om lav kortslutningsytelse, viser Statnett til at det ikke stilles krav til dette i FOL. Netteierne kan heller ikke garantere dette da det avhenger blant annet av kjøring av produksjon som opererer i et marked. Statnett viser videre til at netteierne heller ikke kan pålegge produksjon å kjøre til enhver tid for å øke kortslutningsytelsen. I tillegg må også nettanlegg kunne tas ut for vedlikehold.
- (118) Flimmer forårsaket av Celsa medfører i dag store begrensninger i systemdriften og gjør at Statnett ikke får utnyttet nettet i området effektivt. Statnett fremholder at det med dagens deling på samleskinnen i Svabo blir store deler av forbruket under Rana forsynt fra Nedre Røssåga. Delingen gir dårlig utnyttelse av 420/132 kV-transformatoren i Rana stasjon, der begrensninger i koblingsbildet gjør at Statnett ikke kan utnytte transformatoren på 400 MVA mer enn knapt 30 % av installert ytelse. Delingen medfører også til større overføringstap i nettet. Statnett påpeker at det samtidig er et behov for spesialregulering av produksjonen i området for å hindre overlast på 132 kV-ledningene fra Nedre Røssåga til Svabo.
- (119) Når det gjelder fremtidig nettutnyttelse, fremholder Statnett at dagens deling forhindrer effektiv nettutvikling og tilknytning av nye kunder i området. Statnett viser til at det per dags dato er flere forespørsler om tilknytning av mye nytt forbruk under Rana, og Statnett har konkludert, i sine vurderinger av om nytilknytninger er driftsmessig forsvarlige, med at dagens deling i Svabo medfører at det ikke er kapasitet i nettet til å tilknytte nytt forbruk under Rana. Som en midlertidig løsning er det åpnet opp for å tilknytte noe forbruk ved bruk av belastningsfrakobling, slik at det nye forbruket kobles ut ved en feil i nettet. Statnett fremholder videre at det er kapasitet på om lag 110 MW til nytt forbruk i Svabo/Rana når flimmerproblemet er løst. Statnett poengterer at transformorkapasiteten i Rana må økes for å tilknytte ytterligere forbruk i området.
- (120) Statnett viser til at arbeid med å bygge og øke transformorkapasiteten har startet. Dette vil til sammen gi 450 MW til nytt forbruk. En klar forutsetning er imidlertid at flimmerproblematikken er løst, slik at nettet kan kobles effektivt og den økte kapasiteten i Rana kan utnyttes. Uten at flimmerproblemen er løst vil Statnett i så fall måtte stoppe/utsette investering i nye transformatorer i Rana til Celsa har gjennomført nødvendige tiltak for å løse flimmerproblemen. Dette vil ha direkte konsekvenser for tilknytning av nytt forbruk i området.
- (121) Med hensyn til den konkrete løsningen, viser Statnett til at Digisilent i sin rapport har konkludert med at en tilpasset STATCOM vil være et riktig og effektivt tiltak. Dette vil løse flimmerproblemen og muliggjøre driftskoblinger for en effektiv utnyttelse av nettet i dag. Sammen med økt transformorkapasitet i Rana, vil dette legge til rette for økt transformeringskapasitet for nytt forbruk i fremtiden. Dersom Celsa har en bedre løsning enn STATCOM, bør Celsa fremlegge dokumentasjon som underbygger dette.

9 Supplerende merknader

9.1 Klagers kommentarer til MIP Industrinettets merknader

- (122) I merknader datert 1. september 2022 viser klager til at selskapet avventer mottak av kommentarer fra Linea AS og Statnett SF, og at klagers merknader må ses i sammenheng med selskapets kommende merknader til Statnett sine kommentarer.

