

Fra: Postmottak@OED.DEP.no
Sendt: 19. februar 2016 14:39
Kopi: NVE
Emne: Klage på NVEs vedtak om tilknytningspraksis og anleggsbidrag av 28. mars 2014

Norsk Grønnkraft AS
Postboks 4270 Nydalen
0401 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	14/1154-	19.2.2016

Klage på NVEs vedtak om tilknytningspraksis og anleggsbidrag av 28. mars 2014

Det vises til Deres klage av 11. april 2014 på Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sitt vedtak av 28. mars 2014 om tilknytningspraksis og anleggsbidrag fra Helgeland Kraft AS (Helgeland Kraft) for Drevvatn transformatorstasjon. Det vises også til Deres brev av 19. juni 2014 og 26. august 2015 med utfyllende opplysninger, samt til NVEs vurdering av saken.

Sakens bakgrunn

I brev av 15. mars 2013 klager NGK Utbygging AS (NGK) på estimert anleggsbidrag fra Helgeland Kraft for Drevvatn transformatorstasjon i forbindelse med tilknytning av selskapets småkraftverk i Kvassteinåga, Kinnforsen og Skravelåga.

I brevet anfører NGK videre at Drevvatn transformatorstasjon er overdimensjonert i forhold til selskapets behov, at utformingen ikke er Helgeland Kraft sin minste standard, og at dette sammen med suboptimal lokalisering av tilknytningspunkt påfører selskapet mer enn nødvendige kostnader ved tilknytningen. NGK oppfatter det slik at transformatorstasjonen i sin helhet skal finansieres gjennom anleggsbidrag fra selskapet, og mener dette innebærer krysssubsidiert av Helgeland Kraft sin produksjonsvirksomhet. Det anføres også at Helgeland Kraft har trenert tilknytningen og at dette har medført kostnadsøkninger ettersom pristilbud har gått opp.

NGK anfører også at nettselskapene ikke har insentiver til å gjennomføre investeringer kostnadseffektivt dersom tiltakene blir finansiert gjennom anleggsbidrag. NGK mener at det er alternativkostnaden ved en investering som bør være grunnlaget for anleggsbidrag, og ikke faktisk medgåtte kostnader. Klager mener at det følger av kontrollforskriften at anleggsbidrag ikke under noen omstendigheter kan settes høyere enn nødvendige kostnader ved tilknytningen av anleggsbidragsyters behov. NGK hevder at det må skilles mellom nødvendige kostnader knyttet til anleggsbidragsyters behov og hva tiltaket faktisk koster. NGK utdyper dette nærmere ved å vise til eksempler som kan gi avvik mellom faktiske kostnader og det klager vurderer som nødvendige kostnader.

NGK begjærer at NVE fastsetter anleggsbidraget som selskapet skal betale til Helgeland Kraft, basert på enten alternativkostnaden eller fordeling etter nødvendig effekt som andel av installert effekt med fratrekk for merkostnader med oppgradering til treviklingstrafo og 132 kV.

Helgeland Kraft redegjør for sitt syn i saken i brev av 30. april 2013. Nettselskapet skriver at anleggsbidraget vil etterberegnes når transformatorstasjonen ferdigstilles. For historikk, valg av tilknytningspunkt, og behov for transformatorstasjonen, viser nettselskapet til NVEs konsesjonsvedtak av 18. november 2010.

Helgeland Kraft avviser påstanden om brudd på tilknytningsplikten, om krysssubsidiert og trenering av saken. Nettselskapet skriver at Drevvatn transformatorstasjon blir bygget etter selskapets standardiserte løsninger for frittstående transformatorstasjoner, men at det av hensyn til lokale værforhold er valgt innendørs bryter- og koblingsanlegg.

