

Norges vassdrags- og energidirektorat
Oversendt elektronisk til nve@nve.no
REFERANSENR: 201833013

Oslo, 25.05.18

Svar på høring – forslag til endring i kontroll av nettvirksomhet (anleggsbidrag)

1. Innledning / oppsummering: Norwea viser til høring annonsert på NVEs nettsider¹, og takker for anledningen til å komme med innspill. Høringsnotatet inneholder flere positive elementer, og vi vil berømme NVE for å ha lagt til rette for en god prosess så langt med bl.a. bransjemøte tidligere i år.

Våre merknader knytter seg først og fremst til innføring av anleggsbidrag i maskede nett. Norweas hovedsynspunkter er at:

- Forslaget inneholder flere positive klargjøringer av etablert praksis, og det anføres prinsipielt riktige argumenter for sterkere prissignaler bør kunne innføres også i maskede nett.
- Det er imidlertid fortsatt høyst uklart om den foreslåtte metodikken for fastsettelse av anleggsbidrag ivaretar hensynet til forutsigbarhet og administrativ håndterbarhet, spesielt gitt at de økonomiske konsekvensene er potensielt svært store.
- En eventuell innføring av anleggsbidrag i maskede nett bør ikke skje uten ytterligere klargjøring av betingelsene for fastsettelse, og en begrensning, eksempelvis til første koblingspunkt eller transformeringspunkt.
- I det minste bør avkortningsfaktoren for kostnadsgrunnlaget settes høyere enn 0,5 inntil en entydig praksis er etablert, og adgangen til ytterligere avkorting som er omtalt bør tydeliggjøres.
- Det er positivt at det innføres en overgangsordning for å unngå å ramme investeringsbeslutninger som allerede er fattet, men denne bør gjøres tydeligere og utvides til å gjelde investeringer frem til utgangen av 2021 for å virke som tilsiktet. Den foreslåtte utformingen representerer en betydelig risiko for pågående investeringsprosesser, som er påbegynt under helt andre betingelser.
- Ambisjonen om ikrafttredelse 1. januar 2019 er ikke nødvendigvis realistisk, og bør revurderes i lys av kompleksiteten i fastsettelse av kostnadsgrunnlag og nyttevirkninger mv.
- Oppsummeringsvis vil Norwea advare mot innføring av anleggsbidrag i maskede nett uten at betydelige endringer og klargjøringer kommer på plass. Norwea bidrar gjerne i en diskusjon om prissignaler for ny produksjon for fremtiden.

2. Innføring av anleggsbidrag i maskede nett – prinsipielt positivt, men i praksis krevende: Forslaget inneholder generelt en tydeliggjøring av etablert praksis og samling av bestemmelsene knyttet til anleggsbidrag, samt at prosessen med netteier i forbindelse med nettilknytning tydeliggjøres.

¹ <https://www.nve.no/om-nve/regelverk/lov-og-forskriftsendringer-pa-horing-ikke-konsesjonssaker/horing-forslag-til-endringer-i-kontroll-av-nettvirksomhet-anleggsbidrag/>

Den mest sentrale endringen er at anleggsbidrag innføres også i maskede nett, der det inntil nå kun har vært tillatt i ekstraordinære tilfeller. Videre gjøres anleggsbidrag til en «skal»-bestemmelse.

Prinsipielt vil anleggsbidrag som et prissignal i maskede nett, gitt en praktisk håndterbar utforming, kunne bidra til effektiv utnyttelse av tilgjengelig nettkapasitet og bedret samfunnsøkonomi i nyinvesteringer i kraftsystemet. Landbasert vindkraft i Norge er i dag en teknisk- og kommersielt moden teknologi som i utgangspunktet kan eksponeres for markedskrefter og ofte kan lokaliseres på en optimal måte nettmessig.

Som ofte påpekt er det imidlertid krevende å fastsette entydig hvilke investeringer som gjøres nødvendige av hva, og fastsettelsen av anleggsbidraget kan derfor være både teknisk krevende og virke prosessdrivende. Nettreguleringen bidrar også for øvrig med betydelige prissignaler uavhengig av anleggsbidraget.

