

Norges vassdrags- og energidirektorat  
Postboks 5091, Majorstua  
0301 OSLO

Saksbeh./tlf.nr.:  
Stig Olav Wiull / 23 90 43 54  
Mår Kristjonsson / 23 90 47 43  
Deres ref./Deres dato: 201906418  
Vår ref.: 19/01182  
Vår dato: 15.10.2019

## Høringsuttalelse om forslag til endring i inntektsreguleringen av nettselskaper 2019 – Statnett SF

Det vises til NVEs høringsdokument nr. 6/2019: *Forslag til endring i inntektsreguleringen av nettselskaper: Endringer i normandel, utbetalinger ved svært langvarige strømavbrudd, systemansvaret, Elhub-gebyrer og metode for å fastsette kostnadsnormer.*

Statnett mener at systemdriftskostnader egner seg best til å reguleres med kostnadsdekning. Systemansvarlig er gjenstand for mer direkte regulering enn netteier. Videre skal systemansvarlig optimere samlet nytte i kraftsystemet. Incentivregulering fordrer at bedriftsøkonomisk optimering av systemdriftskostnadene gir en samfunnsmessig rasjonell tilpasning. Dette er ikke alltid tilfelle, fordi besparelser hos systemansvarlig kan medføre redusert nytte hos andre aktører, for eksempel i form av ineffektiv produksjon.

Statnett mener at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å øke normandelen i inntektsrammen. Resultatene fra NVEs benchmarkinger er usikre, særlig for Statnett, noe som taler for at resultatene brukes varsomt.

Fra 2019 er modellen for beregning av referanserenten endret. Endringen medfører redusert avkastning for nettselskaper på rundt 0,4 prosentpoeng. NVE foreslår nå å øke normandelen til 70 prosent. Statnett mener at endringen i referanserenten alene tilsa at det var behov for å vurdere å ta anlegg under utførelse inn i avkastningsgrunnlaget. Dersom NVE øker normgraden vil det øke bedriftsøkonomisk risiko for nettselskaper, og forsterke behovet for å vurdere avkastningsgrunnlaget. Statnett savner at høringsdokumentet åpner for en diskusjon om dette, for å sikre at reguleringen i sin helhet gir nettselskapene rimelige rammevilkår. I dagens regulering er nåverdien av avkastningen av komplekse prosjekter med lang byggetid, slik som utenlandskabler, lavere enn avkastningen for enklere prosjekter med kort byggetid. Dette svekker avkastningen til nettselskaper med langvarige byggeprosjekter.

NVE foreslår å innføre krav om at nettselskapene automatisk skal betale ut kompensasjon til sine berørte sluttbrukere fra 1.1.2020 i henhold til ordningen for utbetaling ved svært langvarige avbrudd (USLA). Tidspunkt for innføring av kravet er tidlig sett i forhold til at det tar ett år å endre kravspesifikasjonen til Fasit-programvaren som benyttes til registrering, be-

**regning og rapportering av avbrudd. Statnett har ellers ingen innvendinger mot forslag om endringer i USLA.**

**Foretaket stiller seg positiv til at Elhub-gebyrer vil kunne dekkes inn som tillegg til inntektsrammer.**

### **En uendret normandel på 60 prosent gir en hensiktsmessig avveining mellom incentiver og usikkerhet rundt estimert kostnadseffektivitet**

NVE foreslår å øke normandelen ved fastsettelse av inntektsrammer fra 60 til 70 prosent. Kostnadsnormen fastsettes på grunnlag av sammenlignende analyser (benchmarkinger). Bruk av benchmarkinger ved fastsettelse av inntektsrammer har vist seg bra egnet til å gi nettselskapene incentiver til å opptre effektivt. Samtidig er det ubestridt at det alltid er usikkerhet knyttet til resultatene av benchmarkinger. NVE viser til flere forbedringer som er gjort i de sammenlignende analysene for distribusjons- og regionalnett siden normandelen på 60 prosent ble vedtatt. Når det gjelder den europeiske TSO-benchmarkingen og NVEs metode for å vurdere Statnetts effektivitet er usikkerheten ikke redusert. NVE har tidligere uttrykt at usikkerheten i benchmarkingen av Statnett gjør det utenkelig å bruke et effektivitetsresultat på mer enn 100 prosent for Statnett. Til sammenligning bruker NVE effektivitetsresultat over 100 prosent for alle distribusjons- og regionalnettselskap som måles bedre enn gjennomsnittet i bransjen. For Statnett tilsier både usikkerheten i analysene og bruken av dem, samt asymmetri i virkning på inntektsrammen, at en økning i normandel er uhenktsmessig.

