

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endringer i kontroll av nettvirksomhet (anleggsbidrag)

Ansvarlig: Norges vassdrags- og energidirektorat



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091, Majorstua
0301 Oslo

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:	Vår saksbehandler:
201833013	18/00084-8	24.05.18	Bente Elsrud Anfinssen

Uttalelse

Om: Forslag til endringer i kontroll av nettvirksomhet (anleggsbidrag)

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?
8. Andre kommentarer

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Samlet vurdering

Regelrådet peker på at utredningen kunne vært forbedret på noen områder. Vurderingen av eventuelt behov for unntak eller begrensninger i reglene for anleggsbidrag i regional- og transmisjonsnettene kunne vært styrket. Videre kunne med fordel nyttesiden av forslagene og økning i administrative kostnader for nettselskap blitt belyst med kvantifiserte eksempler. Konkurransvilkår for ulike utredningsmiljøer innen nettutredninger og utarbeidelse av konsesjonssøknader kunne også blitt drøftet.

Regelrådet mener likevel at forslaget er tilstrekkelig utredet og at høringsnotatet gir et godt beslutningsgrunnlag i saken. NVE presenterer på en ryddig måte hvilke forslag som innebærer henholdsvis nye krav, endring av gjeldende krav eller kodifisering av gjeldende praksis. Særlig vil Regelrådet gi ros til NVE for at de på viktige områder har utredet alternativer, herunder knyttet til beregning og reduksjonsfaktor for anleggsbidrag. Regelrådet oppfatter at NVE på en god måte belyser og kommuniserer sentrale virkningene av forslaget, herunder gjennom regneeksempler. Videre har høringsnotatet god struktur og gir en oversiktlig oppsummering av virkninger for de ulike berørte grupper.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

NVE foreslår endringer i forskrift om kontroll av nettvirksomhet. Hoveddelen av forslaget omfatter revisjon av gjeldende regelverk om anleggsbidrag. Forslaget innebærer blant annet at nettselskapene skal fastsette og kreve inn et anleggsbidrag når en kunde ber om ny tilknytning, økt kapasitet eller bedre kvalitet som utløser investeringer også i regional- og transmisjonsnettene. To vesentlige endringer sammenlignet med gjeldende rett er at anleggsbidrag går fra å i praksis være forbeholdt distribusjonsnettene til å skulle innkreves også ved utløsning av investeringer i de to øverste nettnivåene og at nettselskapet skal ta betaling også for utredninger og konsesjonssøknader.

I tillegg foreslås det enkelte endringer for å styrke nettkundenes rettigheter og gjøre regelverket enklere og tydeligere. Herunder foreslås det at nettselskapene skal ha plikt til å fordele innkrevingen av anleggsbidrag på nye kunder som etablerer seg i det samme nye nettet i løpet av en ti års periode og at nettselskapet kun kan kreve at kunden dekker overskridelser på inntil 15 prosent av estimert anleggsbidrag. Samtidig foreslås det å fjerne nettselskapenes mulighet til å gi bunnfradrag fra anleggsbidrag, samt å kreve inn tilknytningsgebyr.

Videre foreslås det endringer i reglene om tariffer for innmating av produksjon og tariffer for uttak i regional- og transmisjonsnettene. Blant annet foreslås krav om finere tidsoppløsning for beregninger, samt at energiledd i tariffen skal beregnes for det enkelte punkt i nettet for kraftverk med installert effekt over 1 MW. For kraftverk under 1 MW foreslås det noe enklere beregningsregler. Samtidig fjernes en åpning for å beregne fastledd i tariffen for kraftverk under 1 MW basert på installert effekt i stedet for midlere årsproduksjon.

NVE skriver at forslagene vil bidra til at kraft overføres til riktigere priser, og at nettet utnyttes og utbygges på en mer samfunnsmessig rasjonell måte. Hovedformål med forslagene er å bidra til:

- at nettselskapene gir riktigere prissignal for bruk og forsterkning av nettet, på alle nettnivå.
- en rimeligere kostnadsfordeling mellom kundene som utløser investeringer i nettet og nettselskapenes øvrige kunder.
- prissignaler som bidrar til lavere nettleie totalt sett.
- en tydeligere forskrift som bidrar til en mer enhetlig praksis mellom nettselskapene.

