

NVE
Postboks 5091 Majorstua

Page 1 (4)

0301 OSLO

Deres ref:
Høringsdokument nr. 6-2018

Vår ref.
KJI/JBU

Sted, dato
Oslo, 24. mai 2018

Høringsuttalelse: Forslag til endringer i regelverket om anleggsbidrag

NVE har bedt om kommentarer til forslaget om endringer i regelverket for anleggsbidrag. Pöyry Management Consulting legger med dette frem sine vurderinger av forslaget og av ordningen med anleggsbidrag på overordnet nivå.

Generelt om ordningen med anleggsbidrag og grunnlaget for høringsnotatet

Ordnningen med anleggsbidrag har vært praktisert siden 2001. Anleggsbidrag er delvis begrunnet i behovet for å sende prissignaler til slutt kunder om reelle, marginale kostnader ved nye tilknytninger, og delvis i behovet for å oppnå en mer rettferdig fordeling av kostnader mellom ulike kunder. Fordelingshensynet er knyttet til hvilke kostnader som er relatert til kundespesifikke anlegg, og hvilke som er en del av fellesgodet som finansieres gjennom nettariffer.

Den grunnleggende begrunnelsen for anleggsbidrag er å skille mellom kostnader i fellesgodet, som finansieres gjennom nettariffer, og det individuelle godet som finansieres av den enkelte kunden. Grensen mellom fellesgodet og det individuelle godet fremstår ikke som svært klart. I forslaget (og i dagens ordning) er det anledning til å kreve anleggsbidrag for nytillknytninger og kapasitetsøkninger, men ikke for reinvesteringer i eksisterende anlegg. Det innebærer at et anlegg som initielt ansees som et individuelt gode, etter en del år (når reinvestering er nødvendig) blir ansett som fellesgode. På samme måte blir investeringskostnadene ansett som individuelt gode, mens driftskostnadene ved det samme anlegget blir ansett som et fellesgode. Vi savner en prinsipiell drøfting fra NVE om hva som bør ansees som grenseflaten mellom individuelt gode og fellesgode, en prinsipiell vurdering av hvorfor et nettanlegg eventuelt skal skifte status over tid, og hvorfor det skal skilles mellom finansiering av investerings- og driftskostnader.

NVE hevder i høringsnotatet at ordningen har gitt gode prissignaler og en mer rettferdig kostnadsfordeling. Ordningen er imidlertid aldri blitt evaluert, og grunnlaget for å hevde at ordningen er velfungerende er ikke dokumentert. Man vet ikke om ordningen faktisk i et signifikant omfang har medført mer optimale investeringsbeslutninger for nettet. Man vet heller ikke om de administrative kostnadene ved ordningen står i et rimelig forhold til realiserte besparelser i nettutbygging.

Det er åpenbart at ordningen har medført omfordeling av nettkostnader, men det er ikke dokumentert at dette er en mer rettferdig fordeling enn hva som ville vært tilfelle dersom det ikke hadde blitt krevd inn anleggsbidrag. I snitt for distribusjonsnettet står anleggskapitalen i nettstasjoner og lavspentnett for om lag 25% av samlet nettkostnad. Til sammenligning gir samlet, innkrevd anleggsbidrag en reduksjon i gjennomsnittlig nettareffekt på om lag 7-8%. Dette betyr at kunder som har betalt anleggsbidrag for eget lavspentnett, også i vesentlig grad betaler for andre kunders lavspentnett. For oss er det ikke åpenbart at dette er en mer rettferdig kostnadsfordeling.

NVE har heller ikke drøftet hvilke administrative kostnader ordningen medfører, og om fordelene ved ordningen står i rimelig samsvar med nettselskapenes administrative merkostnader. Basert på svært overordnede forutsetninger, er det rimelig å tro at de administrative kostnadene ved ordningen utgjør om lag 10%, muligens enda høyere, av det samlede beløpet som tas inn i anleggsbidrag. Vi savner en nærmere dokumentasjon og drøfting av denne problemstillingen.

Samspill med effekttariffer

Parallelt med nytt regelverk for anleggsbidrag jobber NVE med nytt regelverk for uttakstariffer for mindre næringsliv, husholdninger og hytter. Det nye tariffregelverket vil med stor sannsynlighet innebære overgang fra energibaserte til effektbaserte tariffer i en eller annen form. Større næring har allerede i stor grad effektbaserte tariffer.

Prissignalene fra anleggsbidrag overlapper i stor grad med prissignaler i effekttariffer. Likevel drøfter ikke NVE samsillet mellom prissignalene fra hver av de to mekanismene. Vi mener dette er en vesentlig svakhet ved forslaget og høringen. NVE bør se de ulike mekanismene i sammenheng, for å sikre at ikke prissignalene blir urimelig sterke og i tillegg gir urimelige fordelingsvirkninger. Vår mening er at mye av målsettingen med prissignal gjennom anleggsbidrag like gjerne kan oppnås gjennom utforming av effekttariffer.

