

Norges vassdrags- og energidirektorat
Reguleringsmyndigheten for energi
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Sted:
Stjørdal
Vår ref.:
Deres ref.:

Dato:
25.05.2020
202001392

Innspill til høringsdokument nr. 1 2020 – Endringer i nettleiestrukturen

1. Oppsummering

Tensio stiller seg positiv til hovedtrekkene i høringen til RME, der effektforbruk i større grad trekkes inn som avregningsgrunnlag for kundenes nettleie. Dette gir en mer riktig fordeling av kostnadene mellom ulike kundegrupper enn i dag og det kan bidra til en bedre utnyttelse av nettkapasiteten. Dette høringssvaret presenterer Tensios innspill til de enkelte forslagene til RME, samt noen overordnede betraktninger rundt nettariffing.

Tensio legger noen prinsipper til grunn for vurdering av nettleiemodeller. Tariffen bør være forståelig og lett å forholde seg til for kunden, og kostnadsfordelingen mellom ulike kundegrupper bør oppleves som riktig og rettferdig. Samtidig bør tariffmodellen gjenspeile kostnadsstrukturen i nettet slik at den bidrar til en rimelig fordeling av nettkostnaden mellom brukerne i nettet og stimulerer adferd som samfunnet er tjent med. Tensio mener disse prinsippene kan ivaretas med mindre endringer i kontrollforskriften.

Tensio ønsker å trekke frem innspill til to av de konkrete forslagene til RME angående kundesegmentering mellom eksempelvis næring og husholdning, samt felles avregningsgrunnlag basert på døgnmaks ved beregning av effektledd. For dagens effektmålte kunder, viser våre beregninger at omlegging til døgnmaks vil medføre store omfordelingsvirkninger og resultere i en mindre kostnadsriktig tariff. Døgnmaks svekker effektdisiplinen blant store kunder, og tap av effektdisiplin blant disse kundene vil kunne ha negative samfunnsøkonomiske virkninger. Det finnes objektive og ikke-diskriminerende kriterier som kan benyttes for å segmentere markedet på en fornuftig måte, for å unngå at disse kundene avregnes basert på døgnmaks. Den segmenteringen som eksisterer i dag, har en rasjonell og fornuftig begrunnelse – og bør kunne videreføres.

2. Innledning – RMEs høringsforslag

RME foreslår å endre tariffbestemmelsene i forskrift om kontroll av nettvirksomhet. Målsetningen er at tariffene i større grad skal reflektere kostnadsstrukturen i nettet, samt tydeliggjøre insentiver til en effektiv bruk av nettkapasiteten. Dette skal bidra til en riktigere utnyttelse og utvikling av nettet. Hvis endringsforslaget gjennomføres, får alle uttakskunder i lavspent distribusjonsnett nye tariffer. De nye tariffene skal innfri følgende hovedkriterier:

- Energileddene skal tilsvare marginale tapskostnader når kapasiteten i strømmettet er god.
- Prisen på bruken av strømmettet bør være høyere enn marginaltapskostnad når belastningen i strømmettet er høy.
- De faste nettkostnadene skal fordeles mellom brukerne av nettet på en rimelig måte.
- Tariffene må være forståelige og kundene skal ha tilstrekkelig informasjon fra nettselskapet til å reagere på prissignalene i tariffen.

Tariffene skal forholde seg til de prinsippene og krav som følger av dagens regelverk, men RME ønsker å tydeliggjøre kravet om at tariffene skal være kostnadsriktige. Dette foreslås gjennomført ved å tilføye en ny bokstav e) i § 13-1 som fastslår at tariffene skal utformes slik at de reflekterer kostnadsstrukturen i nettet.

I høringsdokumentet skisseres tre aktuelle nettleiemodeller som kan tas i bruk og nettselskapet skal kunne velge blant disse. Modellene omtales som målt effekt, abonnert effekt eller sikringsdifferensiert nettleie.

I modellen abonnert effekt skal kunden tariffes et fastledd og et energiledd. Fastleddet skal differensieres ut fra abonnementets størrelse og kunder skal tildeles det abonnementet som er riktig for dem. For bruk av effekt inntil abonnert nivå betales kun marginale tapskostnader. Effektforkbruk ut over abonnert nivå kan prisen høyere enn marginale tapskostnader og tidsdifferensieres.

I den sikringsdifferensierte tariffmodellen skal det betales for tilgang på effekt målt ved kundens reelle eller softwarebaserte sikringsstørrelse. Kunden kan selv velge sitt softwarebaserte sikringsnivå for å slippe kostnadene ved å sikre ned. Energileddene skal baseres på marginale tapskostnader. Energileddene kan i tillegg ha et påslag for å gi økonomisk motivasjon til å redusere effekttoppene i enkelttimer.