NVE skriver i høringsdokumentet at spredningen i benchmarkingen for distribusjons- og regionalnett er et tegn på at det trenges ytterligere incentiver. Det kan være andre grunner til spredningen. En mulig forklaring er at modellen faktisk ikke fanger opp forskjeller i rammevilkår i stor nok grad. En annen mulig forklaring på spredningen er at kapitalkostnader inngår i analysen basert på bokførte verdier og avskrivninger. Nye anlegg har høyere bokførte verdier enn gamle, ikke bare på grunn av avskrivninger, men også på grunn av prisstigning. Som følge av dette vil nye anlegg som regel bidra til svekket effektivitet, mens gamle anlegg gjør det motsatte. Over levetiden av et anlegg vil dette delvis balanseres, men det fordrer en stabil regulering over anleggets levetid, som for nettanlegg ofte vil være over 50 år. I de europeiske analysene inngår investeringer som en annuitet. Dette reduserer ovennevnt problem, men utilstrekkelig justering for kostnadsendringer over tid gjør at nye investeringer kommer dårlig ut i sammenligningen med gamle investeringer, også i denne analysen. Dette er spesielt tydelig i siste analyse (TCB18).

Økt normandel vil forsterke effekt av mangler og ujevnheter i benchmarkinganalysene. En økt normandel vil øke avkastningen for eiere av gamle anlegg og øke risiko på avkastningen for investeringer som gjennomføres fremover.

### **Statnett mener at kostnadsdekning er hensiktsmessig for regulering av systemdriftskostnader**

NVE foreslår å regulere systemdriftskostnader på samme måte som andre kostnader. I dag inngår 40 prosent av årets faktiske systemdriftskostnader i inntektsrammen, mens 60 prosent er basert på egen norm, fastsatt på bakgrunn av Statnetts prognoser om fremtidige systemdriftskostnader. NVE foreslår at systemdriftskostnader skal inngå i Statnetts inntektsramme på samme måte som andre driftskostnader, med to års etterslep og normandel justert etter NVEs vurdering av foretakets effektivitet.

Kostnader knyttet til investeringer i systemer og drift av systemansvarlig reguleres i dag sammen med investerings- og driftskostnader hos netteier. Dette er fornuftig fordi Statnett har samme påvirkningsgrad på disse kostnadene. Når det kommer til selve systemdriftskostnadene så mener Statnett at kostnadsdekning er hensiktsmessig. Systemansvarlig skal maksimere total nytte fra kraftsystemet. Statnett mener at incentivregulering er uheldig fordi det gir systemansvarlig incentiver til å gjøre bedriftsøkonomiske valg fremfor det som er best for samfunnet. Incentivregulering åpner videre derfor for spekulasjoner rundt systemansvarligs disposisjoner. Systemansvarlig er regulert gjennom egen forskrift, "Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet". Systemdriftskostnadene har et større innslag av direkteregulering enn kostnader for netteier. Det er videre full åpenhet mellom Statnett og NVE rundt hvordan, hvorfor og når systemansvarlig bruker systemdriftstiltak for å sikre balanse i systemet. Endringer i praksis og tiltak diskuteres med NVE. Videre har NVE jevnlig oppfølging av faktisk og forventet utvikling i systemdriftskostnadene. Statnett mener derfor at incentivregulering av systemdriftskostnadene både gir samfunnsmessig irrasjonelle incentiver og løses bedre gjennom tett oppfølging fra og dialog med NVE.

