

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Deres referanse
201906418

Deres dato
Juni 2019

Vår referanse
HK-#264180/Håvard
Singelstad

Dato
15.10.2019

Høyringsvar - forslag til endring i inntektsreguleringa av nettverksemder

Det visast til høyringsdokument 6/2019 med forslag til endring i inntektsreguleringa av nettverksemder. Høyringsforslaget inneheld både forslag til endringar i kontrollforskrifta, og forslag til endring i modellar og forvaltningspraksis som ikkje er forskriftsfesta.

Haugaland Kraft Nett AS (HKN) vil understreka at me er positiv til omsynet bak endringar i inntektsrammemodellen som NVE føreslår i høyringsdokumentet. HKN er derimot ikkje einig i tidspunkt for innføring av endringane i kalibreringa og normandel. Etter vårt syn er det behov for ytterligere utredning av kalibreringsforslag og forbedring av inntektsrammemodellen før endringane innførast.

Bransjen er i store omstillingar og det pågår ei konsolidering i bransjen. NVE har også gjennomført endringar som ein ikkje ser verknadane av enda, til dømes endring i anleggbidrag modellen, krav om selskapsmessigt skilje mv. Det er behov for avklaringar av desse tiltaka og påverknaden dei har i organiseringa av selskapa, kostnadsallokering mv.

Reduserte investeringsincentiv i Noregs viktigaste infrastruktur, i ei tid der etterspørselen etter elektrifisering er betydelig synast for HKN som lite framtidretta. Bransjen og spesielt nett infrastrukturen er avgjerande om Noreg skal kunna gjennomføra det komande «grøne skiftet», noko rammevilkåra må leggja til rette for. HKN meiner at samfunnsøkonomiske løysningar og alternativ til nettutbygging ivaretas gjennom rett prissignal til kundar, som anleggsbidragsfinansiering og tariffar.

Haugaland Kraft Nett AS (HKN) har følgende kommentarar og innspel til dei ulike konkrete endringsforslaga:

Pilot- og demoprojekt

HKN er positiv til forslaget om endring i forvaltningspraksis for pilot- og demoprojekt. Forenkla praksis og dispensasjon frå øvre grense vil leggja til rette for auka bruk av FoU midlar, meir fleksibilitet og betre gjennomføring av FoU prosjekt, truleg til ein rimeligare kostnad.

Bransjen har behov for betydelige midlar til FoU i framtida. Dette for å kunna handtera eit framtidig samfunn der elektrisk kraft er den viktigaste livsnærva, på ein god og kostnadseffektiv måte. Utan at nettet blir for sårbart og lite fleksibelt/robust.

Grensesnitt mellom lokalt og regionalt distribusjonsnett

HKN er positiv til forslaget om eintydig praksis for eigarskap og kostnadsføring for anleggskomponentar i transformatorstasjonar.

Det føreslåtte skilje er eit fornuftig skilje mellom lokalt distribusjonsnett og regionalt distribusjonsnett, då det ikkje deler kostnader av sjølvne stasjonsanlegget. Klar føring på grenseskilje vil føra til ein lik praksis i forhold til kostnadsføring mv.

USLA

HKN er positiv til samordning av KILE og USLA.

HKN meiner samtidig at ordninga med KILE og USLA bør vurderst i sin heilheit, der ein vurderer om det er behov for 2 ordningar rundt avbrot i straumforsyninga, eller om det er enklare og meir samfunnsøkonomisk fornuftig å vidareføra 1 felles ordning.

Elhub-gebyr

HKN er positiv til forslaget om at Elhub gebyr skal dekkjast inn som tillegg til inntektsramme.

Elhub blei satt i drift i februar 2019 og nettselskapa betalar gebyr frå oppstartsdato. Gebyr for inneverande år vil med grunnlag i forskriftsendringa truleg ikkje kunne dekkjast inn som tillegg til inntektsramme pga. tilbakeverkande kraft. Dersom dette er sakens faktum bed me om at NVE i tillegg til å vedta forslaget frå 1. januar 2020, også gjer eit enkeltvedtak om dekning av Elhub gebyr i inntektsramma for 2019.

Endring i regulering av systemansvarskostnader

HKN støtter forslaget om at kostnadene Statnett har knytt til systemansvaret, reguleras på same måte som kostnadene til nettverksemda. Kostnaden til Statnett er ein del av våre sluttkundar sin kostnad (tariff), også. Det er dermed viktig at Statnett også har incentiv til å være kostnadseffektiv. Samtidig understrekes det at incentiva som Statnett har til kostnadseffektivitet, fortsatt reknast for å være relativt svake samanlikna med resten av nettselskapa i Noreg.