I modellen målt effekt skal kundens høyeste forbruk av effekt avregnes hvert døgn. Energileddet skal baseres på marginale tapskostnader. Energileddene kan i tillegg ha et påslag for å gi økonomisk motivasjon til å redusere effekttoppene i enkelttimer. Fastleddet kan baseres på kundespesifikke kostnader eller graderes etter samme prinsipper som i den sikringsdifferensierte modellen.

I tillegg til å foreslå nye tariffer vil RME at nettselskapene skal forpliktes til å informere kundene om konsekvensene av eget energiforbruk hver dag. Det foreslås at informasjonen skal fremlegges kunden senest klokka 09.00 påfølgende dag, på dertil egnet måte.

Tensio vil kommentere RMEs endringsforslag og svare på de konkrete spørsmål som stilles i høringen, i avsnittene 3-5 under.

3. Tensios forslag – gjør det enkelt og prioriter det som er viktig

Om kundene skal ta riktige valg bør de stilles over et sett med priser som er riktige. Den enkelte kunde bør i størst mulig grad dekke kostnadene som følger av eget bruk. Nettet er et spleiselag og alle kostnader ved drift, vedlikehold og nettbygging dekkes av inntekter som kreves inn fra nettets brukere. Om en kunde ikke dekker kostnadene ved eget bruk overføres denne kostnaden derfor til noen andre.

Alle kunder som er knyttet til nettet har rett til å bruke strøm når de måtte ønske det. Nettselskapet må sikre at nettet er tilgjengelig for kunden og klart til enhver tid. Dette gjør at nettets kostnader er relativt faste og uavhengig av bruk. På kort sikt påvirker energiforbruket bare kostnadene ved selve overføringstapet. Dimensjoneringen av nettet påvirkes imidlertid av kundenes effektuttak, og det er effektuttaket som avgjør hvor mye nettet må bygges ut. Effektbehov driver en betydelig andel av kostnadene i nettet. Om tariffene skal reflektere disse basisforholdene kan man trekke følgende enkle konklusjon:

- Alle kunder må dekke en rimelig og rettferdig andel av kostnadene i nettet. Dette gjelder også for kunder som bare bruker nettet av og til.
- Samtidig energiforbruk er kostnadsdrivende, og dette bør reflekteres i tariffmodellen på en fornuftig måte.

Riktigere priser gir i prinsippet riktigere tilpasning. Tilsvarende vil det gi feil tilpasning om prisene som kundene stilles overfor er uriktige. Feilprising gir feil utnyttelse av nettet, noe som kan resultere i en lite hensiktsmessig og suboptimal nettstruktur. Konsekvenser av feilprising kan gi unødvendig høye kostnader som må bæres av nettets kunder. Tensio deler RMEs synspunkter rundt kostnadsstrukturen i nettet og implikasjonen av denne for tariffen.

Tensio har registrert at RMEs tariffhøring har møtt stort engasjement og at viktige interessegrupper har samlet seg et om felles innspill til høringsforslaget. Hovedbudskapet til aktørene synes å være at energileddene i dagens tariff må videreføres med samme styrke. I tillegg til dagens energiledd er energiforbruk tillagt høye avgifter og moms, som betyr at det sendes sterke prissignaler til nettets brukere basert på kundens energiforbruk over tid. Som RME påpeker i høringsdokumentet er disse prissignalene feil innrettet. Feile prissignaler gir insentiver til aktiviteter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og flytter regningen over på andre kundegrupper.

Tensio er forpliktet til å ta hensyn til samfunnets og kundenes beste og sørge for at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Tensio støtter derfor RMEs ønske om å legge om tariffene slik at prisingen av nettet blir mer kostnadsriktig, og dermed også mer rettferdig for den enkelte nettkunde.

Tensio mener det går an å finne løsninger som:

- er mer riktig og rettferdig for den enkelte kunde,
- gir en riktigere og mer rasjonell prisstruktur i nettleia,
- er forståelig og lett å forholde seg til for kundene,

uten at det er behov for å gjøre store endringer i dagens tariffregler.

Enkelte nettselskaper har allerede innført effekttariffer for alle kunder i nettet under dagens regelverk. For å sikre at alle nettselskaper gjør det samme, er det tilstrekkelig å innføre et krav i kontrollforskriften

som angir at alle kunder med timeavlesning skal avregnes etter effekt. Det kan også angis et innføringstidspunkt for dette, som bør være senest innen 2022. Forslag til ny bokstav e) i § 13-1 representerer bare en tydeliggjøring av et gjeldende krav som også er stadfestet gjennom lengre og konsistent forvaltningspraksis. Ny bokstav e) kan godt innføres, men det vil uansett bety lite. De endringer som foreslås i §§ 13-2 til 13-4 kan også gjennomføres som planlagt, da dette primært er språklige justeringer og opprydninger. Resten av forslagene kan frafalles, inkludert overgangsbestemmelsene, og kontrollforskriften kan med dette videreføres uten store endringer.

