

Norges Vassdrags- og Energidirektoratet
nve@nve.no

Deres ref: 201906418

Vår dato: 15. 10.2019

Høringssvar fra Distriktsenergi og KS Bedrift til forslag til endringer i inntektsreguleringen av nettvirksomheter

Distriktsenergi og KS Bedrift representerer ca 70 lokale energiverk i Norge. Med dette følger våre innspill til det utsendte høringsdokumentet.

Bakgrunn for høringen

NVE ønsker å sikre en effektiv og økonomisk regulering tilpasset en periode der bransjen opplever store endringer.

Endringene skjer både på produksjons- og forbrukssiden. Mye av den nye produksjonen er ikke regulerbart og mer av den mates inn i distribusjonsnettet.

På forbrukssiden er elektrifiseringen av transport en viktig driver, og det forventes økt etterspørsel av energi og effekt generelt. Dette gir nettselskapene nye utfordringer knyttet både til drift og investeringer, og det forventes høye investeringer fremover. Digitalisering blir viktig for å møte utfordringene i driften og for å redusere behovet for investeringer, og fleksibilitet vil få økt betydning for kraftsystemet.

NVE mener Inntektsreguleringen må legge til rette for at nettselskapene velger de beste løsningene, og at de investerer, drifter og gjennomfører alle tiltak i nettet så kostnadseffektivt som mulig.

Inntektsreguleringen skal bidra til dette gjennom å legge vekt på kostnadseffektivitet, en god balanse mellom de ulike insentivene i modellen og at modellen behandler alle gode tiltak mest mulig nøytralt. NVE har fått tilbakemeldinger på at dagens modell inneholder skjevheter i hvordan noen av insentivene virker, og foreslår tiltak for mer nøytrale insentiver.

NVE ønsker også at modellen legger til rette for at selskapene kan utnytte nye muligheter gjennom å delta i FoU, piloter og demoprojekter.

NVE foreslår følgende endringer i forskrift for kontroll av nettvirksomhet:

NVE vil øke vektlegging av kostnadsnormen i inntektsrammen fra 60 til 70 prosent. I dag er inntektsrammen fastsatt basert på 40 prosent av selskapets egne kostnader og 60 prosent av en kostnadsnorm. Kostnadsnormen gir insentiver til kostnadseffektivitet, og økt normandel vil styrke disse insentivene (§ 8-6). En ekspertgruppe som ble satt ned av Olje- og energidepartementet i 2013, ledet av Eivind Reiten, publiserte rapporten «Et bedre organisert strømmnett» i 2014. I denne foreslo de at normandelen burde økes til 70 prosent.

NVE foreslår nå at dette gjennomføres fra og med 2021.

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Når NVE nå foreslår en økt vektning av kostnadsnormene fordrer dette at reguleringsmodellen fungerer etter hensikten. NVE arbeider i skrivende stund med nye oppgaver til reguleringsmodellens trinn 1 og nye rammevilkår til reguleringsmodellens trinn 2. Inngripende endringer i modellen er noe som i seg selv er et sterkt argument for å avvende en økt vektning av kostnadsnormene. Et annet moment er at økt vektning av kostnadsnormen vil kunne premiere selskaper som tar høy kortsiktig risiko eller gjør andre regnskapsmessige eller midlertidige kostnadsreducerende tiltak som slår positivt ut på kort sikt. Frem til modellen gjøres mer nøytral og ikke gir anledning for «papirøvelser» og kortsiktige, regnskapsmessige tilpasninger mener vi at økt vektning av kostnadsnormen bør utsettes. Distriktsenergi og KS Bedrift støtter følgelig ikke forslaget om økt vektning av kostnadsnormene nå og mener dette må utsettes inntil eventuelle nye oppgaver og andre inngripende endringer er blitt vurdert.