RMEs hjemmel for vedtaket

- (123) Klager viser til at det i vedtaket og MIP Industrinett sine kommentarer fremgår at den underliggende årsaken til vedtaket er at det eksisterer et kapasitetsbehov. Klager viser at vedtaket identifiserer Celsa som den eneste som er ansvarlig for å tilrettelegge for fremtidige kapasitetsutbedringer.
- (124) Klager er ikke enig med MIP Industrinett om at pålegg fra RME rettet mot Celsa må gjelde forhold som er forårsaket av Celsa, og som er til hinder for å tilknytte nytt forbruk i området. Etter klagers syn er hovedpoenget i klagen at et kapasitetsproblem ikke er det samme som et flimmerproblem. Klager fremholder at MIP Industrinett og RME unnlater å forklare hvordan og hvorfor flimmer og delt samleskinne i Svabo forhindrer alternative kapasitetstiltak, eksempelvis mellom Nedre Røssåga og Svabo. Klager mener derfor at MIP Industrinett ikke har påvist en årsakssammenheng mellom kapasitetsutfordringen og flimmerproblematikken – fordi det etter klagers syn ikke finnes en årsakssammenheng.
- (125) Klager mener det er fullt mulig å utbedre kapasiteten uavhengig av flimmerproblematikken. Klager fremholder at den optimale løsningen for samfunnet må *«identifiseres etter at de relevante utbedringsalternativer er utredet basert på et fullstendig og korrekt faktumbilde»*. Klager mener de ikke er ansvarlig for å forstå generelle kapasitetsutbedringer. Tilbakeføringen til samlet drift vil medføre at flimmerintensiteten igjen vil overskride forskriftskravet før nytt forbruk er tilknyttet. Klager mener derfor at et filter ikke vil være tilstrekkelig vern mot brudd på FOL § 3-5. Klagers syn er at den faktiske årsaken til flimmeret må være at det skyldes nettets drift, forfatning og kundenes bruk.
- (126) Mangel på årsakssammenheng mellom flimmernivå og kapasitetsutfordringer fremgår etter klagers syn av MIP Industrinett sine kommentarer om at en ny 110 MVA 132/22 kV transformator skal spenningsettes i september. Klager mener denne beslutningen ble fattet flere år tilbake i tid, og mener derfor at flimmernivået i seg selv ikke har forhindret kapasitetsutbedrende tiltak.
- (127) Med hensyn til MIP Industrinett sin anførsel om at det er nødvendig med kundeavtale om belastningsfrakobling, og at dette skyldes Celsa, anfører klager at dette ikke er korrekt. Klager fremholder at årsaken til at MIP Industrinett må avkreve kundene avtale om belastningsfrakobling er at de overskrider N-1-kriteriet som Statnett og Linea har oppstilt. Klager mener problemet kunne vært løst gjennom at netteierne allerede i september 2017 hadde igangsatt arbeidet med å forsterke en av de to linjene inn til industriparken mellom Nedre Røssåga og Svabo. Oppgradering av linjen Nedre Røssåga-Svabo var et av tre konkrete tiltak som Statnett foreslo i møtet september 2017. Klager noterer at disse alternativene, som er mer egnede og mindre inngripende enn vedtaket etter EØS-retten, ikke blir adressert eller utredet av Statnett, andre nettselskaper eller RME.

Det er MIP Industrinett som har utbedringsansvar som områdekonsesjonær

- (128) Klager mener det er godt kjent at MIP Industrinett har varslet et behov for ny kapasitet over lengre tid. Klager viser til at dette, sammen med en innskjerping i N-1-kriteriet, er den utløsende årsaken til saken. Etter klagers syn er ikke dette et flimmerproblem, men et kapasitetsproblem. Klager viser videre til at behovet for økt kapasitet og snarlige utbedringer i nettet er reelt, men innebærer ikke at behovet for en løsning på flimmerutfordringer er så akutt som MIP Industrinett anfører. Klager mener klagers virksomhet ikke er til hinder for å øke nettkapasiteten i området.
- (129) Klager poengterer at MIP Industrinett etter lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 3-3 er pliktig til å investere i nettanlegg innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for ved forbruksøkninger som medfører behov for investeringer i nettet. Klager viser videre til at de og andre kunder i MIP Industrinetts område, mottok e-post der MIP Industrinett anmoder sine kunder om å treffe tiltak som er nødvendig for at plikten til å forestå kapasitetsutbedringer etter energiloven skal kunne overholdes. Klager mener MIP Industrinett sine anførsler må ses i lys av dette, og at MIP Industrinett søker å flytte over investeringskostnader på nettkundene og Celsa.
- (130) Klager mener at det sentrale er at MIP Industrinett oppfyller sitt ansvar for kapasitetsutbedringer, og konkret identifiserer et alternativ på fremtidig kapasitet som vil gi en varig og tilfredsstillende løsning også etter at Øyfjellet kraftverk på Vefsn er i full drift, og et potensielt Sonfjellet vindkraftverk (Nesna) er besluttet. Klagers syn er at flimmerproblematikken må løses etter at planene for kapasitetsutbedringer og framtidig kortslutningsytelse i nettet er klare.