Flere forhold tilsier at den beskrevne metodikken ikke er tilstrekkelig klar til ivareta hensynet til forutsigbarhet og administrativ håndterbarhet: Kraftsystemet er preget av komplekse årsakssammenhenger som virker over lang tid. Det vil ofte være krevende å avgjøre om en investering skyldes tidligere underinvestering/investeringsetterlep eller ny tilknytning.

Hvor langt inn i masket nett anleggsbidraget er tenkt å strekke seg vil tilsvarende i mange tilfeller kunne gi opphav til diskusjoner, klageprosesser og eventuelt rettslige etterspill. I mange tilfeller vil investeringen også være til nytte for flere enn den som ønsker nettilknytning.

En stor grad av mer skjønsmessige vurderinger som det kan herske uenighet om må påregnes. Dette tilsier en klar avgrensning av hvor langt opp i masket nett anleggsbidrag kan innkreves, eksempelvis til første koblingspunkt eller transformeringspunkt.

Basert på dialog med våre medlemsbedrifter mener vi det i beste fall er uklart om forvaltningens praksis med anleggsbidrag og kostnadsgrunnlag mv. samt omtalen og eksemplene i høringsnotatet gir tilstrekkelig klarhet i betingelsene for nettilknytning.

Avkortningsfaktoren som er foreslått satt til 0,5 innebærer en øvre grense for hvor stor del av kostnadsgrunnlaget som vil inngå. Det er også en positiv adgang til ytterligere avkorting som kan redusere de økonomiske konsekvensene av endringen. «10-årsregelen» gir i prinsippet er riktiger fordeling av kostnader dersom flere knytter seg til senere, men vil i de fleste tilfeller komme for sent for prosjekter som er utviklet under gjeldende forutsetninger. Som diskutert i flere andre markeder, eksempelvis Sverige, kan resultatet også for fremtidige utbyggingsfaser være betydelige terskler for samfunnsøkonomisk lønnsom produksjon, fordi «alle venter på alle.»

Grensen på 0,5 er ikke nærmere begrunnet, og reglene for ytterligere avkorting må klargjøres. Usikkerheten i fastsettelsen av årsakssammenhenger og nyttefordeling i maskede nett tilsier i seg selv et høyere avkortingstall etter Norweas syn.

Oppsummeringvis er de økonomiske konsekvensene store både for produsent og netteier. Vi utdyper og dokumenterer dette gjerne med regneeksempler i et eget møte med NVE om ønskelig.

Dette vil i seg selv kunne virke prosessdrivende. Uavhengig av dette er det all mulig grunn til å tro at det vil oppstå tvilstilfeller, med påfølgende potensielt krevende klageprosesser og eventuelt rettslige

etterspill. Dersom endringene gjennomføres til tross for dette, er det ikke urealistisk at det vil ta betydelig tid å etablere en klar praksis. Norwea legger til grunn at NVE bidrar til en klar praksis, men mener det uansett bør vurderes å sette avkortingsfaktoren høyere enn 0,5 i en lengre periode.

Av samme grunn mener Norwea det synes ambisiøst å få på plass et endelig rammeverk for ikrafttredelse 1. januar 2019, slik det legges opp til. Ettersom endringene har store konsekvenser for pågående investeringer mener Norwea NVE bør revurdere denne datoen sterkt.

3. Positivt med overgangsordning – behov for klargjøring og utvidelse: Det er verdt å merke seg at endringen tidsmessig sammenfaller med et stort antall vindkraftinvesteringer i elsertifikatmarkedet, og representerer en økt risiko og uklarhet for flere prosjekter som er utviklet under andre forutsetninger.

Høringsnotatet er eksplisitt på at det ikke er hensikten å ramme investeringsbeslutninger som allerede er fattet – og en overgangsordning knyttet til tidspunkt for anmodning om tilknytning, nødvendige konsesjoner samt inngåelse av bindende økonomiske avtaler er derfor foreslått.