Under beskrives en liste av momenter som underbygger at økt vektning av kostnadsnormene bør utsettes inntil videre:

- I 2016 demonstrerte Distriktsenergi at en fusjon mellom Askøy, Follo og Røyken ville medføre konsekvenser for svært mange nettselskaper, uten at dette skyldes kostnadseffektiviseringstiltak. Effekten ble synlig i 2018 da Askøy og Follo forsvant fra fronten. Grunnet tidsetterslep i modellen tok det to år for dataene gjenspeilet den nye bransjestrukturen. Nå innfusjonerer Hafslund frontelskapet Trøgstad, som igjen vil påvirke fronten om to år. Eidsiva blir også en del av Hafslund. Dette vil igjen også påvirke fronten. Det er identifisert at NTE vil ta over for Trøgstad som frontelskap. Dette er oppsiktsvekkende når man vet at det er etablert et konsern mellom NTE og Trønderenergi, som åpner for å 'optimere' hvordan kostnadene allokteres mellom selskapene, og dermed øke inntektene til konsernet. Dette er en svakhet med dagens modell. Å øke vektningen vil gi ytterligere insentiver til å gjennomføre 'papirøvelser' som gir gevinst uten at det kan knyttes til mer effektivt drift.
- Det er kjent at lengre avskrivningstider gir en økning i effektivitet da selskapet 'reducerer' (eller flytter kostnader frem i tid) sine kostnader. Dette slår positivt ut i trinn 1 (lavere kostnader) og 3 i dagens modell (nettselskapet beholder nettkapitalen lengre). Denne endringen påvirker andre nettselskapers effektivitet negativt, uten at det kan knyttes til kostnadseffektivitet. Verdien av å tilpasse seg regnskapsmessig sett vil øke dersom vektningen økes.
- På distribusjonsnettnivå teller alle høyspentnivåer likt. Det være seg 22 kV eller 3,6 kV. Når selskapene har kunder med høyt effektuttak (el-ferger og lignende) og lange linjestrekk vil disse kreve mer nett (i form av tverrsnitt og spenning) enn eksempelvis hytter med samme linjelengde. Dette innebærer at el-ferger ofte resulterer i dårligere effektivitet i DEA modellen. Som en følge av dette ønsker enkelte nettselskaper isolert sett, ikke el-ferger eller annen elektrifisering av transportsektoren i sine nett. Slike uheldige konsekvenser som skyldes reguleringsmodellen, vil styrkes dersom vektningen økes.

- Nå foreslår NVE å gjøre modellen nøytral ift finansiering, noe Distriktsenergi og KS Bedrift støtter og har bedt om i flere år. Forslaget vil medføre store endringer i effektivitet for enkelte selskap, og konsekvensene av en ikke perfekt modell vil styrkes ved økt vektning av kostnadsnormene. Problemet med dagens modell er at selv om den fremstår som ganske god, er det stadig behov for å justere på den. Siden 2013 har det vært nødvendig å glatte pensjonskostnader, fjerne avstand til vei, oppdatere vektsystemet, ta med en variabel knyttet til vinterproblematikken, endre på kalibreringen og justere på grensesnittanlegg, uten at disse endringene ble vurdert som problematisk tidligere. Det er derfor lite som tilsier at det ikke vil være behov for å justere modellen på sikt, noe som vil gjøre at enkelte nettselskaper går opp i effektivitet mens andre går ned. Økt vektning av kostnadsnormene vil medføre at nettselskapene påvirkes i større grad av endringer i reguleringsmodellen. For å gi eksempler på endringer som kan ha betydning, forventes det ytterligere justeringer i rammevilkår-delen (2021) og oppgave-delen (2024). Det kan også være nødvendig å gjøre noe med 'Hafslund-Eidsiva' når dette selskapet står for 1/3 av bransjen, fjerne regnskapsmessige tilpasninger, mm.
- De senere årene har snitteeffektiviteten til selskapene økt noe som viser at det ikke er nødvendig å øke normen til 70 % nå.
- Det grønne skiftet utfordrer selskapenes effektivitet gjennom at enkelte selskaper tar ansvar for å legge til rette for lading av ferger, tilknytning av ny fornybar produksjon mv. Det at et selskap tar ansvar for det grønne skiftet må ikke gå utover selskapenes effektivitet. Dette bør de snarere tjene på enn å tape på effektivitetsmessig.

NVE foreslår å endre ordningen med utbetaling ved svært langvarige avbrudd, USLA

NVE ønsker å endre ordningen med utbetaling ved svært langvarige avbrudd, USLA (kapittel 9A, § 7-1 og § 8-1). Hensikten er å gi bedre incentiver til samfunnsøkonomisk riktig leveringspålitelighet og å forenkle ordningen for forbrukere. USLA innebærer at kunder som opplever avbrudd over 12 timer blir kompensert. Ordningen kommer i tillegg til KILE-ordningen, som økonomisk omfatter alle avbrudd over 3 minutter. NVE vedtok endringer i KILE i fjor som gjelder fra 2020, og nå foreslår NVE flere endringer i USLA:

- Nettselskapene skal utbetale kompensasjon til kundene uten at kundene selv må kreve dette
- USLA- og KILE-ordningene samordnes i inntektsreguleringen slik at de økonomiske incentivene til leveringspålitelighet blir riktigere
- USLA skal kun gjelde husholdninger og fritidsboliger
- Kompensasjonssatsene endres, slik at de øker hver time og ikke bare hver 24. time
- Kompensasjonssatsene for fritidsboliger blir om lag en firedel av satsene for husholdninger.