9.2 Klagers kommentarer til Statnetts merknader

- (131) I merknader datert 21. september 2022 kommenterer klager tre forhold:
- RMEs manglende uavhengighet
 - Statnetts kommentarer bygger på feil faktum
 - Statnetts kommentarer viser at RME ikke har overholdt utredningsplikten
- (132) Klager fastholder at Statnett har instruert RME om å treffe vedtak mot klager i brev av 24. september 2019. Dette er i strid med artikkel 35 (4) i det tredje elmarkedsdirektivet (2009/72/EC).
- (133) RMEs vedtak hviler på et premiss om at det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk i eksisterende nett, på grunn av for høyt flimmernivå. Dette er et udokumentert premiss og RME har lagt feil faktum til grunn for vedtaket. Statnett gjentar dette premisset i sine kommentarer, igjen uten dokumentasjon. Den underliggende årsaken til vedtaket er følgelig et kapasitetsbehov.
- (134) Statnett skriver at det er flere forespørsler om tilknytning av nytt forbruk under Rana og at Statnett har gjennomført "*driftsmessig forsvarlig vurderinger*". Klager er ikke kjent med dokumentasjon på den årsakssammenheng Statnett anfører at foreligger mellom flimmer og utfordringer med kapasitetsutvidelse. I Statnetts rapport datert 22. januar 2021 konkluderer Statnett med at det er slik årsakssammenheng. Det er imidlertid

tankevekkende at rapporten ikke dokumenterer noen årsakssammenheng. Statnetts påstand bygger på Statnetts egen rapport, og rapporten verken utreder eller dokumenterer at flimmerreduserende tiltak er en forutsetning for økt kapasitet i nettet.

- (135) RMEs vedtak pålegger klager en utredningsplikt og at klager skal sende RME en plan for passende tiltak. Klager anfører at vedtaket ikke tilfredsstiller kravene til utredning, begrunnelse og presise bevis, slik det følger av norsk forvaltningsrett i lys av alminnelige EØS-rettslige prinsipper. Saksbehandlingsfeilen er mer enn en formalitet. Klager har ingen mulighet til å foreta de analyser og vurderinger som RME mener må gjennomføres som en del av utredningsplikten. Klager har blant annet ikke mulighet til å avkreve Statnett de nødvendige opplysninger for å foreta en vurdering av en kombinert løsning med direktekobling og nødvendig STATCOM-teknologi, som mest sannsynlig er den samfunnsøkonomisk optimale løsningen. Med andre ord, direktekobling er ikke utredet og RME pålegger i praksis klager å gjennomføre utredningen, samtidig som dette er en umulig oppgave for klager.

10 Klagenemndas vurdering

Innledning

- (136) Klagen gjelder Celsa Armeringsstål AS' klage over RMEs vedtak datert 11. januar 2022 hvor Celsa armeringsstål AS pålegges en utbedringsplikt etter FOL § 2-1 for brudd på kravene til flimmer jf. FOL § 3-5. Klager anfører at RMEs vedtak må anses å være ugyldig.
- (137) Energiklagenemnda påpeker innledningsvis, i likhet med RME, at den samlede reguleringen av strømmettet er et samvirke av mange elementer. Overholdelse av krav til leveringskvalitet er én av flere viktige forutsetninger som må være på plass for å sikre en samfunnsmessig rasjonell drift og utvikling av kraftsystemet. Riktig bruk av systemansvarsvirkemidler i Statnetts utøvelse av systemansvaret og netteierens plikt til å tilknytte kunder til nettet er to andre viktige forutsetninger. Denne saken ligger i skjæringspunktet mellom disse tre hensynene.

Utbedringsansvaret

- (138) Klager anfører at RME ikke har hjemmel i FOL til å pålegge klager å iverksette tiltak som i realiteten innebærer en investering i økt kapasitet. Klager viser til at RMEs vedtak i realiteten pålegger klager å øke kapasiteten i nettet med 150 MW for tilslutning til nye kunder. Etter klagers syn må tiltak som har til hensikt å øke kapasiteten følge reglene for anleggsbidrag jf. forskrift av 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (kontrollforskriften) § 16-1.
- (139) Det rettslige grunnlaget for å pålegge utbedringsplikt er FOL § 2-1 tredje ledd. Bestemmelsen lyder som følger:

«De som omfattes av denne forskriften skal, dersom deres anlegg er skyld i at bestemmelsene i denne forskriften ikke kan overholdes, utbedre forholdet uten ugrunnet opphold. Utbedringsplikten gjelder ikke for nettkunder, dersom grenseverdiene kun overskrides i eget tilknytningspunkt, og tilknyttet nettselskap ikke opplever problemer som følge av dette»

- (140) Forskriftens virkeområde er regulert i § 1-2, og gjelder for den som helt eller delvis eier, driver eller bruker elektriske anlegg eller elektrisk utstyr som er tilknyttet det norske kraftsystemet, samt den som i henhold til energiloven er utpekt som systemansvarlig.
- (141) Det er på det rene at klager er omfattet av forskriftens bestemmelser, da klagers stålovn er tilknyttet kraftnettet til MIP Industrinett jf. FOL § 1-2 jf. § 2-1. Det er videre klart at forskriftens bestemmelser om flimmerintensitet ikke er overholdt jf. FOL § 3-5. Det grunnleggende spørsmålet i saken er om klagers anlegg er skyld i brudd på kravene til flimmerintensitet jf. § 2-1 tredje ledd jf. § 3-5 første ledd. Klager har anført at anlegget ikke kan være utløsende årsak til flimmerproblemene, fordi klagers drift har vært konstant etter 2011. Etter klagers syn er det en rekke samvirkende årsaker som forårsaker brudd på kravene til flimmerintensitet.
- (142) Ordlyden «*er skyld i*» tilsier at det kreves en årsakssammenheng mellom det tilknyttede anlegget og brudd på forskriftens bestemmelser. Vurderingen av om det er tilstrekkelig årsakssammenheng mellom driften av anlegget og bruddet på forskriftens bestemmelser følger den alminnelige betingelseslæren. Videre er det nemndas syn at bevisvurderingen må gjøres ved en totalvurdering av hvilke av årsaksfaktorene som «*mest sannsynlig*» har medført til at forskriftens bestemmelser om flimmerintensitet ikke er overholdt.
- (143) Med hensyn til den konkrete vurderingen, fremgår det av Statnetts rapport på side 3, at det fremdeles er flimmernivåer som «*til tider er svært høye i flere tilknytningspunkter i området og i strid med [FOL]*». I rapporten poengterer Statnett at det gjennom tidene er utført flere tiltak som skulle redusere flimmernivåene. Det har vært utført en fysisk deling av samleskinnene i Svabo transformatorstasjon, og Celsa har i 2008 investert i et forvarmingsanlegg (Consteel) til kroner 350 millioner. Disse tiltakene ble i 2011 akseptert av OED som utbedrende tiltak. I rapporten gjør Statnett gjeldende at flimmerproblematikken i samleskinne B (Mosjøen og Salten) ble verre som følge av investeringen. Statnett slår fast at dagens situasjon med delt drift i Svabo transformatorstasjon legger beslag på store ressurser og forhindrer fremtidig tilknytning.
- (144) Klager har ikke bestridt at flimmerproblemene delvis er forårsaket av klagers stålovn. Imidlertid har klager gjort gjeldende at klagers drift av ovnen har vært konstant eller forbedret siden 2011, og derfor ikke kan være utløsende årsak til forhøyelser eller endringene i flimmerverdier. Klager viser til at Statnett siden 2011 har gjort endringer i nettkonfigurasjonen som senket kortslutningsytelsen i nettet. Videre viser klager til at det i 2017 har vært perioder med økt flimmerintensitet som følge av at Statnett har oppgradert nettet. Til slutt fremholder klager at Statkraft har bidratt til lavere kortslutningsytelse gjennom store variasjoner i driften av produksjonsanleggene. I perioder hvor kraftproduksjonen reduseres, senker dette kortslutningsytelsen i nettet.
- (145) Nemnda forstår det slik at Statnett i mange år har fastsatt et koblingsbilde med deling av nettet på 132 kV i Svabo transformatorstasjon som et flimmerdempende tiltak. Dette gjøres ved at klagers stålovn kobles via transformator opp mot 420 kV-nettet. Målinger utført av Statnett viser at flimmernivået i tilknytningspunkter i Mosjøen-, Tilrem- og Bodø-området overskrider kravene i FOL nettopp på grunn av at flimmer fra stålovn sprer seg via samleskinne B ut i 420 kV-transmisjonsnettet. Disse målingene ble utført i forbindelse med utarbeidelsen av en felles rapport i 2017 i det såkalte firepartssamarbeidet. Det er på denne bakgrunn nemndas syn at det mest sannsynlig er klagers anlegg som har bidratt til de høye flimmernivåene. Dette underbygges videre av at det er påvist at bakgrunnsflimmer i disse nettområdene ikke overskrider

grenseverdiene i FOL § 3-5 når stålloven ikke er koblet på. Nemnda er på denne bakgrunn enig med RME i at klager i utgangspunktet oppfyller vilkårene for å være utbedringsansvarlig etter FOL § 2-1 for brudd på krav til flimmerintensitet i FOL § 3-5.