3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet

NVE oppsummerer avslutningsvis i sitt høringsnotat hvilke konsekvenser hvert av forslagene forventes å ha for de berørte. Et av forslagene som ventelig kan ha størst konsekvenser for næringsaktører er at nettselskapene skal fastsette og kreve inn anleggsbidrag for både utredninger og investeringer på alle nettnivåer. Dette vil innebære en omfordeling av kostnader mellom nettkundene som må betale anleggsbidrag og nettselskapets øvrige kunder. NVE har beregnet flere eksempler for å illustrere størrelsesorden på anleggsbidrag for kunder som har prosjekter som utløser behov for store nettinvesteringer. F.eks. kan et vannkraftverk på 3 MW som bidrar til å utløse behov for ny transformatorstasjon måtte betale 1,5 mill. kroner. En stor ny forbrukskunde som ønsker uttak av 300 MW effekt og utløser en investering på 75 km ny 420kV luftlinje og en ny trafostasjon, kan måtte betale 387,5 mill. kroner i anleggsbidrag. På den annen side vil den totale nettleien som fordeles på øvrige kunder bli tilsvarende lavere. Forslag om at nettselskap skal ta betalt for utredninger og søknad om konsesjon innebærer også en omfordeling av kostnader og risiko mellom den eller de nettkundene som utløser behov for utbygging, nettselskapet og dets øvrige kunder. Uenighet om anleggsbidrag kan eventuelt bringes inn for NVE.

Også øvrige forslag om endringer i reglene om anleggsbidrag, herunder tiårsregelen, fjerning av bunnfradrag og styrking av nettkunders rettigheter, vil innebære en omfordeling av kostnader mellom nettkundene. Konsekvensene for nettselskapene vil være økt ressursbruk for å fastsette og kreve inn betaling for nettutredninger og anleggsbidrag, inkludert strengere krav til kundeinformasjon og kostnadskontroll.

Når det gjelder de foreslåtte endringene i beregning av marginaltap i transmisjonsnett og regionalnett oppgir NVE at de enkelte sluttbrukere og kraftprodusenter kan få enten økte eller reduserte tariffkostnader. Dette avhenger av hvordan uttak og innmating påvirker flyten i det aktuelle utvekslingspunktet, samt den enkelte nettkundens fleksibilitet for tilpasning. For nettselskap i regionalnettet vil forslaget innebære noe økte kostnader knyttet til beregning av marginaltapsatser med finere tidsoppløsning. Enkelte kraftverk under 1 MW med høy brukstid kan få en relativt stor kostnadsøkning grunnet endringer i reglene for beregning av fastledd, eksempelvis en økning fra 19 300 kr/år til 77 200 kr/år for et kraftverk på 0,99 MW med brukstid på 6000 timer. Samtidig vil plusskunder, f.eks. større bygg med solceller, kunne komme bedre ut enn tidligere.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Strømnettet er viktig samfunnsinfrastruktur. Fordelingen av kostnader knyttet til utviklingen av strømnettet har stor betydning for mange grupper næringsdrivende. For eksempel nettselskaper, kraftprodusenter og næringsaktører som er nettkunder. I en tid med omstilling til et samfunn og en næringsstruktur med lavere klimagassutslipp, må det forventes at prisnivået på tilgang til strømnett og nivået på nettleie bli en enda viktigere rammebetingelse og konkurransepremiss for næringsaktører fremover.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredninger av statlige tiltak. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Etter Regelrådets vurdering er problemstillingene og formålene med forslagene godt beskrevet i høringsnotatet.

5.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

NVE har i forbindelse med flere av forslagene skissert og vurdert alternativer, f.eks. om det skal være tillatt for nettselskapene å gi bunnfradrag fra anleggsbidrag, om teknisk eller økonomisk restlevetid skal benyttes ved beregning av fremskyndingskostnader og hva som er en rimelig reduksjonsfaktor ved beregning av anleggsbidrag i regional- og transmisjonsnett. Det er positivt at NVE belyser slike alternativer og at de samtidig særskilt inviterer høringsinstansene til å gi innspill knyttet til disse.

Forslagene om utvidet bruk av anleggsbidrag vil kunne få store virkninger for næringsdrivende som ønsker å starte eller utvide sin virksomhet dersom dette utløser behov for investeringer i strømmettet. Dette vil særlig gjelde næringsdrivende som verken har fleksibilitet når det gjelder valg av lokalisering eller mulighet for å redusere sitt effektbehov gjennom alternative tiltak. NVE har foreslått at det som en «sikkerhetsventil» tas inn en bestemmelse om at nettselskapene i særskilte tilfeller kan begrense kostnadsgrunnlaget for beregning av anleggsbidrag i regional- og transmisjonsnett. Slik NVE beskriver bakgrunnen for dette forslaget vil terskelen for å bruke dette unntaket være høy og i hovedsak bare komme til anvendelse i transmisjonsnett. Regelrådet mener at det også kunne vært belyst om det kunne tenkes alternative utforminger av reglene for anleggsbidrag som gitt bestemte kriterier innebar videre unntak, en øvre begrensning for hvor høyt anleggsbidrag som kan innkreves fra en enkelt kunde eller liknende.