Omfanget og fordelingsvirkninger av anleggsbidrag

NVE foreslår at anleggsbidrag også skal tas i regional- og sentralnettet etter nærmere regler. Vi ser det som positivt at den samme prinsipielle begrunnelsen som har vært lagt til grunn i dagens ordning, også utvides til de høyere nettnivåene. Like fullt peker vi på behovet for å klargjøre hva som er grensen mellom fellesgode og privat gode, og dermed omfanget av hva slags type anlegg som skal omfattes av ordningen også på de to høyeste nettnivåene.

NVE foreslår at det skal være plikt til å ta anleggsbidrag, og at bunnfradraget enten settes til null eller iallfall standardiseres for alle nettselskaper. Dette medfører med stor sannsynlighet at omfanget av anleggsbidrag i distribusjonsnettet øker. Samtidig vil kostnadsgrunnlaget som inngår i nettleien reduseres, alt annet like.

NVE har ikke lagt frem vurderinger av hvordan en omlegging vil slå ut for ulike kundegrupper. Vi savner en systematisk vurdering fra NVE sin side om fordelingsvirkningen av den foreslåtte omleggingen. Vi mener spesielt at NVE bør vurdere virkningen for spesielt utsatte kundesegmenter, hvor nyinvesteringsnivået de nærmeste årene kan bli høyt. Dette gjelder særlig for elektrifisering av transport, både for elbiler, havner og kysttrafikk. Dette er områder med stor samfunnsmessig og energipolitisk betydning, og det vil etter vår oppfatning være uheldig dersom et nytt regelverk i urimelig grad rammer denne type kundegrupper.

Dimensjonering av anlegg og 10-årsregelen

NVE foreslår også at 10-årsregelen blir obligatorisk, men samtidig at bruk av standard komponenter kan legges til grunn for å kreve 100 % anleggsbidrag fra enkeltkunder selv om anlegget er (moderat) overdimensjonert.

Vår mening er at dersom det er sannsynlig at flere kunder knytter seg til anlegget over en 10-årsperiode, bør anlegget være en del av fellesgodet og ikke et privat gode. Vi mener også risikoen for at den foreslåtte ordningen gir nettselskapene incentiver for taktisk tilpasning er betydelig, ved at det er nettselskapets egen vurdering om sannsynligheten for senere tilknytninger som legges til grunn for størrelsen på anleggsbidraget som avkreves kunden.

Alternativt bør 10-årsregelen utformes på en enklere måte. En ordning med tilbakebetaling til nettkunden innenfor 10-årsregelen fremstår som urimelig krevende administrativt sett. Vi vil foreslå at ordningen utformes slik at nettselskapet forskutterer ikke innkrevd anleggsbidrag, legger dette i det ordinære kostnadsgrunnlaget inntil eventuelle senere kunder knytter seg til nettet.

Fjerning av bunnfradrag og tilknytningsgebyr

NVE foreslår fjerning av bunnfradrag og tilknytningsgebyr, eventuelt et standardisert bunnfradrag for alle selskaper. Nettselskapene har normalt praktisert ordningen med bunnfradrag ut fra hvor store administrasjonskostnader de ønsker knyttet til beregning av anleggsbidrag. Bunnfradraget påvirkes i praksis også at selskapenes egen finansieringsevne og balansestyring.

Forslaget vil med stor sannsynlighet medføre at en større andel av samlet nettkostnad finansieres ved anleggsbidrag. Vi mener særlig at et bunnfradrag lik null vil være uheldig. Det vil øke den administrative belastningen og kostnaden, og medføre at mange anlegg som uansett vil bli gjennomført, utsettes for et sterkere prissignal. Vår mening er at bunnfradraget bør settes høyt, og gjerne på et nivå der antallet saker reduseres betydelig.

Videre bør det vurderes å differensiere bunnfradraget etter kundegruppe eller størrelse på prosjektet, eksempelvis ved å definere bunnfradraget som et minimumsbeløp og deretter en %-andel av investeringen. Ett felles bunnfradrag for alle kunder vil uansett gi betydelige skjevheter i faktisk, samlet nettkostnad for ulike kundegrupper; slik at små kunder i praksis får lavere samlet nettkostnad enn større kunder med større anleggsinvesteringer.

Tilknytningsgebyr brukes etter det vi kjenner til ikke av noen selskaper i dag, hovedsakelig på grunn av mva-problematikk. Vi ser det som uproblematisk at denne ordningen fjernes.

Med vennlig hilsen

Kjetil Ingeberg
Director, Head of Office