Et slikt forslag vil ha en solid forankring i energilovens formålsbetraktninger og samfunnsøkonomisk teori, og vi tror et slikt forslag vil kunne samle bred støtte.

4. Tensios syn på tariffer, kundevennlighet og tilbakemelding på noen detaljer i høringsdokumentet

4.1 Tariffer må være forståelige

Nettselskapenes tariffer må utformes på en enkel og intuitiv måte, slik at de kan kommuniseres slik at de blir forstått av kundene som skal respondere på de. Det kan derfor være behov for å gjøre kompromisser i «forenklingens tjeneste» selv om det medfører at det ikke blir fullt ut teoretisk kostnadsriktig. Det bør være relativt enkelt for kunden å beregne eller forutse de økonomiske konsekvensene av eget energiforbruk. Hvis det foreslås modeller som virker vanskelige og inneholder svært detaljerte krav til utformingen, vil disse også være enkle å kritisere. Nettselskapene må gis tillit til å drive tariffomleggingen frem innenfor fornuftige rammer. Nettselskapene er avhengige av gode relasjoner med kundene og dette betyr at kundene vil bli tatt godt vare på og at deres ønsker og synspunkter vil bli prioritert og vektlagt.

4.2 Fornuftig segmentering basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier

Store profesjonelle kunder kan håndteres annerledes enn små kunder og bør kunne stilles andre krav til. Det finnes objektive og ikke-diskriminerende kriterier som kan benyttes for å segmentere markedet på en fornuftig måte. Den segmenteringen som eksisterer i dag, har en rasjonell og fornuftig begrunnelse. Store kunder har andre forutsetninger for å forstå energisystemet og energimarkedet, og til å respondere på relevante prissignaler. I døgnmaksmodellen vil høye effekttopper ha liten prisvirkning. Effektdisiplinen for store næringskunder med høyt effektforbruk vil svekkes dersom effekt skal avregnes hvert døgn fremfor dagens månedsavregning. Med betydelig svekkede signaler i tariffen risikerer en utvikling i effektbruken som er lite ønskelig, med de konsekvenser dette har for utnyttelsen av nettet og prisen kundene må betale.

4.3 Dagens effektmålte kunder må ivaretas på en hensiktsmessig måte

Tensio har 7 000 store kunder som allerede er på effekttariffer. Disse kundene kjenner til og aksepterer tariffene slik de er i dag. Våre analyser viser at en tariffomlegging vil bety at svært mange av disse kundene vil oppleve store og betydelige prisendringer. Tarifiering er et nullsumspill og kundene vil til sammen betale akkurat like mye som før, men dette vil være til mager trøst for kunder som får de store prisøkningene. Særlig kunder med høy brukstid vil straffes ved omlegging til døgnmaksavregning, mens kunder med ustabil forbruk får lavere nettleie enn i dag. Dette er også utfordrende, siden resultatene er i strid med det tekstlige innholdet i høringsnotatet og argumentene for en ny modell som i større grad skal ta hensyn til kostnadsstrukturen i nettet.

4.5 Det finnes ikke en perfekt tariff – all teori kan ikke omsettes i praksis

Tariffmodellene må som nevnt utformes på en enkel og kundefremmelig måte, selv om dette kan bety forenkling ut fra hva som er teoretisk riktig. Da må man gi slipp på teoretiske og tekniske modellsyn som har liten betydning, men som øker gjennomføringsrisikoen og som skaper store kompleksiteter og unødvendige barrierer. Dette gjelder for eksempel marginaltapsprinsippet. Dette prinsippet fungerer ikke som et prissignal for små kunder i lavspennet distribusjonsnett, siden det vil utgjøre en svært liten andel av kundenes kWh-baserte kostnader. Marginaltap er imidlertid effektivt for store produsenter og uttakskunder lengre opp i kraftsystemet og bør beholdes for disse. Slik Tensio ser det står marginaltapsprinsippene delvis i veien for flere gode tariffinitiativ og modeller som kan ha en rolle å spille i fremtiden.

4.6 Tariffer er viktig, men ikke alt

Tariffer er bare ett enkelt virkemiddel. Utfordringene i nettet må løses med en sett av virkemidler. Det bør ikke legges for stor vekt på dette ene virkemidlet. Vi tillater oss derfor å gjenta et kjent sitat fra St.mld. nr. 41 (2002-2003) «Om tariffar for overføring av kraft og tovegskommunikasjon»:

Generelt bør ein ikkje søkje å oppnå meir enn eit mål med eit virkemiddel. Dess fleire målsetjingar ein ønskjer å oppnå gjennom tariffsystemet, dess meir uoversiktleg vert tariffane både for kunde og for nettselskapet. Ein føresetnad for å oppnå enkle tariffar er difor å ikkje leggje inn for mange målsetjingar.