Innleiande kommentar til endringsforslag om kalibrering og normandel i inntektsrammemodellen

HKN er isolert sett svært positive til kostnadseffektivisering i bransjen, under forutsetning av at det ikkje går på bekostning av nettselskapets samfunnsoppgåve. HKN ser ei rivande utvikling i samfunnet i form av det grønne skiftet, høg elektrifiseringstakt i fleire bransjar, høg investering i nett for ny produksjon, dette saman med det aldrande nettet i Noreg, gjer at det er viktig å oppretthalda investeringsincentiva i innteksreguleringa framover.

Endringsforslaget i kalibreringa (trinn 3) er etter vårt syn eit forslag som vil svekka investeringsincentiva vesentlig. HKN bed derfor NVE å bruka meir tid på å utreda dette. Parallelt er det avgjerande å forbetra modellens trinn 1 og trinn 2 før større endringar innførast i modellens trinn 3. HKN meiner også at modellens trinn 1 og 2 må utbetrast før ein tillegg inntektsrammemodellen vekt, ref. forslag om auka vektig frå 60 % til 70 %.

Føringar frå myndigheitene legg opp til lading og elektrisk framdrift i transportsektoren mv. Samfunnet generelt blir meir og meir avhengig av elektrisk straum og det er viktig at den økonomiske reguleringa legg forholda til rette for at samfunnet kan utvikla seg i den retninga utan at kraftforsyninga blir meir sårbare enn me er i dag.

Det er viktig at ein ikkje over investera i nettanlegg, men ein må ikkje svinga pendelen over for mykje sånn at det blir underinvestering i dei neste 10 åra, når behovet for eit styrka nett sjeldan har vore viktigare. Nettselskapa må væra bidragsytar til det «grønne skiftet» og elektrifiseringa i samfunnet. Ved å redusera investeringsinsentiva i inntektsramme modellen vil det væra mindre lønnsamt å investera i nett, og dette vil kunne bidra til å avgrensa den ønska utviklinga.

Dei tekniske utfordringane nemnd over samanhalde med konsolidering i bransjen, nye rammebetingelsar frå EU/EØS(nettkoder), nye rammebetingelsar frå NVE mv. gjer at det er eit uoversiktleg tiår nettselskapa går inn i. HKN bed NVE om ikkje å gjennomføra endringar som, i ettertid, kan stå fram som lite gunstige. Dette kan slå tilbake, og skapa endring i praksis som ikkje er ynskja, då det er vanskelig å sjå konsekvensane av den samla påverknad av alle endringane.

Endring i grunnlag for kalibrering av normkostnad

I høyringsdokumentet føreslår NVE å endra berekningsgrunnlag i trinn 3 ved kalibrering av kostnadsnorm frå dagens avkastningsgrunnlag, til enten å bruke totalkostnad eller kostnadsnorm som grunnlag for kalibrering. Samtidig føreslår NVE å redusera forskjellen mellom eigen finansiering og framand finansiering av nettanlegg, ved å inkludera framand finansiering i grunnlaget for kalibrering av kostnadsnorm. HKN er isolert sett positiv til NVE sitt forslag om å inkludere framand finansiering som ein del av kalibreringsgrunnlaget. Dette vil bidra til å nøytralisere økonomiske konsekvensar av forskjellen mellom eigen- og kundefinansierte nettanlegg.

HKN meina at alternativa til nettutbygging i stor grad handterast av prissignal til kunde, der eksempelvis dei nye reglane for anleggsbidrag styrker prissignalet overfor kunde. Dette medfører meir optimale samfunnsøkonomiske beslutningar rundt nettutbygging sett opp mot alternative løysingar.

Ved å gå frå avkastningsgrunnlag til totalkostnader eller kostnadsnorm som grunnlag for

kalibrering av normkostnaden, vil dette slå negativt ut for kapitaltunge nettselskap, typisk selskap i vekstområder og nettselskap som har re-investert i eit nyare nett. Under dagens regime får selskap med høg nettkapital ein lågare effektivitet i trinn 1 på grunn av høgare avskrivningar og avkastning på kapital, dette kompenserast delvis gjennom at avkastningsgrunnlaget dannar grunnlag for kalibrering av normkostnaden. Ved å endre kalibreringa til totalkostnad eller normkostnad, svekkast denne kompenseringa.