Utbedringsansvarets rekkevidde

- (146) Det har tidligere vært en sak til behandling hos NVE og OED vedrørende den samme flimmerproblematikken. Den første saken ble avsluttet den 15. juni 2011, ved at NVE godkjente en løsning som både innbefattet delt drift i Svabo og klagers investering i et forvarmingsanlegg til 350 millioner kroner. Investeringen i forvarmingsanlegget ble gjort i 2008. Den aktuelle saken om flimmerproblematikk synes utelukkende å være foranlediget av behovet for ny kapasitet i nettet, herunder behovet for å frigjøre kapasitet gjennom samlet drift i Svabo transformatorstasjon. Slik saken er opplyst kan det ikke legges til grunn at endret drift fra klagers side har bidratt til å øke problemene knyttet til flimmer.
- (147) Spørsmålet videre blir hvor lenge Celsa kan vise til at de historisk har investert og løst eller avhjulpet problemet i samsvar med aksept fra OED, når Celsas virksomhet må kunne betegnes som ekstraordinær og påfører nettet en merkostnad ved inntak av nye kunder.
- (148) Nemnda tar utgangspunkt i den tidligere saken som var til behandling hos NVE og OED. I brev fra NVE til OED datert 12. mai 2011 skriver NVE følgende:

«Kontinuerlig separat drift av samleskinnene i Svabo transformatorstasjon medfører økte kostnader i form av elektriske overføringstap sammenlignet med en situasjon hvor samleskinnene ved behov kunne vært driftet sammenkoblet. NVE anser likevel gjeldende driftskobling å være et riktig virkemiddel for å holde nivå av flimmerintensitet på et akseptabelt nivå. Det er rasjonelt at kostnadene relatert ulike tiltak veies opp mot hverandre slik at tiltakene med de laveste samfunnsøkonomiske kostnadene implementeres.

[...]

Den installerte løsning for forvarming av skrot i smelteprosessen til Celsa har medført reduserte verdier for flimmerintensitet. Ut fra de målinger som foretas i Svabo transformatorstasjon, mener NVE at intensjonen med NVEs vedtak av 1999 nå er oppfylt. Måleresultatene er kun unntaksvis utenfor grenseverdiene som tvangsmulktvedtaket relateres. NVE anser derfor ikke lenger tvangsmulktvedtaket å være nødvendig for å overholde grenseverdiene gitt i NVEs vedtak. Et akseptabelt nivå av flimmerintensitet er likevel avhengig av Celsas drift, kortslutningsytelsen i området, gjeldende driftskobling i Svabo transformatorstasjon samt optimal håndtering av eventuelle anleggsrevisjoner. Celsa må fortsatt bidra til å opprettholde et akseptabelt nivå av flimmerintensitet i området. Dette vil være særskilt påkrevet i perioder med lav kortslutningsytelse.»

- (149) I sitt vedtak datert 11. januar 2022 skriver RME:

«Flimmerproblematikken på Helgeland har en lang historie. Forholdet systemansvarlig nå har brakt opp er det samme som de tok opp i 1997. RMEs vurdering er at forutsetningene som ble lagt til grunn da saken ble avsluttet i 2011 nå er vesentlig endret. I hovedsak er de endrete forutsetningene knyttet til behovet for å benytte en

annen driftskobling i Svabo for å kunne videreutvikle nettet i området. Basert på informasjonen som foreligger i saken, legger RME til grunn at det ikke er driftsmessig forsvarlig å tilknytte nytt forbruk i eksisterende nett, på grunn av for høyt flimmernivå. Det er heller ikke mulig å gjennomføre nettførsterkninger i form av nye ledninger og transformatorer før det underliggende problemet med flimmer er løst.» (Nemndas understrekning)