Disse kriteriene er ikke tilstrekkelig klare til å entydig plukke ut prosjekter som omfattes, og gir også en vesentlig uklarhet for investeringsbeslutninger som er *i ferd med å tas p.t.* Særlig punktet om bindende økonomiske avtaler (her innen 26. mars 2018) har i tilsvarende sammenhenger vist seg krevende å operasjonalisere. Investeringene i vindkraft er i mange tilfeller kontraktuelt svært komplekse. Videre kan hva som regnes som en endelig konsesjon gitt endringer og detaljplansprosesser mv.

Dersom man viderefører en ordning med et kriterium basert på bindende økonomiske avtaler bør man, foruten å tydeliggjøre kriteriet, sette fristen lenger ut i tid for å sikre at forslaget ikke rammer utilsiktet.

Et viktig moment som støtter opp om dette er at betydelige kostnader påløper forut for inngåelse av eksempelvis turbinkontrakter, og store ressurser er ofte lagt ned under forutsetning av at anleggsbidragsbetingelsene ikke ville endres i løpet av en så kort tidshorisont. Anleggsbidrag vil også for slike prosjekter i mange tilfeller spille mindre rolle som prissignal, og snarere virke som et direkte økonomisk tap.

Rimelighetshensyn – og det faktum at både konsesjonsapparatet og vindkraftindustrien i samspill gjennom en årrekke har utviklet de prosjekter som nå nærmer seg utbygging under gjeldende regler om anleggsbidrag – tilsier etter Norweas syn at overgangsordningen eventuelt bør omfatte investeringene i elsertifikatmarkedet frem til 2021.

Tilsvarende har man eksempelvis avgrenset de raskere avskrivningsreglene for vindkraft til den samme perioden. De aktuelle investeringsbeslutningene må uansett fattes innen kort tid for å rekke elsertifikatfristen, så det er kun tale om et begrenset antall beslutninger utover de som allerede er fattet.

En rimeligere og bredere overgangsordning er ikke til hinder for en mer langsiktig diskusjon av hvordan prissignaler gjennom anleggsbidrag kan bidra til en bedret planlegging og lokalisering av kraftproduksjon i perioden etter elsertifikatmarkedet. Norwea bidrar gjerne til denne.

4. Andre forhold – «kan til skal» og betaling for utredninger: Til tross for uklarhetene knyttet til utvidelse av anleggsbidragsordningen, mener Norwea forslaget har flere andre elementer som kan bidra til mer enhetlig praksis. I denne forbindelse støtter vi overgangen fra «kan»-bestemmelse til «skal»-bestemmelse for anleggsbidrag og 10-årsregel, for så vidt som disse bidrar til å sikre behandling på objektive og ikke-diskriminerende vilkår.

At etablert praksis tydeliggjøres og prosessen for nettilknytning reguleres nærmere er også positivt, spesielt for aktører som er nye på det norske markedet.

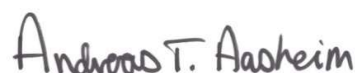
Omfanget av anleggsbidrag er allerede en usikkerhet under gjeldende rammeverk, og det er derfor positivt at det settes et tak på merkostnader som kan belastes den tilknyttende. Dette kan gi incentiver til å utarbeide riktige estimater av nettkostnader og således øke forutsigbarheten for nettkunder.

Videre støtter Norwea innføring av adgang til å ta betalt for nettutredninger, fordi vi har forståelse for at dette i mange tilfeller utgjør en betydelig arbeidsmengde for netteier og for så vidt som det kan gi incentiver til å tydeliggjøre nettilknytning tidligere. Forutsetningen må imidlertid være at det tidlig etableres en tydelig praksis for at kun utredninger som kan knyttes direkte til det aktuelle prosjektet omfattes.

Vi takker igjen for anledningen til å gi våre innspill og understreker at vi er tilgjengelige dersom energimyndighetene ønsker å diskutere disse nærmere. Videre supplerer vi som nevnt gjerne argumentasjonen med regneeksempler mv. i et eget møte dersom det er ønskelig.



Øistein Schmidt Galaaen
Direktør
Norwea



Andreas Thon Aasheim
Spesialrådgiver nett/market
Norwea