Helgeland Kraft viser til at pristilbud er innhentet etter anbudsreglene. Nettselskapet redegjør videre for valg av teknisk utforming av transformatorstasjonen. Nettselskapet skriver at tilrettelegging for framtidig ombygging av eksisterende 66 kV til 132 kV, fører til behov for treviklingstrafo med omsetning 132/66/22 kV og effekt 40/20/20 MVA. Helgeland Kraft har da lagt til grunn produksjon av 20 MVA på 22 kV-viklingen (Elsfjordprosjektene) og 20 MVA på 66 kV-viklingen (19 MVA fra Kaldåga kraftverk) som totalt gir behov for 40 MVA på 132 kV-viklingen. HK ser på kapasiteten på 40 MVA på 132 kV-viklingen som en ombyggingskostnad da den utelukkende er knyttet til at Kaldåga kraftverk skal kobles mot 132 kV i fremtiden. Kapasiteten (22 kV) i anlegget, slik det blir frem til ombyggingen, er 20 MVA så lenge det driftes på 66/22 kV. Nettselskapet skriver at det vil tas høyde for overdimensjoneringen i sluttberegningen. Dette er ikke blitt gjort til nå, og NGK har blitt avkrevd anleggsbidrag for hele stasjonen på grunnlag av at Helgeland Kraft har mottatt flere erstatningskrav fra NGK for tapt produksjon.

NGK informerer NVE i brev av 31. mai 2013 at partene er enige om fordelingsnøkkel basert på effekt. Det er imidlertid uenighet om hvorvidt det er alternativkostnaden eller faktiske kostnader som skal være kostnadsgrunnlaget for anleggsbidraget.

NVE fant i vedtak av 28. mars 2014 at Helgeland Kraft ikke har tariffert i henhold til energilovforskriften § 4-4 bokstav d. I vedtaket ble det presisert at NGK kun kan dekke en forholdsmessig andel av kostnadene ved transformatorstasjonen basert på installert effekt, og at merkostnader ved at stasjonen kan kobles om fra 66 kV til 132 kV dekkes av Helgeland Kraft. Det ble videre presisert at det er faktiske kostnader som legges til grunn ved beregning av anleggsbidrag. Helgeland Kraft ble i vedtaket pålagt å beregne et nytt anleggsbidrag slik at NGK kun dekker 13/20 av de estimerte kostnadene uten merkostnaden ved at stasjonen kan kobles om fra 66 kV til 132 kV.

Norsk Grønnkraft sin klage

I brev av 11. april 2014 påklager NGK deler av NVEs vedtak av 28. mars 2014. Klager viser til kontrollforskriften § 17-5 sjette ledd, hvor det heter at "*anleggskostnad settes lik nødvendige kostnader ved tilknytningen*". NGK anfører at NVE ikke tar stilling til hva som er nødvendige kostnader ved nettilknytningen. Klager mener at det ikke kan settes likhetstegn mellom nødvendige kostnader og realiserte kostnader på den nettløsningen som faktisk blir konsedert og bygget. NGK mener at dette skyldes at det konsederte anlegget ikke nødvendigvis er relevant i forhold til hvilket anlegg anleggsbidraget skal regnes ut fra og at det innenfor en og samme konsesjon kan bygges enten dyrt eller billig. NGK mener videre at en formulering i NVEs vedtak er feil og i strid med kontrollforskriften § 17-5.

Helgeland Krafts kommentarer til klagen

Helgeland Kraft kommenterer klagen i brev av 26. mai 2014. Etter nettselskapets syn er den aktuelle entreprisen i samsvar med de vilkår som gjelder i dagens marked. Helgeland Kraft anfører videre at de har et sterkt insentiv til å drive kostnadseffektivt ettersom omtrent halvparten av de totale anleggskostnadene skal bæres av nettselskapet. Helgeland Kraft gjentar at NGK ikke vil belastes kostnader knyttet til overdimensjoneringen.

NVEs vurdering av klagen

NVE fant ikke at det i klagen kom frem nye opplysninger som ga grunnlag for å endre vedtaket av 28. mars 2014. Saken ble oversendt Olje- og energidepartementet for endelige avgjørelse 13. juni 2014.

Norsk Grønnkraft sine kommentarer til klagebehandlingen i departementet

I brev av 19. juni 2014 kommenterer NGK oversendelsen av klagen til departementet. NGK presiserer at både NGK og Helgelands Kraft eksplisitt legger alternativkostnaden til grunn. Uenigheten består kun i hvilken alternativkostnad som skal legges til grunn, eller hva det ville ha kostet med et rent 20 MVA 22/66 kV anlegg, som ville ha vært tilstrekkelig for NGKs behov. NGK anfører at ingen av partene ser relevansen i å benytte faktisk kostnad, da denne inneholder kostnader som Helgeland Kraft uansett skal dekke i tilknytning til tilrettelegging for framtidig spenningsoppgradering.