Det viktigste grunnlaget for NVEs vurdering av foretakets effektivitet er europeisk TSO-benchmarking, nevnt i kapitlet over. Systemdriftskostnader inngår ikke direkte i benchmarkingen, men medfører i siste benchmarking (TCB18) indirekte at TSOer med høye systemdriftskostnader får bedre målt effektivitet. Dette skyldes at systemdriftskostnadene inngår i grunnlaget for fordeling av felleskostnader samtidig som systemoperatørrollen holdes utenfor benchmarkingen. Systemdriftskostnadene i Norge er blant de laveste i Europa. Et effektivt kraftsystem bidrar til dette. Det er ikke hensiktsmessig at normen for systemdriftskostnader fastsettes basert på TSO-benchmarkingen.

NVE foreslår videre at systemdriftskostnadene skal inngå i inntektsrammen med et tidsetterslep. Statnetts erfaringer og prognoser tilsier at nivået for systemdriftskostnadene vil øke sprangvis i fremtiden, og at nivåøkningene vil være varige. Idriftsettelse av nye mellomlandsforbindelser, utfasing av kjernekraft, en større andel uregulerbar kraft i kraftmarkedet, samt nordiske og europeiske markedsløsninger vil medføre økt nivå på systemdriftskostnadene. Innføring av tidsetterslep på systemdriftskostnadene vil derfor gi en avstand i tid mellom inntekter og kostnader som utilsiktet vil svekke Statnetts resultat. Dette punktet har NVE ikke i tilstrekkelig grad reflektert i sin beskrivelse av virkninger for Statnett. Videre skriver NVE at Statnett ikke lenger vil trenge å utarbeide prognoser for systemdriftskostnader. Statnett må uansett utarbeide prognoser for systemdriftskostnader, både til bruk i intern virksomhetsstyring og for å svare på pålagt rapportering av utvikling i kostnader til NVE. Statnett er heller ikke enig i at forslaget vil gi foretaket mindre usikkerhet knyttet til om foretaket får dekket faktiske kostnader ved systemansvaret. Dersom NVE vurderer at Statnett er mindre enn 100 prosent effektiv i nettvirksomheten og NVE benytter denne vurderingen på systemdriftskostnadene vil foretaket ikke få dekket systemdriftskostnadene. I og med at Statnett har fått signalisert at foretaket ikke kan få en vurdert effektivitet som er over 100 prosent er denne risikoen usymmetrisk.

Dersom NVEs forslag benyttes på perioden 2005-2018 så ville inntektene ha vært over 400 millioner kroner lavere enn kostnadene. Statnett forventer videre at nivået på systemdriftskostnadene skal øke mye de nærmeste årene. De neste fire årene tilsier Statnetts prognoser at virkningen fra tidsetterslepet alene vil være at inntektene blir 750 millioner kroner lavere enn kostnadene.

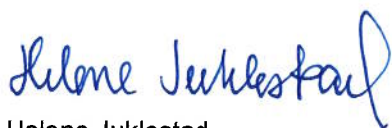
Systemansvarligs oppgave er å legge til rette for et kraftmarked som fungerer samfunnsmessige rasjonelt. Statnett mener at incentivregulering av systemdriftskostnadene ikke støtter opp under dette. Systemansvarlig er i tillegg gjenstand for direktereguleringer som gjør at Statnett mener at kostnadsdekning er et bedre alternativ, som både minimerer avvik mellom inntekter og kostnader og

sikrer effektiv tilpasning av systemansvarligs virkemidler. Statnett mener sekundært at videreføring av dagens ordning vil være bedre enn den foreslåtte reguleringen. For å sikre at avvik mellom kostnader og inntekter ikke blir for stort, kan NVE jevnlig vurderer forutsetningene som ligger bak Statnetts prognoser om systemdriftskostnader.

**Statnett er positiv til at Elhub-gebyrer vil kunne dekkes som tillegg til inntektsrammer**

Statnett er enig i NVEs vurdering om at det ikke er hensiktsmessig å gi nettselskapene incentiver til å redusere gebyrbetalinger til Elhub. Elhub fakturerer nettselskapene et fastgebyr, likt for alle nettselskaper, og et målepunktavhengig gebyr, som følger av antall målepunkter. Nettselskapene har begrenset eller ingen mulighet til å påvirke gebyrene. Statnett er positiv til forslag om at Elhub-gebyrer vil kunne dekkes som tillegg til inntektsramme.

Med vennlig hilsen



Helene Juklestad  
Økonomidirektør