- (150) I utgangspunktet ble saken endelig avgjort av NVE og OED i 2011 og det er ikke påvist økte flimmernivåer siden. De endrete forutsetningene RME viser til knytter seg til behovet for en annen driftskobling i Svabo for å kunne videreutvikle nettet i området. Slik nemnda ser det er en her utenfor virkeområdet for forvaltningslovens regler om omgjøring av eget vedtak. Et sentralt spørsmål i denne saken er identifikasjon mellom ny og gammel sak, herunder om dreier seg om en endelig avgjort sak, eller om det er reist en ny sak knyttet til nye omstendigheter. Dette spørsmålet er ikke uttrykkelig regulert i forvaltningsloven eller omtalt i lovens forarbeider, men det er noe veiledning i rettspraksis. Det må i denne forbindelse foretas en konkret helhetsvurdering av sakenes faktiske og rettslige side jf. RT. 1997 s. 343 og RT. 2011 s. 910 (avsnitt 55-56). Sentralt i vurderingen er om det er «ulikt faktum, ulik hjemmel og andre hensyn» i sakene.
- (151) Saken gjelder for alle praktiske forhold det samme faktum, de samme partene og den samme hjemmelen. Det har gått relativt få år fra saken fant sin løsning i 2011, til Statnett i september 2019 ba NVE (senere RME) om å fatte et nytt vedtak med pålegg om utbedring rettet mot Celsa. Slik saken er opplyst legger nemnda til grunn at Celsas investering i forvarmingsanlegget til 350 millioner i 2008, var et av to sentrale grep som ble gjort for å få flimmernivået ned på et akseptabelt nivå. Investeringen ble gjort i forståelse med myndighetene og vektlagt i vedtaket i 2011. Det skaper svært lite forutsigbarhet for aktørene i nettet dersom nettselskapene eller systemansvarlig kan komme med nye og tyngende krav som endrer forutsetningene for drift vesentlig innenfor korte intervaller. Det kan ikke utelukkes at Celsa ville ha avstått fra investeringen eller valgt en annen løsning, dersom dagens utvikling var kjent i 2008. Det er i utgangspunktet naturlig å se hen til en normal avskrivningsperiode i en situasjon som denne. Etter nemndas syn kan det likevel neppe settes en absolutt grense for hvor lenge en slik investering kan anses å være grunnlag for å si at saken er endelig avgjort og ikke kan tas opp på nytt. All den tid flimmernivåene tidvis fortsatt overskrider kravene i FOL, og det er anført at det foreligger endrete forutsetninger fra Statnetts side, kan ikke nemnda se at det er noe formelt til hinder mot å starte en ny sak vedrørende utbedringsansvaret.
- (152) At det tidligere har versert en sak knyttet til det samme forholdet er imidlertid et sentralt moment i den videre vurderingen. Særlig må dette få betydning for forvaltningens plikt til å utrede saken. Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I en så teknisk komplisert sak, hvor det tidligere har versert en sak om de samme forholdene, må det kunne stilles krav til at RME sørger for å utrede saken grundig, slik at det foreligger et solid grunnlag for et nytt vedtak om utbedringsplikt rettet mot klager. Det må også kunne stilles krav til at nettselskapene, og da særlig systemansvarlig, skal bidra til sakens opplysning ved å legge frem kostnadsestimater og ulike alternativer for utbedringer, samt konkrete opplysninger om behov knyttet til utbygging i nettet.