5.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

NVE har ikke pekt på prinsipielle spørsmål som legger begrensninger på utformingen av tiltakene.

5.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

NVE gir en god og strukturert gjennomgang av virkningene av de ulike forslagene. Tydelige henvisninger til hva som er gjeldende rett og praksis og hva som er nye krav bidrar til oversiktighet.

Regelrådet har forståelse for at det er utfordrende å kvantifisere mange av virkningene, ettersom det faktiske nivået på nytte og kostnader avhenger av fremtidige beslutninger og at det er stor variasjon mellom prislappen for nødvendige nettinvesteringer fra sak til sak. For noen av virkningene, herunder nivåer på anleggsbidrag i regional- og transmisjonsnett, har NVE imidlertid illustrert mulige kostnadsvirkninger gjennom regneeksempler. Regelrådet oppfatter at dette er et godt grep som bidrar til å belyse og kommunisere virkningene av forslaget. Tilsvarende har NVE også synliggjort mulige kostnadsendringer for kraftverk under 1MW som følge av forslag til endringer i reglene for beregning av tariff for innmating av produksjon.

Regelrådet mener at NVE med fordel kunne illustrert flere virkninger av forslagene med tilsvarende regneeksempler. Særlig gjelder dette nyttesiden av forslagene. For eksempel kunne det blitt beregnet hva økt innkreving av anleggsbidrag vil kunne bety i form av redusert økning i nettleie til øvrige nettkunder. Det kunne vært nyttig med anslag for hvor store totalkostnader som med endringsforslagene flyttes fra «øvrige nettkunder» og over til å bli innkrevet via anleggsbidrag fra de aktører som utløser nettinvesteringene. Videre kunne det blitt gitt eksempler på hva nettselskapets arbeid med utredning og søknad om konsesjon om nettanlegg kan koste og hvor stor økning i ressursbruk nettselskap må påregne som følge av endrede krav til beregning, innkreving, prosess og informasjonskrav knyttet til anleggsbidrag.

Utredningen kunne også med fordel belyst grundigere konsekvenser av endringene i anleggsbidragsregler for konkurransen mellom selskap og regioner, samt pekt på om det er visse typer aktører og/eller geografiske områder som forventes å bli særskilt påvirket enten positivt eller negativt. Regelrådet vil kommentere dette ytterligere under punkt 7 i denne uttalelsen.

På kostnadssiden kunne det også vært nyttig med eksempler som viser hvordan endringer i reglene om beregning av tariff for uttak kan påvirke henholdsvis sluttbruker og kraftprodusenter, samt hva det kan koste for nettselskapene å få gjennomført slike mer nøyaktige beregninger.

Regelrådet vurderer at de positive og negative virkningene av forslagene i hovedsak er tilstrekkelig utredet, men har påpekt forbedringsmuligheter.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

NVE har en god avveining mellom nytte og kostnader knyttet til de fleste av forslagene, samt en grundig forklaring av bakgrunnen for endring. I de tilfeller høringsinstansene særskilt inviteres til å gi innspill på valg av alternativ, er NVE tydelig på hva de vurderer som fordeler og ulemper ved de ulike valgmulighetene. Anbefalingen av valg av tiltak ville imidlertid vært ytterligere styrket dersom også nyttesiden av forslagene var belyst med kvantifiserte eksempler, herunder særlig hva forslagene kan bety for utviklingen av nivået på nettleie.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

NVE har ikke eksplisitt vurdert om det er viktige forutsetninger som må innfris for en vellykket gjennomføring. NVE skriver at et av formålene med endringene som nå foreslås er å gjøre regelverket tydeligere og enklere. Regelrådet ser dette som positivt og mener at et tydelig og forutsigbart regelverk med god supplerende informasjon og veiledning bidrar til en vellykket gjennomføring. I denne sammenheng mener Regelrådet at det er viktig at NVE vurderer om avgrensninger og kriterier som foreslås er tilstrekkelige klare, herunder f.eks. kriterier for når effektbehov og lokalisering er «rimelig avklart» i forslag til §17-5. Et annet eksempel er hvordan «forhold på kundens side» avgrenses i §16-11 og om det er tilstrekkelig klart hvem som har kostnadsansvaret ved eventuelle ekspropriasjon- eller erstatningssøksmål. Regelrådet mener at NVE i høringsnotatet med fordel kunne diskutert eventuelt behov og planer for veiledning.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet mener at utredningens omfang og grundighet er tilfredsstillende i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-2, men viser til påpekte forbedringspunkter.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Regelrådet merker seg at NVE foreslår en nedre grense på 1 MW for at anleggsbidrag skal kunne innkreves i regional- og transmisjonsnett, samt at det foreslås enklere regler for beregning av energileddet i nett tariffen for disse enn for større kraftverk. Det er positivt at NVE tar hensyn til små aktører, som for eksempel mindre forbrukerkunder og mini- og mikrokraftverk.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Et av hovedformålene med NVEs forslag er at nettet utnyttes og utbygges på en mer samfunnsmessig rasjonell måte. Dersom de samlede kostnadene for nettutbygging begrenses, bidrar dette til lavere nettleie totalt sett. Dette er positivt for svært mange næringsdrivende og bidrar til lavere kostnader for flertallet av nettkunder.