NVEs kommentarer til Norsk Grønnkrafts brev av 19. juni 2014

NVE ga i brev av 25. august 2015 sine kommentarer til NGKs brev av 19. juni 2014. NVE viser til vedtaket av 28. mars 2014 hvor det er presisert at anleggsbidraget til NGK beregnes basert på forventede faktiske kostnader og forholdsmessig kostnadsfordeling basert på effekt, ekskludert merkostnader ved at stasjonen blir omkoblbar fra 66 kV til 132 kV. NVE presiserer at å legge til grunn alternativkostnader ved beregning av anleggsbidraget ikke vil være i henhold til NVEs vedtak. NVE redegjør videre for hva som i forvaltningspraksis legges i begrepene nødvendige kostnader, faktiske kostnader og merkostnader.

Avslutningsvis skriver NVE at NGKs anførsler i brev av 19. juni 2014 ikke har innvirkning på NVEs vurderinger gjort i vedtak av 28. mars 2014. I henhold til forvaltningspraksis baseres beregning av anleggsbidrag på faktiske kostnader ved valgt nettløsning. Anleggsbidraget fordeles forholdsmessig basert på effekt dersom nettløsningen er overdimensjonert i forhold til kundens behov og overgår minste standardløsning, og ekskluderer øvrige kostnader som ikke er nødvendig for kundens nettilknytning.

NGKs kommentarer til NVEs brev av 25. august 2015

NGK kommenterer NVEs brev av 25. august 2015 i brev av 26. august 2015.

I brevet presiserer NGK at den aktuelle trafoen er en treviklingstrafo, og ikke en omkoblbar trafo. NGK viser til at treviklingstrafoen kan transformere mellom alle tre spenningene hele tiden, i motsetning til en omkoblbar trafo. NGK viser til at når Helgelandkraft skal trekke ut 132 kV, som er merkostnaden som Helgeland Kraft selv skal dekke, fra en 132/66/22 kV trafo, kan man ikke ta ut en trafocelle eller på annen måte skille 132 kV fra 22 kV og 66 kV. Men må ta utgangspunkt i alternativkostnader på en 22/66 kV trafo. NGK mener at det er på det rene at Helgeland Kraft legger alternativkostnader til grunn.

NGK mener at dersom alternativkostnaden ikke skal legges til grunn, må hele trafoen (inklusive 132 kV) behandles etter effekt. En slik kostnadsdeling tilsier at NGK dekker 13/40 av totalkostnaden, mens Helgeland Kraft dekker 27/40. For NGK er dette en akseptabel løsning.

Helgeland Krafts kommentarer til NGKs brev av 26. august 2015

Helgeland Kraft kommenterer NGKs brev av 26. august 2015 i brev av 3. desember 2015.

Helgeland Kraft anfører at nettselskapet ikke har lagt til grunn alternativkostnaden. Nettselskapet viser til at det er tatt utgangspunkt i faktiske kostnader, men at merkostnaden knyttet til tilrettelegging for fremtidig 132 kV skal trekkes fra anleggsbidraget.

Nettselskapet mener at en løsning hvor NGK betaler 13/40 og Helgeland Kraft det resterende beløpet vil være i strid med gjeldende forvaltningspraksis.

Departementets vurdering

Departementet skal i klagebehandlingen vurdere de synspunkter klagerne kommer med. Departementet kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Departementet vil i den forbindelse påpeke at et forvaltningsorgan ikke har noen plikt etter forvaltningsloven § 25 til å imøtegå alt det en part har anført. Departementet vil ta for seg partenes anførsler ut fra det som har relevans for saken og det som ellers er av betydning for å begrunne avgjørelse i saken.