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Med AMS på plass hos de fleste kunder er det utvilsomt enklere å beregne tapet for kunden. En automatisk utbetaling av kompensasjon vil medføre et sterkere vern for kundene. Det er i dag ingen klar sammenheng mellom nettselskapets kostnader med kunden og det den samme kunden betaler. Det er således på ingen måte åpenbart at USLA er en rettferdig ordning. Rent prinsipielt mener Distriktsenergi og KS Bedrift at KILE ivaretar kunden på samme overordnede nivå som det kostnadsfellesskapet kundene er en del av.

Hvis det først skal være en ordning for USLA støtter Distriktsenergi og KS Bedrift en samordnet USLA- og KILE-ordning. Vi mener imidlertid at satsene bør være noe lavere. Dette med bakgrunn i at vi tror satsene fører til overinvesteringer i nettet. Denne årlige og faste merkostnaden, som følge av

overinvesteringer, kommer ikke fram i spørreundersøkelser som gjøres om kundenes betalingsvillighet ved bortfall.

Nettselskapene bruker FASIT til beregningen av KILE i dag. Det er viktig at det ikke innføres unødige krav til hvordan USLA gjennomføres og derigjennom unødige kostnader.

Vi vil til slutt nevne at det er en del kunder som av ulike grunner har fått fritak for AMS målere (med kommunikasjonsenhet). Det kan derfor bli utfordrende å få en riktig beregnet kompensasjon for disse.

NVE vil endre reguleringen av Statnetts kostnader tilknyttet systemansvaret

Formålet er å gi Statnett riktigere insentiver til kostnadseffektivitet ved å regulere kostnadene de har som systemansvarlig likt som kostnadene de har som netteier.

NVE foreslår også å endre formatet for rapportering om forhold som har betydning for systemansvaret til NVE (kapittel 11).

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Distriktsenergi og KS Bedrift støtter forslaget om å endre reguleringen av Statnetts kostnader tilknyttet systemansvaret.

NVE foreslår at gebyrene nettselskapene er pålagt å betale til Elhub kan dekkes som et tillegg til inntektsrammen

Elhub er allerede underlagt insentivregulering og NVE har vedtatt gebyrmodellen. Det er ikke behov for ytterligere regulering av denne kostnaden hos nettselskapene (§ 7-3).

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Distriktsenergi og KS Bedrift støtter en løsning hvor Elhub-gebyrene kan dekkes inn som et tillegg til inntektsrammen, da Elhub-gebyrene er godt regulert allerede.

NVE foreslår følgende endringer i forvaltningspraksis

NVE vil endre kalibreringsgrunnlaget i modellen for fastsettelse av kostnadsnorm for å oppnå bedre balanse mellom insentiver. I dagens modell benytter NVE avkastningsgrunnlag (egenfinansiert), som har som formål å kompensere for alder i nett problematikken. NVE vil endre dette til å omfatte også øvrige kostnadselementer utover kapital, og i tillegg vil NVE inkludere kapitalkostnadene fra anleggsbidragsfinansierte anlegg. Forslaget vil gjøre modellen mer nøytral i forhold til investeringskostnader og driftskostnader, og i forhold til om investeringer er egenfinansiert eller finansiert med anleggsbidrag.

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Å inkludere kundefinansierte anlegg i kalibreringen (trinn 3 i reguleringsmodellen) er noe Distriktsenergi og KS Bedrift har vært en forkjemper for i lengre tid. Dette vil på mange måter løse nøytralitetsutfordringen ved hvordan man finansierer nettet (egenfinansiert versus kundefinansiert), og sørge for at selskaper med en høy andel kundefinansierte anlegg kompenseres for dette. I tillegg vil endringen sikre at reguleringsmodellen er i tråd med endringen av regelverket for anleggsbidrag, og endringen fra anleggsbidrag som «kan»- til «skal» bestemmelse f.o.m 1.1.2019. Vi ønsker følgelig forslaget om å inkludere kundefinansierte anlegg i kalibreringen velkommen.