Samtidig innebærer forslaget en omfordeling av kostnader mellom ulike nettkunder og for enkeltaktører kan de nye reglene gi høye ekstrakostnader. Som påpekt i 5.1.2 og 5.1.4 savner derfor Regelrådet en vurdering av om det er visse typer aktører og/eller geografiske områder som forventes å bli særskilt påvirket enten positivt eller negativt. Og videre om dette gir grunnlag for vurdering av alternative utforminger av unntak eller kostnadstak i reglene for anleggsbidrag.

NVE skriver i sitt høringsnotat at økt bruk av anleggsbidrag kan føre til at noen potensielle nettkunder ikke gjennomfører prosjektene sine. De skriver at: «Dette vil likevel være riktig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.» Regelrådet vil påpeke at det finnes unntak fra denne påstanden, dersom prosjekter har positive samfunns effekter som ikke fanges opp i deres bedriftsøkonomiske lønnsomhet. I denne sammenheng mener Regelrådet at særlig to forhold kunne vært diskutert noe grundigere. Det første forholdet er relatert til NVEs påpekning i høringsnotatet om at overgangen til et lavutslippssamfunn påvirker etterspørselen etter nett. NVE kunne med fordel diskutert særskilt hvordan forslagene forventes å påvirke rammevilkårene for næringsaktører som satser innen nye markeder som skapes av denne omstillingen, herunder ladeinfrastruktur for f.eks. ferger og landtransport og utbygging av fornybar kraftproduksjon. Det andre forholdet som Regelrådet mener at utredningen kunne diskutert noe grundigere er hvordan forslagene vil påvirke konkurransevilkårene for næringsaktører avhengig av geografiske forhold, herunder hhv. overskudds- og underskuddsområder og tettbygde områder vs. områder hvor det ofte er færre nettkunder å fordele kostnader mellom. Disse problemstillinger er berørt i høringsnotatet, men Regelrådet savner en noe mer detaljert analyse fra NVE om en absolutt likhet, som i og for seg er rettferdig i absolutte tall, kan ha andre samfunns virkninger som fortjener oppmerksomhet.

Det er bra at NVE i § 16-12 foreslår en overgangsbestemmelse for de nye reglene for anleggsbidrag i regional- og transmisjonsnettet, slik at ikke endringene de facto får tilbakevirkende kraft for næringsdrivende som har kommet langt i prosess.

NVE foreslår at nettselskapet skal ta betalt for nettoutredninger og utarbeidelse av konsesjons søknad i regional- og transmisjonsnettet fra kunden(e) som utløser behovet for nettførsterkninger. Dette innebærer at det bør sikres tilstrekkelig fokus på kostnadseffektivitet og at det tilrettelegges for konkurranse mellom ulike utredningsmiljøer innen de oppgaver som kan gjøres av andre enn nettselskapet selv. Regelrådet etterlyser om NVE har vurdert om bestemmelsene om betaling for nettoutredninger i tilstrekkelig grad sikrer transparens om valg av utredningsomfang og at det er like konkurransevilkår mellom alternative utredningsmiljøer innen de deler av utredningene som kan gjøres av andre enn nettselskapet.

Mange av NVEs forslag, herunder endringer i regler for beregning av tariffer og administrering av utvidet innkreving og fordeling av anleggsbidrag, vil øke de administrative kostnadene for nettselskapene. Eksempler på størrelsesorden av økte administrative kostnader ville bedret grunnlaget for å vurdere om disse oppveies av nytten av økt treffsikkerhet i prissignalene til nettkundene. Dette ville bedret grunnlaget for å vurdere om denne delen av forslagene er utformet på en måte som gjør at målene oppnås til en relativt lav kostnad eller ikke.

8. Andre kommentarer

Regelrådet vil gi ros for god struktur og for å fremstille et kompleks regelforslag på en oversiktlig måte. NVE presenterer på en ryddig måte om de ulike forslagene innebærer nye krav, endring av gjeldende krav eller kodifisering av gjeldende praksis. Videre er det positivt at gjennomgangen av økonomiske og administrative konsekvenser er systematisert etter berørte grupper.