HKN ser det som viktig at investeringsincentiva er sterke nok til at nettselskapa fortset å investera og re-investera i nettanlegg, og at reguleringa ikkje bidrar til å vri incentiva over til gjennomføring av meir «kortsiktige» drifts- og vedlikehaldstiltak. Dette vil kunna medføra ein auka risiko ved at nettselskapa kan ha eit insentiv til å vedlikehalda framfor å investera i nettet, og investeringane vil som eit resultat kunna vera for små eller koma for seint i forhold til samfunnsbehova.

Det er i dag vanskeleg å finna tilstrekkelig økonomi i reinvestering av eldre anlegg som er bygd på 50-60 talet, då den auka kapitalkostnaden ved eit nytt anlegg er ein heilt anna enn eit avskrive anlegg. Det må vera tilstrekkeleg insentiv i modellen til at opp gradering av 60-80 år gamle anlegg blir gjennomført for å kunna ha ei robust energiforsyning i Noreg også dei neste 10-50 åra. Fleire av anlegga på nettnivå over distribusjonsnett er avgjerande for ei sikker straumforsyning men er ofte ein del av eit maska nett med N-1. Konsekvensane med at forbindelsen er ute av drift, gjev heller ikkje KILE kostnader. Slit ein for lenge på desse anlegga vil ein ikkje ha robustheit i nettet som er tilstrekkelig i ei framtidig utvikling av samfunnet. Det er dermed viktig å ha investeringsincentiv i reguleringa, samfunnet vil vera betre tent med eit «for sterkt insentiv» enn eit «for svakt insentiv».

I høyringsdokumentet er følgande lagt betydelig vekt på:

«Med teknologiutviklingen i bransjen, finnes det etter hvert flere alternativer til en nettinvestering.»

Det er ikkje skive noko om kva dette skal vera. Med dei nasjonale føringane som ligg rundt eit framtidig samfunn basert på elektrisk kraft, og eit betydelig skifte av energibruken vår, til elektrisk kraft, er det ingen veg utanom opp gradering av eldre anlegg, og mulig etablering av nye anlegg. NVE må vera varsam med å redusera investeringsinsentiv i reguleringa på noverande tidspunkt. HKN meiner at teknologiutviklinga og reguleringa ikkje er moden på noverande tidspunkt, men HKN ser at på lengre sikt vil dette vera gode alternative tiltak som som vil kunna redusera nettinvesteringar. NVE har allereie gjort grep med ny praksis rundt anleggsbidragsregimet. Der er mykje av kostnaden med nye anlegg som krev meir energi/effekt ført over på kundar sjølv, også i regionalt distribusjon nett, men det kan ofte fram tvinga framskynding av investeringar for nettselskapa.

Vi ber om at NVE bruker meir tid på utredning av korleis endringar i trinn 3 vil påverke investeringsincentiva og at forslag til ny metodikk for kalibrering i trinn 3 ikkje gjennomførast no.

Auke i normandel i inntektsramma frå 60 til 70 prosent

NVE si inntektsregulering har som mål å leggja til rette for at nettselskapa skal være kostnadseffektive, og i høyringsdokumentet argumenterast det for høgare effektiviseringsincentiv dersom normandelen i inntektsramma aukast frå 60 til 70 prosent.

HKN er einig i at det skal tilstrebast kostnadseffektivisering, og at dette bør være ein sentral del av inntektsreguleringa. HKN meiner at svakheter i dagens modell gjer at effektivitetsmålinga ikkje alltid er treffande i forhold til å måla faktisk kostnadseffektivitet og at det då er fare for å gjera desse svakheitene meir framtrudande ved å auka vektning av modellen.

HKN ser også at det sannsynligvis ikkje finnast ein optimal og «rett» modell for inntektsreguleringa av nettselskap, som er dekkjande for alle forskjellar mellom selskapa, og som gjer ein heilt rettferdig effektivitetsmåling.

HKN har stor tru på at det signaliserte arbeidet med å utbetra oppgåver i trinn 1 (distribusjonsnett) og rammevilkår i trinn 2 vil gjera modellen vesentlig meir treffsikker. HKN meiner at å auka normandelen kan gjennomførast når modellen er utbedra.

I den vidare argumentasjon framførast eksempel på svakheit i dagens inntektsrammemodell.