Distriktsenergi og KS Bedrift støtter en modell som:

1. Gir gode insentiver til kostnadseffektivitet over tid
2. Er nøytral i forhold til finansiering
3. Gir insentiver til å velge beste løsning mellom investering, reinvestering og driftstiltak

Distriktsenergi og KS Bedrift har fått utarbeidet analyser som viser at NVEs forslag vil bidra til å løse nøytralitet i forhold til finansiering, samt trolig vil gi bedre insentiver til å velge beste løsning mellom (re-)investering og driftstiltak. Distriktsenergi og KS Bedrift støtter derfor forslag til ny kalibrering.

Flere av våre medlemmer er imidlertid bekymret for at investeringsinsentivene svekkes i for stor grad dersom kalibreringen endres. Medlemmene ville gjerne ha sett vurderinger av konsekvenser i høringsdokumentet, spesielt knyttet til langsiktige effekter. En svekkelse av investeringsinsentivene kan bidra til at bransjen investerer mindre, som i seg selv kan være en utfordring når samfunnet skal elektrifiseres. Distriktsenergi og KS Bedrift ønsker primært at modellen gjøres nøytral i forhold til finansiering, og spesifikt ved at kundefinansierte anlegg inkluderes i kalibreringen allerede fra 1.1.2020 hvis øvrige endringer utsettes.

NVE foreslår å endre forvaltningspraksis for godkjenning av pilot- og demoprojekter i FoU-ordningen

NVE foreslår dette for å bidra til at nettselskaper deltar mer aktivt i prosjekter som er relevante for en mer effektiv drift, utnyttelsen og utvikling av nettet. FoU-ordningen innebærer at nettselskapene kan hente inn visse FoU kostnader som NVE har godkjent, direkte fra kundene gjennom tariffen. Ordningen omfatter allerede piloter og demoprojekter, men NVE har identifisert to forhold i ordningen som kan virke som barrierer mot at nettselskaper deltar i piloter og demoprojekter:

- Betingelsen om at en ekstern instans må vurdere prosjektet som støtteverdig.
- NVE foreslår at NVE selv kan vurdere om prosjektene er støtteverdig dersom selskapene kan dokumentere at det ikke finnes andre instanser som kan gjøre dette.
- Den maksimale økonomiske rammen som kan inngå i FoU-ordningen er 0,3 prosent av selskapets avkastningsgrunnlag.
- NVE foreslår at selskaper kan søke dispensasjon fra den øvre rammen for en tidsavgrenset periode for konkrete pilot- eller demoprojekter.

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Ny forvaltningspraksis for pilot- og demoprojekter kan være en pådriver for økt deltakelse i FoU prosjekter, og resultere i konkrete tiltak som fremmer effektivitet. Distriktsenergi og KS Bedrift stiller seg bak forslaget, da dette vil gjøre det enklere også for små selskaper å få tilgang til utviklingsprosjekter med positive innvirkning på effektivitet og drift.

NVE vil endre definisjonen av skillet mellom regionalnett og lokalt distribusjonsnett i transformatorstasjoner i den økonomiske og tekniske rapporteringen (eRapp og TEK) for å bedre sammenlignbarheten mellom selskapene

Ulik eierstruktur og historikk gjør at selskapene rapporterer samme type anlegg på ulike nettnivåer, og utformingen av modellene gjør at like anlegg kan behandles ulikt. NVE foreslår at alle må rapportere de definerte anleggene i regionalnett der NVE har en modell som er bedre egnet til å kunne sammenligne de aktuelle anleggene.

Distriktsenergi og KS Bedrifts kommentarer

Vedrørende en klarere definisjon mellom regionalt distribusjonsnett- og lokalt distribusjonsnett er dette en problemstilling som primært vi påvirke tre selskaper med en høy andel grensesnittanlegg; BKK, Lyse og Norgesnett. To av dem har betydelig regionalnett, og en rapportering i tråd med resten av bransjen vil bidra til et bedre sammenligningsgrunnlag. Distriktsenergi og KS Bedrift støtter NVEs forslag.

Vedlagt ligger også en rapport som belyser forhold knyttet til dagens og fremtidens regulering av nettvirksomheten laget i samarbeid med Poyry.

Vennlig hilsen

Distriktsenergi



Knut Lockert
Daglig leder

KS Bedrift Energi



Asle Strand
Direktør