- (153) I denne saken synes det ikke å være gjort nye vurderinger knyttet til hva som er den samfunnsøkonomisk laveste kostnaden. I vedtaket datert 11. januar 2022 skriver RME:
- «Det er imidlertid ikke hensikten at systemansvarligs virkemiddelbruk i stor grad skal benyttes til å redusere negativ innvirkning fra enkeltaktører, med mindre det kan påvises at dette er samfunnsmessig riktig løsning.»*
- (154) RME vektlegger her at den samfunnsmessig riktige løsningen bør velges. Det er imidlertid i liten grad kartlagt om andre tiltak kan være mer samfunnsmessig rasjonelle enn samlet drift i Svabo transformatorstasjon. Sett i sammenheng med at vedtaket pålegger klager alene å utbedre flimmerproblemene ved å foreta ytterligere investeringer, samtidig som Statnett gis adgang til å reversere sitt bidrag til løsningen fra 2011, fremstår vedtaket mangelfullt. RME synes å legge til grunn Statnetts syn på saken, uten at det er fremlagt klar dokumentasjon på at det er den mest samfunnsmessig rasjonelle løsningen. Det er slik nemnda forstår saken heller ikke noen klar enighet å spore i de ulike rapportene som er fremlagt i saken. Det fremstår blant annet som noe usikkert om samlet drift i Svabo kan gjennomføres, selv med den forutsetning at klager investerer i STATCOM. At RME har lagt Statnetts påstander til grunn, tilsynelatende uprøvd, i en sak hvor klager tidligere har foretatt store investeringer knyttet til den samme flimmerproblematikken, må anses å være et brudd på forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17. Dette kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold og RMEs vedtak er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.
- (155) Selv om det ikke er avgjørende for resultatet i saken ønsker nemnda videre å vurdere om klager overhode kan pålegges et utbedringsansvar når kostnadene i realiteten er knyttet til utbygging av nettet.
- (156) I RMEs vedtak slås det fast at klager innen nærmere angitte frister skal sende RME en plan for å iverksette tiltak, og utbedre flimmerproblemet. I vedtaket er det slått fast at med utbedret flimmerproblem forstås at flimmer fra klagers virksomhet ikke er til hinder for å tilknytte nytt forbruk i området. Spørsmålet er om FOL § 2-1 tredje ledd hjemler et vedtak om utbedring der anleggseier må ta ensidig hensyn til, og tilrettelegge for, områdekonsesjonærens utbygging og utvikling av nettet.
- (157) Nemnda viser her til at ordlyden i FOL § 2-1 tredje ledd krever at anleggseier skal *«utbedre forholdet»* uten ugrunnet opphold. Den naturlige språklige forståelsen av begrepet *«utbedre»* innebærer at en reparerer et konkret forhold slik at det ikke lenger utgjør en mangel. I denne saken er det overskridelse av bestemmelsen om flimmerintensitet i FOL § 3-5 som er det konkrete forholdet som må utbedres.
- (158) Etter nemndas syn må bestemmelsen tolkes i lys av formålsbestemmelsen i FOL § 1-2. Bestemmelsen lyder:
- «Forskriften skal bidra til å sikre en tilfredsstillende leveringskvalitet i det norske kraftsystemet, og en samfunnsmessig rasjonell drift, utbygging og utvikling av kraftsystemet. Herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.»*
- (159) Nemnda peker her på at forskriftens formål underbygger at drift, utbygging og utvikling av nettet skal være samfunnsmessig rasjonell. Utbedringsplikten og hvilke tiltak som

kan pålegges aktørene må følgelig ses i lys av hvilke tiltak som er samfunnsmessig rasjonelle. I NVEs høring, dokument nr. 13 2004, på side 14 og 15 skriver NVE:

«Ut fra forskriftens formål er NVE av den oppfatning at investeringer som utføres for å oppfylle dens bestemmelser, skal være samfunnsmessige rasjonelle løsninger.

NVE ønsker imidlertid å presisere at denne forskriften ikke alene har ansvaret for å sikre en tilfredsstillende leveringskvalitet i det norske kraftsystemet. Annet lov- og forskriftsverk og aktive handlinger, skal også bidra til dette. NVE endrer derfor termen: "skal sikre en" med: "skal bidra til å sikre en" i formålsteksten.»