Effektiviteten til eit nettselskap i distribusjonsnettet målast i dag basert på 3 indikatorar; antall kundar, kilometer høgspent nett og antall nettstasjoner. Er disse indikatorane dei beste og riktige kostnadsdrivande i eit nettselskap i dag? Parametra er vanskelig å påverka og nettselskapa har ei samfunnsoppgåve som krev tilknytningsplikt mv. Korleis denne er finansiert har ikkje påverknad på effektiviteten, og i områder der det er ei rivande utvikling er nettselskapet tvungen til å investera i nytt nett, og rusta opp nett tidligare enn i områder der det ikkje er same utvikling. Teknologitvutvikling i bransjen og samfunnet gjer at IKT til dømes er ein kostnadsdrivar som ikkje er knytt til dagens definerte oppgåve i modellen. Volumfordelen vil kunna forskyva effektiviteten utan at det er ei reel påverknadsmogelighet for nett selskapa, og utan at det er ein effektivitetsforskjell inn mot nettoppgåva.

Rammevilkårsjusteringa i trinn 2 er konstruert for å kompensera nettselskapa som operera under vanskeligare rammevilkår enn frontelskapa. HKN registrerer at gjennomsnittlige rammevilkårsjusteringar både for Vestlandet og for Nord-Norge er lågare enn landsgjennomsnittet. Dette tilseier at det er «enklare» å drifta nettselskap i vest og nord framfor eit gjennomsnitt for landet, noko som HKN tviler på at er rett. Det indikerer igjen svakheit i modellen, som vil bli ytterligare forsterka om normandelen aukar.

Dersom samanlikninga av nettselskap mot front ikkje fangar opp ulike operasjonelle forskjellar, vil denne skjeivheita forsterkast ytterligare ved å auka normandelen frå 60 til 70 prosent. Det vil også bli meir gunstig å investere i løysningar som er tilpassa normandelens utvikling, framfor å tenkja nye, fornuftige og kanskje samfunns messig billegare løysningar.

HKN stiller i tillegg spørsmål til om inntektsreguleringa er konstruert for ein situasjon der det største frontelskapet i distribusjonsnettet er blitt relativt sett så mykje større enn nummer to, tre osv. Ved å auka normandelen vil denne effekten og usikkerheten forsterka seg ytterligare.

Det største frontelskapet er vesentlig større enn andre selskap. Dette gjer at selskapet alltid vil vera effektiv i DEA modellen, og etter komande omstrukturering vil denne effekten truleg forsterka seg. Dette er ikkje omtala på nokon måte i høyringsnotatet og problemstillinga er ikkje nemnd. Det bør vurderast om selskap som er så ulike alle andre kan vera ein så sentral del av inntektsramme modellen grunna modellmessige problemstillingar.

Framtidig fordeling av inntekter i modellen vil ikkje bli som vedlegget i høyringa viser, då fleire av desse selskapa ikkje vil vera med i grunnlag for IR i 2021, fordelinga blir truleg meir skeiv.

Dokumentnummer: 264180

Dokumentnavn: Høyringsvar NVE 6_2019 Forslag til endring i inntektsreguleringa av nettverksemdar

Side 5 av 6

Denne endringa må utsetjast til det er utreda kva påverknad den store omstruktureringa i bransjen vil ha på DEA modellen, og om dens eigenskap er dekkjande i framtida, slik den framstår i dag. Det må vurderast om einingar som er betydelig større, eller mindre enn gjennomsnittet kan vera ein sentral del av grunnlaget i inntektsrammesystemet (spesielt i utforming av fronten) på same måte som i dag.

HKN meiner at ein kombinasjon av innføring av 70/30 og ny kalibreringsregel vil kunna svekka investeringsincentiva vesentlig. Høgt avkastningsgrunnlag og høge avskrivingar gjev allereie i dag lågare effektivitetsmåling i trinn 1, dette vil følgelig forsterkast ved auka vekting av norm.

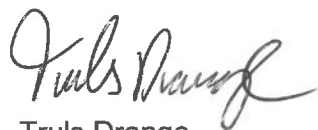
HKN henstiller NVE til å utbetra inntektsrammemodellens trinn 1 og 2 og avvenda verknad av andre endringar før auka vekting av norm vurderast innført.

HKN stiller gjerne i oppfølgingsmøte for å utdjupa vårt syn og våre kommentarar til dei føreslåtte endringane i inntektsrammereguleringa.

Venlig helsing
Haugaland Kraft Nett AS



Magne G. Bratland
Administrerende direktør



Truls Drange
Nettutvikling/Forvaltning