Formålet med anleggsbidrag er å synliggjøre kostnadene ved en ny tilknytning eller forsterkning, og å fordele disse kostnadene mellom kunden som utløser investeringen og nettselskapets øvrige kunder. Den delen av kostnaden som ikke dekkes av kunden som utløser investeringen, men som dekkes av nettselskapet, vil øke nettselskapets inntektsramme. Dette innebærer at kostnaden fordeles ut på alle nettselskapets kunder gjennom en høyere nettleie. Formålet med regelverket er at den som er årsak til kostnadene også betaler disse. Adgangen et nettselskap har til å kreve anleggsbidrag fremgår av forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer av 11. mars 1999 (kontrollforskriften) § 17-5.

Selv om en rekke forhold tas opp i den opprinnelige klagen, legger departementet til grunn at uenigheten på nåværende tidspunkt dreier seg om kostnadsfordelingen.

Det er anleggs-/områdekonsesjonæren som gir tilknytning og som har ansvaret for å vurdere hvilken nettløsning som er nødvendig. Tekniske krav i lov og forskrift og insentiver til kostnadseffektiv utvikling av nettet gjennom den økonomiske reguleringen av nettselskapene, skal bidra til at den mest samfunnsmessige rasjonelle løsningen blir valgt.

Valg av samfunnsmessig rasjonell nettløsning vil ofte innebære å ta hensyn til fremtidig kapasitetsbehov. Departementet viser til at det er det Helgeland Kraft har gjort i dette tilfellet, ved å velge en treviklingstrafo som legger til rette for at Kaldåga kraftverk skal kunne bruke en av viklingene og kobles mot 132 kV i fremtiden.

Dersom det bygges et nettanlegg som er overdimensjonert i forhold til kundens behov, og overgår selskapets minste standard løsning, kan ikke merkostnader ved denne nettløsningen kreves inn som anleggsbidrag fra kunden. At anleggsbidraget ikke kan inkludere merkostnader ved en overdimensjonert nettløsning må ikke forstås som at anleggsbidraget settes lik alternativkostnaden ved et tenkt anlegg. Kunden skal dekke en

forholdsmessig andel av de faktiske kostnadene ved den valgte løsningen. En praksis med estimering av alternativkostnader som grunnlag for beregning av anleggsbidrag vil være utfordrende av hensyn til likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

På denne bakgrunn mener departementet at det er faktiske kostnader som skal ligge til grunn for beregningen av anleggsbidraget. I enkelte tilfeller vil det være mulig å skille mellom kostnader som direkte kan henføres kundens behov og merkostnader knyttet til overdimensjonering på en objektiv og transparent metode. I slike tilfeller kan merkostnadene trekkes fra de faktiske kostnadene i beregning av anleggsbidraget. På bakgrunn av opplysningene som har fremkommet, er departementets vurdering at dette ikke er tilfellet i denne saken.

Departementet har merket seg at Helgeland Kraft i brevet av 3. desember 2015 mener det estimerte anleggsbidraget er i tråd med gjeldende regelverk ved at det er trukket fra faktiske merkostnader som tilrettelegging for 132 kV krever. Etter departementets oppfatning vil den beregningsmåten Helgeland Kraft tar til orde for, måtte basere seg på en estimering av anleggskostnadene.

Departementet mener hensynet til likebehandling, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i dette tilfellet best ivaretas ved en fordeling etter effekt av den totale kostnaden. Den relevante størrelsen i beregningen av hva som er en forholdsmessig andel er dermed 40 MVA, og ikke 20 MVA som Helgeland Kraft har lagt til grunn. Selv om kapasiteten i anlegget vil være på 20 MVA så lenge det driftes på 66/22 kV, mener derfor departementet at NGKs forholdsmessige andel i dette tilfellet vil være 13/40 av totalkostnaden.

Konklusjon

Klagen tas delvis til følge. Helgeland Kraft pålegges å beregne nytt anleggsbidrag. Anleggsbidraget skal beregnes ut fra faktiske kostnader, og NGKs forholdsmessige andel er 13/40 av totalkostnaden.

Det gjøres oppmerksom på at departementets avgjørelse er endelig og ikke gjenstand for klage, jf. forvaltningsloven §28 tredje ledd første punktum.

Med hilsen

Kjell M Grotmol (e.f.)
avdelingsdirektør

Kristin Rasdal
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091, Majorstua
0301 Oslo

Helgeland Kraft AS
Postboks 702
8654 Mosjøen