5. Svar på RMEs spørsmål

RME stiller en del konkrete spørsmål i tariffhøringen som besvares kort i dette avsnittet.

5.1 Innspill på spørsmål i avsnitt 3.5.2.1 om behovet for standarder for utveksling av tariffinformasjon via Elhub

Standardisering av informasjon er noe som er konseptuelt enkelt å slutte seg til. Men som alt annet må dette utredes og vurderes - administrativt, juridisk, organisatorisk, teknisk, teknologisk og økonomisk. Forslaget har ukjent kostnads- og nyttevirkning, samtidig som risikoen oppleves som lite kartlagt og potensielt sett høy. Når ulike konsepter for informasjonsutveksling og ulike teknologier til dette formålet er utredet, kan alle sider ved dette tas stilling til. Først da kan det kan gjøres avveininger mellom kostnader og nyttevirkninger. Inntil videre er dette ikke mulig å mene noe om, herunder hvilken eventuell rolle det er hensiktsmessig å gi til Elhub i denne sammenheng.

5.2 Innspill på spørsmål knyttet til standardisering av nettleiestruktur i 3.6.2.1

Slik Tensio har gitt uttrykk for i avsnitt 3, bør RME ikke forsøke å oppnå betydelige endringer og innstramminger av det bestående regelverk gjennom denne høringen. Det er derfor verken realistisk eller hensiktsmessig å vurdere den standardiseringen som tas opp i 3.6.2.1.

5.3. Innspill på spørsmål i avsnitt 3.6.5.3 om plikt til å ha et påslag på energileddet som skal stimulere til å jevne ut effekttopper

Tensio anser muligheten til bruk av påslag på energileddet for å stimulere til å jevne ut effekttopper i målrettede tidsperioder kan være et fornuftig virkemiddel i en tariffmodell. Det ansees derimot lite hensiktsmessig å ha dette som et pliktig påslag, all den tid det er mulig å innføre lignende insentiver på effektleddet og/eller fastleddet. For mange tariffledd med ulike insentiver kan bidra til redusert forståelse hos kunden, og dermed svekke kundens reelle påvirkningskraft for best utnyttelse av sitt forbruk. Et pliktig påslag på energileddet er derfor et lite hensiktsmessig krav som ikke kan støttes av Tensio.

5.4 Innspill på spørsmål i avsnitt 3.6.7.1 om tidsoppløsningen i avregningsgrunnlaget

Tensio foreslår at endringsforslaget rundt tidsoppløsningen i modellen frafalles. Døgnmaksmodellen er ikke en modell som virker tilstrekkelig utredet i høringsdokumentet. Det virker som det er to hensyn som ligger bak et ønske om døgnmaks. Det ene er ønsket om å kunne fremlegge kunden en endelig pris hver dag kl. 09.00. Det andre er ønsket om å svekke varigheten på prissignalet, slik at kunder ikke får en svært høy regning for manglende styring. Begge disse faktorene er forhold som kan telle med i en helhetlig vurdering av ulike modellinnretninger og modelltekniske detaljer. Det er imidlertid mange andre viktige hensyn som veier tungt i vurderinger av ulike tariffutforminger som ikke drøftes i høringsdokumentet i tilstrekkelig grad.

For dagens effektmålte kunder viser våre beregninger at omlegging til døgnmaks vil medføre store omfordelingsvirkninger og resultere i en mindre kostnadsriktig tariff. Siden tariffene skal være prisriktige, må denne modellen suppleres med noe mer for å oppnå dette målet. Da frafaller også viktige deler av argumentene for å innføre døgnmaks som prinsipp, samtidig som tariffene kan bli mer komplekse og uoversiktlige. Døgnmaks svekker effektdisiplinen blant store kunder og tap av effektdisiplin blant disse kunder vil kunne ha negative samfunnsøkonomiske virkninger. Slik Tensio vurderer det, følger det svært høy gjennomføringsrisiko med forslaget om døgnmaks uten noen åpenbar nytte. Døgnmaks og resultatet av denne, vil kunne påføre regulator og nettselskap betydelige forklaringsproblemer og svekket omdømme.

5.5 Innspill på spørsmål i avsnitt 3.7.3.3 om forslag til overgangsordninger

Tensio ser ikke behovet for å innføre detaljerte bestemmelser rundt overgangsordninger og utformingen av disse. RME bør imidlertid være noe mer smidig i sine vurderinger av selskapenes tariffpolitikk i et par år mens nye tariffer innføres.

Med vennlig hilsen

Vegard Strand, leder økonomiske analyser og rammevilkår Tensio AS,
på vegne av Tensio TN og Tensio TS

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er elektronisk godkjent i henhold til interne rutiner.