- (160) Krav til spenningskvalitet skal sikre at alle nettkunder mottar en spenning med tilfredsstillende kvalitet. Spenningskvalitetskravene er grenseverdier nettselskap må forholde seg til når de drifter og utvikler nettet. Dersom en tilknytning ikke kan gjennomføres uten at det blir brudd på spenningskvalitetskrav, er tilknytningen ikke driftsmessig forsvarlig og det må gjøres tiltak. Valg av utbedringstiltak vil i alle tilfeller være en avveining av kostnader, hva som kan håndteres i planlegging og drift av nettet og tilknyttede installasjoner og hvorvidt tiltak mest rasjonelt bør gjøres i forsyningsnettet eller i tilknyttede installasjoner.
- (161) På denne bakgrunn mener nemnda at reglene om utbedringsplikt i FOL § 2-1 må tolkes i lys av både de øvrige bestemmelsene i forskriften, samt øvrig regelverk. Særlig bestemmelsen i FOL § 2-4, hvor det heter at nettselskap så langt som mulig skal *«utføre koblinger i egne nettanlegg for å begrense omfanget av de forholdene som omfattes av § 2-1, § 2-2 og § 2-3»* er sentral. Nemnda peker videre på at investeringer i nettet klart er nettselskapenes ansvar etter energiloven § 3-3 og § 3-4. Nemnda viser i denne sammenheng også til NEM-forskriften § 3-1 og § 3-2 og reglene om anleggsbidrag i kapittel 16 i kontrollforskriften.
- (162) Nemnda er enig med RME i at det ikke nødvendigvis er samfunnsmessig rasjonelt at øvrige brukere av nettet over tid skal pålegges høyere nettkostnader som følge av spesialreguleringene Statnett har gjort på grunn av de særlige forholdene knyttet til virksomheten hos klager. Dette må imidlertid avveies og vurderes opp mot hvilke andre tiltak som er mulig å gjennomføre og som vil avhjelpe situasjonen. Som nemnda har konkludert med ovenfor er ikke saken tilstrekkelig opplyst av RME på dette punktet.
- (163) Slik saken er opplyst legger nemnda til grunn at utbedringene klager er pålagt å gjennomføre reelt sett skal tilrettelegge for nytt forbruk. Det er mulig at det vil være samfunnsmessig mest rasjonelt i denne forbindelse å gjennomføre endringer hos klager. Hvor kostnadene for dette skal plasseres må vurderes konkret på bakgrunn av de investeringene klager foretok i dialog med myndighetene i 2008, vedtaket i 2011 og de plikter nettselskapene har etter gjeldende regelverk. Utbedringer som knytter seg direkte til behovet for å tilknytte nytt forbruk, er omfattet av nettselskapenes ansvar etter energiloven § 3-3 og § 3-4. Det er nemndas syn at FOL § 2-1 tredje ledd gir hjemmel for å pålegge en anleggseier utbedring av forhold som medfører at *«bestemmelsene i denne forskriften ikke kan overholdes»*, jf. FOL § 2-1. I denne saken vil det si å planlegge og bekoste den delen av tiltakene som kan tilskrives behovet for å få flimmerintensiteten ned i tråd med bestemmelsene i FOL § 3-5, men da med utgangspunkt i hvordan nettet normalt er driftet og belastet. En må også trekke en grense mot nettselskapenes ansvar for å utføre koblinger i egne nettanlegg etter FOL § 2-4. Ved å gå bort fra løsningen med delt drift og tilbake til samlet drift i Svabo vil Statnett i

realiteten få lettelse av eget ansvar etter FOL § 2-4, som var en forutsetning ved avslutningen av den forrige saken om flimmerproblematikken i 2011.

- (164) I RMEs vedtak er det slått fast at det med utbedret flimmerproblem forstås at flimmer fra klagers virksomhet ikke er til hinder for å tilknytte nytt forbruk i området. Vedtakets konkrete utforming medfører at klager alene vil kunne holdes ansvarlig for både omfattende utredninger og utbedringstiltak som kommer netteierne i området til gode i forbindelse med kapasitetsøkning i nettet. Nemnda finner derfor at RME, gjennom vedtakets utforming, har pålagt klager en utbedringsplikt som i realiteten kan bidra økonomisk til finansiering av Statnetts eget behov for utvidelse av nettkapasiteten. Det må vurderes nærmere hva som er den samfunnsmessig mest rasjonelle løsningen av Statnetts behov, og hvem som skal bære kostnadene ved den løsningen som velges. RMEs vedtak synes å pålegge klager en ensidig og tidsbegrenset plikt til å foreta investeringer for å sikre nye tilknytninger i Statnetts nett. Utformingen av selve vedtaksteksten går utover rammene i FOL § 2-1 og RMEs vedtak må anses å være ugyldig. Med hensyn til behovet for økt kapasitet i nettet og kostnadsfordeling viser nemnda for øvrig til at det er åpnet for å kreve anleggsbidrag også i regional- og sentralnettet.
- (165) Energiklagenemnda finner etter dette ikke grunn til å gå nærmere inn på klagers anførsler knyttet til verken RMEs uavhengighet, EØS-rettslige prinsipper eller spørsmål om RME skal og eventuelt har, foretatt en proporsjonalitetsvurdering.

11 Vedtak

- (166) Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

1. Reguleringsmyndigheten for energis vedtak av 11. januar 2022, med RME ref. 201911556-20, oppheves.

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

Vedtaket er enstemmig.

RMEs vedtak er endret. Etter forvaltningsloven § 36 kan klager kreve dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader bes rettet til Energiklagenemnda.

Oslo, 14. november 2022

Per Conradi Andersen
Nemndsleder

Edna Grepperud
Nemndsmedlem

Morten Sundt
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk