

NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIREKTORAT
V/ REGULERINGSMYNDIGHETEN FOR ENERGI (RME)
Postboks 5091, Majorstua 0301 Oslo
rme@nve.no

Bergen, 8. May 2020
Doc. ref.: 48977-503-7859747.1
Attorney in charge:
Hugo P. Matre

HØRINGSUTTALELSE – REFERANSE 202001392 –NETTLEIESTRUKTUREN

1. INNLEDNING – AVKLARINGSBEHOV OVERFOR BRUKERE SOM HAR FÅTT/FÅR UNNTAK FOR AMS-MÅLERINSTALLASJON

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet på oppdrag. Innsenderne fremgår av vedlagte protokoll.

Høringsuttalelsen gjelder endringsforslag i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer [FOR-1999-03-11-302] (i det følgende kalt "**Kontrollforskriften**"). Reguleringsmyndigheten for energi ("RME") har sendt på høring endringsforslag i reglene om nettleie i lavspenningsnettet, etter forespørsel Olje- og energidepartementet ("OED"). Høringsbrev og – dokument er datert 4. februar 2020 og er tilgjengelig via følgende link: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/saker-pa-horing-reguleringsmyndigheten-for-energi-rme/horing-forslag-til-endringer-i-utformingen-av-nettleien/>

Kommentarene i denne høringsuttalelsen gjelder behovet for klare, uniforme og rimelige tariffregler overfor sluttbrukere som har fått fritak fra å installere smarte strømmålere ("**AMS-målere**") av helsemessige grunner etter Forskrift om måling, avregning, fakturering av nettjenester og elektrisk energi, nettselskapets nøytralitet mv [FOR-1999-03-11-301] (heretter kalt "**Avregningsforskriften**") § 4-1 annet ledd bokstav b.

Fritaket er begrunnet med at selv om AMS-målere gir storsamfunnet verdifulle styringsmuligheter ved å måle strømforbruk ned på timenivå, må disse installeres i menneskers hjem. Fordi målerne avgir stråling er de også opphav til allerede påviste, men også i fremtiden forventede, helseproblemer hos en rekke av sine brukere.

Mange personer som har fått fritak de har krav på etter Avregningsforskriften, er ilagt gebyrer av ulik størrelse med skiftende begrunnelser av ulike nettselskaper. Eksempler på kostnader som har vært krevd er avlesningsgebyr for registrering og validering av målerstand, utsending av påminnelse om avlesing, retting av feil levert målerstand og gjennomføring av kontrollavlesning hos kunden mv. I tilfeller der kunder som motsetter seg AMS-måler er imøtekommende og aksepterer at AMS-målerens kommunikasjonsenhet plasseres utenfor huset, må de bære kostnadene ved dette selv. De må også betale for fjerning av kommunikasjonsmodul, fjerning eller re-installering ved flytting, m.m.

Noen nettselskap gir «koronarabatt» for egenavlesning, hvilket innebærer en ekstraavgift i forhold til tidligere egenavlesning uten noen avgift osv. Enkelte nettselskaper opererer med slike gebyrer som en fast regel for denne brukergruppen, uten særskilt individuell vurdering.

I og med at det er tale om monopolytelsler som er underlagt særlig begrensninger på adgangen til å kreve vederlag og gebyrer, og at overnevnte praksis i beste fall har tvilsom rettslig forankring, har det oppstått en del uenighet mellom tilbyderne, myndigheter og brukergruppene. En rekke saker har havnet i El-klagenemda, i Forbrukerrådet, hos Huseiernes landsforbund, i forliksråd landet rundt som inkassosaker og i tingrettene.

Høringsdokumentet angir i punkt 1.1 temaet for endringene. Det opplyses at utkastet tar sikte på en "*rimelig fordeling av kostnadene mellom kundene*". I utkastet punkt 3.1.4 vurderes de "*generelle prinsipper*" ved fastleggelse og differensiering av tariffer. Likevel foreslår ikke høringsdokumentet tiltak for å avklare eksisterende uklarheter eller løsninger på problemene med dagens praktisering av tariffregelverket overfor de som befinner seg i situasjoner som beskrevet over.

Installeringen av AMS-målere henger nøye sammen med de formål som i høringsbrev- og dokument fremmes som sentrale premisser for forslagene til endringer i nettleiestruktur. Det er uten tvil viktig å sørge for effektiv drift, utnyttelse og utvikling av strømmettet. Dette er en av grunnene til at nettselskapene har vært pålagt å installere AMS hos sluttbrukere. Men når valget av teknologi går utover den enkeltes helse, må det samtidig være adgang til å kreve fritak uten å bli ilagt gebyr. Det er derfor meget viktig at det i forbindelse med denne høringen tas prinsipielt standpunkt til spørsmålet om det kan avkreves gebyr for masseforvaltning av gruppen med fritak, herunder om det standpunkt RME har inntatt står seg mot de generelle utgangspunkt energilovgivningen bygger på om at bare særskilte tjenester kan tariffes.

Det foreslås på denne bakgrunn at det i et nytt siste punktum til Kontrollforskriften § 17-6 stadfestes at nettselskapene ikke kan fastsette tariffer for særskilte tjenester knyttet til uttak i distribusjonsnett hos kunder med fritak for installasjon for AMS.

I punkt 2 redegjøres nærmere for problemer med dagens praktisering av tariffregelverket og forhold som skaper spenninger mellom RME, nettselskapene og sluttbrukerne. I punkt 3 redegjøres for hvorfor RME og nettselskapenes praktisering av dagens tariffregler etter vår vurdering er uriktig. I punkt 4 kommenteres at det er viktig med avklaringer og en endring av dagens forskrift for tariffer.

2. NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN OG UENIGHETEN MELLOM RME, NETTSELSKAPER OG SLUTTBRUKERE

Slik beskrevet i punkt 1, har en rekke sluttbrukere fått fritak for installasjon av AMS-målere av hensyn til egen, familiemedlemmers eller andre i boligen sin helse.

Grunnlaget for unntaket er gjeldende avregningsforskrift § 4-1 annet ledd, som bygger på erkjennelsen av at strålingen fra aktive kommunikasjonsmoduler ikke *utelukkende* har positivt konsekvenser. Fritak gis hvor det vil være til "*vesentlig og dokumenterbar ulempe*" for sluttbruker. I praksis har dette vært praktisert som et krav om dokumentasjon i form av legeerklæring på at man har helseplager - forstått som akutte helseplager, motsatt forhøyet risiko for skadelige langtidsvirkninger - fra menneskeskapte elektromagnetiske felt/mikrobølget stråling. Der sluttbruker har presentert legeerklæring, har det med få unntak blitt gjort unntak fra

installasjonsplikten i tråd med forskriftens ordlyd.¹ Per januar 2019 var det rapportert at ca. 7200 abonnenter hadde fått fritak for installasjon av AMS-måler med trådløs kommunikasjonsenhet basert på attest fra lege eller psykolog.²

Selv om disse sluttbrukerne får innvilget fritak slik de har rett på etter lov- og forskrift, har enkelte nettselskap ilagt gebyrer for blant annet manuell avlesning. Bakgrunnen for gebyrileggelsespraksis er notat(er) fra av RME og NVE.³

RME baserer sine standpunkter på argumenter som mangler klar forankring i dagens regelverk. Nettselskapene benyttet standpunktene i egen kommunikasjon med sluttbrukere. Enkelte nettselskaper har i tillegg skiftet begrunnelse for sine standpunkt.

Kravene på avlesningsgebyr har medført mye uenighet mellom abonnenter og nettselskap. Elvia AS alene har i alle fall 24 klagesaker. Utfra journalen til OED/NVE, kan det se ut til at det har kommet inn flere tusen klager over AMS-installasjoner og gebyrer, uten at vi er i stand til å angi fordelingen. Flere nettselskaper og også bransjeorganisasjonen Distriksenergi har etterspurt avklaring på spørsmålene.⁴

Adgangen til å gebyrlegge tjenester er følgelig et spørsmål som bør avklares for å skape ro og forebygge prosesser mellom de involverte.

3. RME OG NETTSELSKAPENES URIKTIGE PRAKTISERING AV DAGENS REGELVERK

RMEs redegjørelse og nettselskapenes praktisering av adgangen til å ilegge gebyrer, bygger etter vår vurdering på uriktige tolkninger av dagens regelverk. Det generelle utgangspunktet i energilovgivningen er at like abonnenter skal betale det samme for tilgang til strøm innenfor operatørens område, med noen unntak.

Ettersom drift, utbygging og vedlikehold av strømmett er en monopolytelse, er det satt begrensninger for hvordan og hvor mye nettselskapene kan kreve betalt for sine tjenester etter energiloven med tilhørende forskrifter. Det allmenne prinsipp som i økonomisk teori generelt foreskrives ved prisregulering av monopolmarkeder er «kost-pluss», altså nødvendige kostnader pluss et rimelig påslag. Grunnlaget for begrensningene på nettselskapene følger av energiloven, se her særlig § 3-3 siste ledd som fastslår at:

"Departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om leveringsplikten, herunder om priser, konsesjonærenes og sluttbrukernes vilkår, gjennomføring, organisering og informasjon." (Vår understreking.)

Den mest sentrale forskriften ved fastsettelsen av priser er Kontrollforskriften. Med hjemmel i Kontrollforskriften, er det satt et inntektstak for nettselskap, se Kontrollforskriften § 7-1. På grunnlag av inntektstaket, fastsetter nettselskapene tariffen. RME oppgir i sitt offisielle notat ikke hvilket rettsgrunnlag de baserer seg på for å gjøre unntak fra leveringsplikten.⁵ I andre sammenhenger er det indikert implisitt at de baserer seg på Kontrollforskriften § 17-6. Denne lyder:

¹ <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/stromkunde/smar-te-strommalere-ams/>

² Rapport NVE nr. 24/2019 Smarte målarar (AMS) Status for installasjon per 1. kvartal 2019 sluttrapport.

³ <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/stromkunde/gebyr-for-manuell-avlesing/>

⁴ <https://www.distriksenergi.no/artikler/2020/1/22/ams-kunden-matte-betale-avlesningsgebyr/>

⁵ Se link i fotnote 3

"Nettselskapet kan fastsette tariffer for særskilte tjenester hos kunden. Slike tariffer skal reflektere kostnadene forbundet med tjenesten"

RME og/eller nettselskapene har fremsatt en rekke argumenter for å understøtte at de bør kunne gi gebyrer, og for å avklare en del andre praktiske spørsmål. En del av argumentene har vært som følger:

- Det har vært hevdet at selskapene er pålagt å skifte måler, også der personer har fått fritak. Dette er ikke riktig. Nettselskapene er ikke pålagt å skifte måler hos kunder som har fritak fra installasjon AMS-måler. De fleste gamle målerne må antas å være tilstrekkelig pålitelige til at de kan benyttes fortsatt.
- Nettselskapene har hevdet de er pålagt stedlig kontrollavlesning. Dette stemmer heller ikke. Nettselskapene er ikke pålagt årlig stedlig kontrollavlesning. Det er nettselskapenes som må vurdere om dette er nødvendig, og det er deres eget valg om kontrollør skal sendes ut. Praksisen som noen nettselskap følger med å sende kontrollør i alle tilfelle uavhengig av om det er nødvendig, påfører mange sluttbrukere unødige kostnader. Det er påfallende at årlig kontroll ikke har vært ansett nødvendig før AMS-målere ble innført og at enkelte selskaper ikke anser det nødvendig nå, men andre gjør helt ulike vurderinger uten at det kan knyttes til forhold hos sluttbrukerne.
- Noen nettselskap har hevdet at rapportering av forbruk ikke kan skje "manuelt" fra kunder. Dette er ikke korrekt. Det er ikke gitt regler for rapportering av forbruk fra målepunkter med fritak for AMS-målere. Det medfører at nettselskapene kan la kunder uten slik måler fortsette å rapportere forbruk på nett eller via SMS.
- Enkelte uttalelser tyder på at noen nettselskap mener gebyrer kan ilegges selv om det faktisk ikke gjennomføres kontrollavlesninger og at det er adgang til forhåndsfakturering. Etter vår vurdering kan det bare ilegges gebyr for faktiske kostnader, og at det ikke kan forhåndsfaktureres uten visshet for at avlesning gjennomføres. RME har ikke vært tydelig nok på dette punktet.
- Det har til dels også vært omstridt hva som eventuelt kan inngå i et eventuelt gebyr. Gebyret kan i alle fall ikke omfatte mer enn kostnaden forbundet med tjenesten. Nettselskapene kan derved ikke ta betalt for aktiviteter som ikke er særskilt knyttet til fritaket for automatisk avlesning. F.eks. inngår kostnader til IT-drift o.l. i nettselskapenes ordinære måle- og avregningsansvar, og skal dekkes gjennom den ordinære nettleien. Disse kostnadene kan derved ikke tas med i ved beregningen av gebyret. Videre bør det fratrekkes andel kostnader til de deler av anskaffelse og drift av AMS-systemet som vedkommende er fritatt fra.
- RME har fremhevet at det er aktuelt å redusere gebyret i enkelte tilfeller, eksempelvis hvor kunden har flere målere på samme adresse. Har en kunde flere målere kan det bli urimelig å kreve likt gebyr for alle målerne, ettersom kostnadene for nettselskapet reduseres. Tilsvarende burde gjelde når tilgrensende eiendommer kan nås på samme reise. RME har imidlertid vegret seg foreløpig for å gi klare retningslinjer for når gebyret må reduseres.

- RME har gitt uttrykk for at det er adgang til å ta gebyr ved fjerning av kommunikasjonsenhet, men ikke ved reaktivering av kommunikasjonsenhet. Begge tiltak utføres hjemme hos abonnenten. Det fremstår som inkonsistent at samme type arbeid skal forskjellsbehandles ut fra et regelverk som ikke inneholder et slikt skille. RME gir ingen begrunnelse for standpunktet og det er tvilsomt om regelverket gir adgang til forskjellsbehandlingen. Det er i det hele tatt vanskelig å se at det kan være berettiget å pålegge slike ekstra kostnader knyttet til fritak som er gitt utfra en helseårsak.

Nettselskapenes argumenter er ikke tilstrekkelig for å gjøre unntak fra det generelle utgangspunkt. Det kan bare kreves gebyr for særskilte tjenester, jf. Kontrollforskriften § 17-6. Etter ordlyden sikrer "særskilte tjenester" til arbeid som faller utenfor nettselskapets ordinære ytelser som allerede er inkludert i tariffen. Tariffen skal i utgangspunktet inkludere alle priser og annen økonomisk godtgjørelse som konsesjonæren fastsetter for tilknytning til og bruk av elektrisk anlegg, se Kontrollforskriften § 1-3. Anvendelsen av det elektriske nettanlegg sikrer til nettleverandørens ordinære tjenestetilbud. Hva som er inkludert i nettleien, vil bero på en tolkning av tariffgrunnlaget.

Begrunnelsen for gebyr synes i realiteten å være at kostnadene rent faktisk er valgt holdt utenfor nettleien og dermed fremstår som en særskilt tjeneste. At en kostnad faktisk er valgt holdt utenfor nettleien, er imidlertid ikke tilstrekkelig til at det foreligger "særskilte tjenester". I så fall ville nettselskapet kunne påberope seg enhver kostnad som særskilt, såfremt den ikke inngikk i nettleien. Når det vurderes om en ytelse er særskilt, er spørsmålet reelt sett om det er akseptabelt at denne kostnaden er holdt utenfor den ordinære nettleien.

Kontrollforskriften lest i sammenheng med energiloven fastsetter strenge forpliktelser for hvordan den felles nettleien skal beregnes. Vurderingen av om en ytelse er særskilt, vil i praksis være et speilbilde av vurderingen om nettleien er fastsatt i tråd med forskriftenes regler til fastsettelse av tariffen, se her forskriftenes Del V flg. Eksempelvis skal tariffen være fastsatt "ikke-diskriminerende".

Det taler sterkt imot å ilegge gebyr at personene dette gjelder ofte ikke kan ha AMS-måler av helsemessige grunner, og at merkostnaden skyldes nettselskapenes valg av teknologi. Det oppleves urettferdig, og som et urimelig press, at personer skal ilegges merkostnader for en tjeneste de egentlig ikke ønsker og som gir dem akutte helseplager og/eller forhøyet helserisiko over tid.

Det er et betydelig antall personer spredt over hele Norge med fritak for installasjon av AMS-måler. Fritak er en lovfestet ordning som det ordinære systemet må ta høyde for uten at det er noe særskilt ved dette. Fritaksordningens ordinære karakter illustreres av at fritaket benyttes av en stor andel av nettselskapenes abonnenter i alle deler av landet, og at fritaksårsaken - helseplager fra elektromagnetiske felt - lenge har vært et helse- og miljøproblem av betydelig omfang, selv om det er hevdet ulike oppfatninger om den medisinske forståelsen av problemet. Det tilsier at tilrettelegging for manuell avlesning må anses som en ordinær del av systemet, og at de som har fritak ikke skiller ut som en egen brukergruppe. Det foreligger følgelig ikke en særskilt tjeneste som det kan kreves eget gebyr for.

Det er også grunn til å fremheve at kostnader skal fordeles på ikke-diskriminerende grunnlag. Fritak for AMS-måler gis av helsemessige grunner. Dette er personer i en utsatt posisjon som opplever gebyrlegging som at de blir diskriminert pga. helsemessige behov de ikke selv kontrollerer. Praksisen oppleves som problematisk i lys av forbudet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Selv om vi er oppmerksom på norske myndigheters vurdering av helsefaren

forbundet med AMS-målere, tilsier likevel det store flertall av forskningskilder at pulset ikke-ioniserende stråling etter omstendighetene er helseskadelig, hvilket understøttes av at det gis fritak for AMS-måler i Avregningsforskriften på helsemessig grunnlag.

Det bemerkes videre at nettleien heller ikke differensierer mellom de som "i perioder verken bruker energi eller effekt" og at RME anser det "rimelig" at alle kunder er med å dekke slike faste påløpte kostnader "uavhengig av kundens faktiske bruk av nettet" og/eller benyttelse av tjenester som har sammenheng med tilknytning til strømmettet, se høringsdokumentet punkt 3.6.6. Det er følgelig inkonsekvent å skille ut brukere med unntak for installasjon på AMS-målere som en særskilt brukergruppe når det ellers legges opp til minst mulig differensiering.

Kostnadene med manuelle avlesninger må på denne bakgrunn anses som naturlige driftsutgifter som følge av nettselskapenes økonomisk motiverte valg av kommunikasjonsteknologi for AMS-systemet, og ikke som en særskilt tjeneste.

Det foreligger betydelige problemer med dagens praktisering av gjeldende regelverk, problemer som også nettselskapene erkjenner og erfarer i møte med sine kunder.

4. BEHOV FOR KLAR, TYDELIG OG RIMELIG REGEL OG AVKLARING

Nettselskapenes praksis med å ilegge sluttbrukere, som har fått unntak for AMS-målerinstallasjon, gebyrer skaper mye konflikter.

RMEs og nettselskapenes ulike argumenter er svakt forankret i dagens regelverk og dessuten urimelige. Det bør derfor prinsipielt avklares at den ovenfor beskrevne praksis *ikke* samsvarer med formålet om en rimelig byrdefordeling av kostnader i distribusjonsnettet.

En del av de generelle behov for avklaringer som er omtalt ovenfor, involverer retningslinjer for konkrete avveininger som best kan håndteres gjennom administrative uttalelser. Når det gjelder gebyr for avlesning hos kunder med fritak for AMS, ligger det derimot til rette for regulering i forskrift.

Vi foreslår på denne bakgrunn et nytt siste punktum til Kontrollforskriften § 17-6 som lyder:

"Nettselskap kan ikke fastsette tariffer for særskilte tjenester knyttet til uttak i distribusjonsnettet hos kunder med fritak for installasjon for AMS."

Yours sincerely
ADVOKATFIRMAET SCHJØDT AS



Hugo P. Matre
advokat PhD (H)

HUGO.MATRE@SCHJODT.COM