

Reguleringsmyndighet for energi

Middelthuns gate 29

0368 Oslo

Sendes til: rme@nve.no

Elisa Cartesi

Elisa.cartesi@Statnett.no

Vår ref: 2025/936

Deres ref: 202506085

Høringssvar – Thema-rapport med mulighetsstudie for utvikling av kostnadseffektivitet i Statnetts oppgaver som systemansvarlig.

Vi viser til høringsdokument 4/2025 fra Reguleringsmyndigheten for energi (RME) med mulighetsstudie for utvikling av kostnadseffektivitet i Statnetts oppgaver som systemansvarlig.

Dette dokumentet inneholder Statnetts innspill til RME. Vi vil understreke viktigheten av systemansvarsoppdraget og behovet for en regulering som støtter den betydelige veksten i investeringer. Disse investeringene er avgjørende for å imøtekomme regulatoriske og europeiske krav, og håndtere et endret kraftsystem.

Sammendrag

Statnett anerkjenner behovet for insentiver i den økonomiske reguleringen. Vi er prinsipielt positive til incentivregulering av Statnetts drifts- og utviklingskostnader knyttet til Systemansvaret. Dette forutsetter at det er mulig å utvikle en hensiktsmessig oppgavevariabel som reflekterer utviklingen av systemansvarets omfang, og at det må unngås disinsentiver eller feilinsentiver ift. samfunnsøkonomisk rasjonell adferd.

Våre innspill til Themas rapport kan oppsummeres som følger:

- **Statnett støtter ikke forslaget om at drift- og utviklingskostnader for systemansvaret baseres på effektivitetsanalysen til netteier.** Vi kan ikke se at Thema har redegjort for denne sammenhengen i forslaget, utover at de skriver at det "*prinsipielt sett er naturlig å anta at systemansvarskostnadene er korrelert med størrelsen på kraftsystemet*". Statnett ser ingen kausalitet eller samvariasjon mellom drift- og utviklingskostnader i systemansvaret og Normgrid, som er en normkostnad for nettkomponenter. De senere års utvikling har vist at drifts- og utviklingskostnadene i hovedsak drives av regulatoriske krav, endret produksjonsmiks i Norden og Europa og økt utveksling på mellomlandforbindelser. Drifts- og utviklingskostnader for systemansvaret har derfor ingen sammenheng med kostnadsutviklingen for nettkomponenter eller endringer i antall komponenter i nettet. Forslaget vil derfor gi helt tilfeldige effektivitetsresultater.

¹ Thema rapport, §6.3.1, side 24

Dersom drifts- og utviklingskostnader for systemansvaret inngår i effektivitetsanalysen til netteier, vil Statnett få et lavere effektivitetsresultat fordi vi har hatt en vekst i oppgaver innenfor systemdriften de siste årene. Dette skjer fordi modellen er bakoverskuende, og uten en relevant oppgavevariabel for systemansvaret. Dagens kostnader vil sammenlignes med kostnadene for i snitt 6 år siden, det vil si fra en tid med mindre omfattende krav til systemansvaret. Statnett har investert mye i systemansvaret for å etterleve nye lover og regler. Tema sitt forslag ville derfor tilsvare en inndragning av tidligere dekning av kostnader med tilbakevirkende effekt. Vi mener det er en svært urimelig konsekvens.

- **Statnett bidrar gjerne med tiltak som kan gi enda bedre innsikt i og kontroll over kostnadene knyttet til systemansvaret og kostnadsallokering mellom nett og systemansvar**, og vi ønsker en dialog med RME om det kan finnes insentiver som kan anvendes for hele eller deler av denne kostnadsbasen. I dag gir Statnett godt innsyn i sine aktiviteter og kostnader knyttet til systemansvaret gjennom, blant annet, en årlig offentlig rapport, kostnadsrapportering til RME og møter med RME og markedsaktører. Det er stor usikkerhet rundt hvordan et eventuelt prestasjonspanel kunne virke, men Statnett ønsker å bidra til enda bedre innsikt for RME. Vi vil gjerne delta i en dialog med RME om hvordan vi kan oppnå dette på en god måte i fremtiden.
- **Statnett støtter forslaget om at kostnader til systemtjenester holdes utenom insentivreguleringen** ettersom vi har begrenset mulighet til å påvirke dem. Disse kostnadene er volatile og drevet av eksterne forhold, som europeisk regelverk, kraftpriser, og utviklingen i kraftsystemet og kraftmarkedet.

Vi benytter også anledningen til å påpeke **at tidsetterslepet på to år for kostnadene til systemtjenester bør endres**. Økningen i kostnadene som følge av endringer i kraftsystemet og nye regulatoriske krav har medført en stor finansiell belastning for Statnett som ikke vil bli kompensert i fremtiden, med mindre kostnadene skulle falle tilbake til nivået før økningen. Dette fremstår i dag som svært lite sannsynlig. I tillegg fører volatiliteten i kostnadene og eventuell fremtidig vekst i markedspriser og volum til ytterligere finansiell risiko for Statnett. Tidsetterslepet er vanligvis begrunnet med at den skaper insentiver til kostnadseffektivitet. Vi mener at dette argumentet i denne sammenhengen ikke står i forhold til risikoen når disse kostnadene svinger med milliardbeløp av årsaker som Statnett ikke kan påvirke.

I det følgende utdyper vi vår analyse og argumentasjon. Vi stiller oss også tilgjengelige for videre dialog med RME.

Med vennlig hilsen



Gunnar Løvås

Konserndirektør Kraftsystem og Kunder

1. Systemansvarskostnader øker som følge av økt behov og ambisjoner for utnyttelsen av nettet

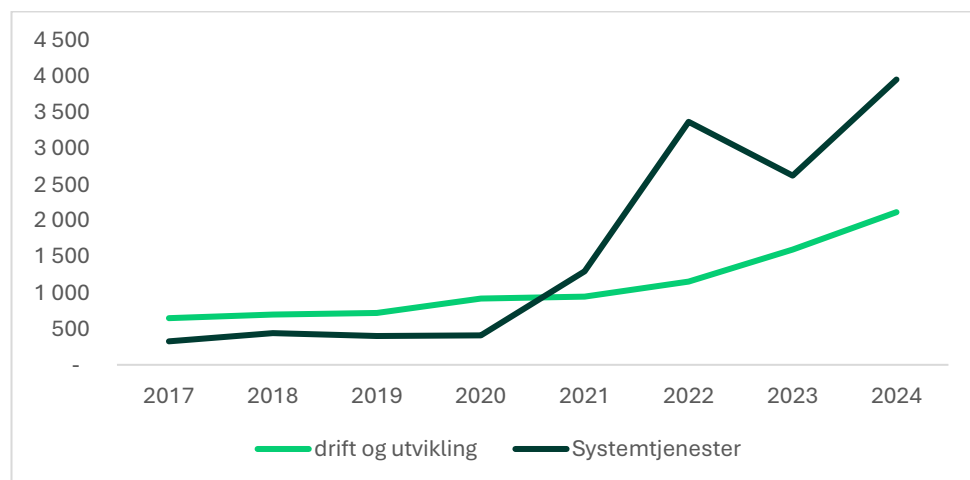
Store endringer knyttet til elektrifisering, økt kraftbehov og innfasing av mer uregulerbar kraft fører til at kraftflyten blir mer volatil og påvirker systemdriften. Økt integrering av kraftsystemer på tvers av landegrenser er en del av løsningen, men det har samtidig også økt kompleksiteten og sårbarheten i systemet. For å redusere risikoen i kraftsystemet, jobber Statnett kontinuerlig med å forbedre løsninger for effektiv systemdrift.

I figur 1 vises utviklingen i kostnadene til henholdsvis drift og utvikling av systemtjenester og kjøpene av systemtjenester. Kostnadene til drift og utvikling er økende gjennom perioden. Dette følger av viktige utviklingstrekk, der mange av tiltakene følger av krav i norsk/europeisk regelverk som RME følger opp:

- **Automatisering av systemdriften** er nødvendig for å håndtere et stadig mer komplekst kraftsystem med større usikkerhet og raskere flytendringer enn før
- **Flytbasert markedskopling** gir en mer detaljert og riktigere estimering av flyten i nettet og gir med det en samfunnsmessig bedre utnyttelse av nettet, mens driftssikkerheten ivaretas
- Et mer **effektivt markedsdesign** og automatisering av balanseringen bidrar til økt nettutnyttelse av ressurser, verdiskaping og en sikker systemdrift i møte med det grønne skiftet
- Tilkobling mot **europaiske balanseplattformer** er viktig for utnyttelse av reguleringsressurser på tvers av land.

For Statnett del fører dette til et stort løft i kostnadsnivået som må kompenseres. Det vil også være behov for betydelig utvikling fremover, både videreutvikling av løsninger vi allerede har som f.eks. EMS og flytbasert markedskopling og nye løsninger som Mari og Picasso.

Kostnadene knyttet til systemtjenester var frem til og med 2020 relativt lave og stabile. Fra og med 2021 økte kostnadene mye på grunn av handel via NordLink (2021) og NSL (2023). I 2022 var det de ekstraordinært høye kraftprisene som førte til særskilt høye kostnader. I 2024 økte kostnadene særlig på grunn av endringer i tertiærreservemarkedet med overholdelse av volumkrav som ble iverksatt i forkant av automatisert balansering, samt høye priser i enkelttimer og store og hyppigere variasjoner. Automatisering av systemdriften er helt nødvendig for å håndtere fremtidig drift i et kraftsystem med større svingninger. Det vil samtidig gi et system som krever mer reserver.



Figur 1 Utvikling i kostnadene for drift og utviklingen innenfor systemansvaret og for systemtjenestene. I løpende tusen kroner.

2. Insentiver for drift- og utviklingskostnader bør vurderes nøye opp mot risikoen for å skape uheldige incentiver

Statnett anerkjenner at det er fornuftig med en regulering som gir incentiver til kostnadseffektivitet også innen systemansvaret. Disse incentivene må rettes mot kostnader man faktisk kan påvirke og være godt utformet for å gi ønskede resultater. De bør ikke føre til en systematisk reduksjon av inntekter med mindre det er tydelig at kostnadsøkningen skyldes ineffektivitet og ikke økte krav eller oppdrag. Det er viktig at incentivene støtter en helhetlig og samfunnsøkonomisk effektiv utvikling av kraftsystemet, uten å skape uheldige tilpasninger eller kostnader. Videre bør de være forutsigbare og transparente. I mangel av en god oppgavevariabel eller treffsikkert incentiv vil en «kost pluss regulering» være riktig i en situasjon der kostnadsutviklingen er uforutsigbar.

Vi mener det er flere forhold som det er nødvendig å ta høyde for om det skal innføres incentiver for kostnader knyttet til drift og utvikling av systemansvaret:

- **Begrenset kontroll.** En stor andel av drifts- og utviklingskostnadene går til å gjennomføre prosjekter for å etterleve lover og regler. Dette medfører at kostnadene vil variere fra år til år og i vesentlig grad er påvirket av regulatoriske beslutninger. En incentivordning må ha mekanismer som skjermer Statnett for urimelig økonomisk risiko og konsekvens av dette.
- **Risiko for uheldige incentiver i systemdriften mellom drift- og utviklingskostnader og kostnader til systemtjenester.** Det er tette sammenhenger mellom kostnader til drift- og utvikling av systemtjenester og kjøp av systemtjenester. Det er derfor viktig at en eventuell ordning ivaretar dette samsvaret og gir Statnett incentiv til å gjennomføre tiltak som samlet sett er samfunnsmessig rasjonelle, eksempelvis gjennom at den positive effekten på reservemarkedene overstiger drifts- og utviklingskostnaden.

Vi mener derfor at gevinsten av incentiver bør vurderes nøye opp mot risikoen ved å skape uheldige incentiver. Vi legger spesielt vekt på at den potensielle gevinsten av et incentiv er begrenset sammenlignet med viktigheten av oppdraget:

- **Relativt lav gevinst** – Drifts- og utviklingskostnadene i systemansvaret har økt, men er fortsatt en liten del av inntektsrammen (litt over 10 % de siste fem årene). Den samfunnsøkonomiske nytten av et incentiv vil derfor være begrenset.
- **Høy risiko for et samfunnskritisk oppdrag** – Samtidig er det kritisk at Statnett leverer på sitt oppdrag. Oppdraget er å ivareta forsyningssikkerheten og sikre best mulig utnyttelse av kraftsystemet samt legge til rette for verdiskapende løsninger for aktørene. I denne sammenheng har Riksrevisjonen understreket viktigheten av en regulering som støtter investeringer og påpekt at regulering og incentiver i dag kan bidra til å utsette investeringer: *"den samlede reguleringen og kontrollen av Statnett og nettselskapene har bidratt til at investeringer ikke er gjort i tide".*² I tråd med dette viser vi til Ofgems tilnærming, der de har valgt å fokusere på prestasjon og benytte vesentlige mildere kostnadsincentiver for ESO.³ I sitt beslutningsdokument skriver Ofgem: *"Our overall approach to the ESO's incentives and price control design recognises that much greater*

² Riksrevisjonen, 4.2.1 side 24

³ Ofgem vurderer før begynnelsen av perioden effektiviteten av de interne kostnadene foreslått av ESO (andre kostnader er "pass through"). I den første perioden tillate Ofgem £504m, sammenlignet med en etterspørsel på €514m. I den andre perioden tillate Ofgem hele summen etterspurt av ESO (£651m for to år). I slutten av perioden gir panelet en mening til Ofgem om kostnadseffektiviteten som en del av sin helhetlig vurdering.

*value is drawn from the ESO's delivery of wider energy system outcomes, than from achieving efficiencies within its internal expenditure. The introduction of a pass-through funding approach, supported by incentives to deliver value for money, will enable the ESO to be agile and adapt quickly as the pathway to Net Zero evolves."*⁴

3. Vi støtter ikke Thema sitt forslag om effektivitetsanalyse av drift- og utviklingskostnader basert på Normgrid

Den foreslåtte modellen, med Normgrid som oppgavevariabel, er ikke hensiktsmessig for systemansvaret.

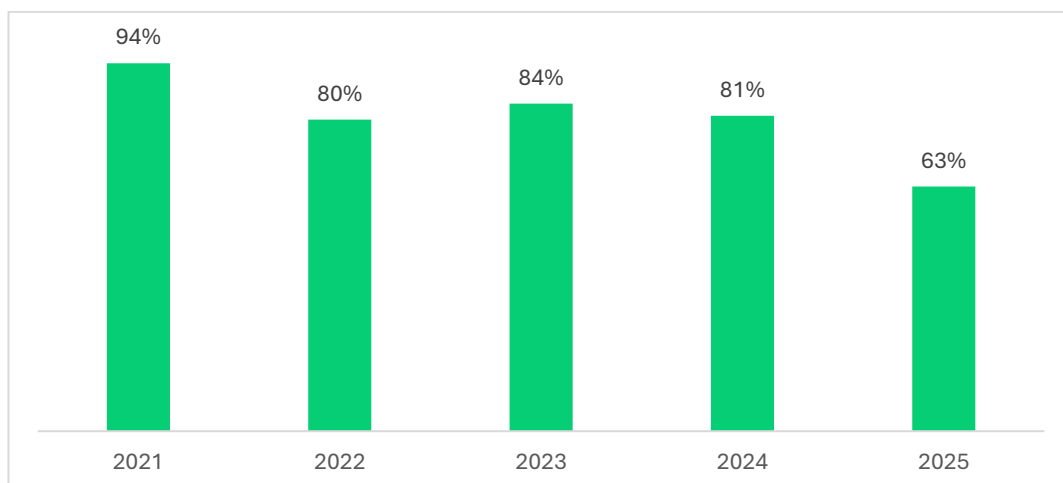
Modellen er basert på historiske kostnader som måles mot nettoppgaver (Normgrid). Den vil ikke reflektere vekst i kostnader som ikke er nettbasert. Vi kan heller ikke se at Thema har redegjort for denne sammenhengen i forslaget, utover at de skriver at det "*prinsipielt sett er naturlig å anta at systemansvarskostnadene er korrelert med størrelsen på kraftsystemet*"⁵.

- **Normgrid er ikke en hensiktsmessig oppgavevariabel for systemansvarskostnader** – Normgrid reflekterer kostnader til nettkomponenter og ingen kostnadskategori i Normgrid er knyttet til kostnader til systemansvaret. Dette gjør Normgrid uegnet til å reflektere veksten i systemansvarskostnader. Statnett mener at dersom Normgrid benyttes som oppgavevariabel, vil det gi et helt tilfeldig resultat.
- **Vekst i systemansvarskostnader vil gi redusert inntektsramme, -** Modellen er bakoverskuende og effektivitetsresultatet vil være basert på en periode lengre tilbake i tid som ikke reflekterer dagens oppgaver og kostnader. Statnett har investert mye i systemansvaret for å etterleve nye lover og regler. Det vil være behov for store investeringer fremover også for å levere på de neste trinnene i integrering og automatisering av kraftmarkedene i Europa. Uten en egnet oppgave som fanger utviklingen, vil forslaget fra Thema innebære en inndragning av inntekter med tilbakevirkende effekt. Vi mener dette ville vært urimelig.

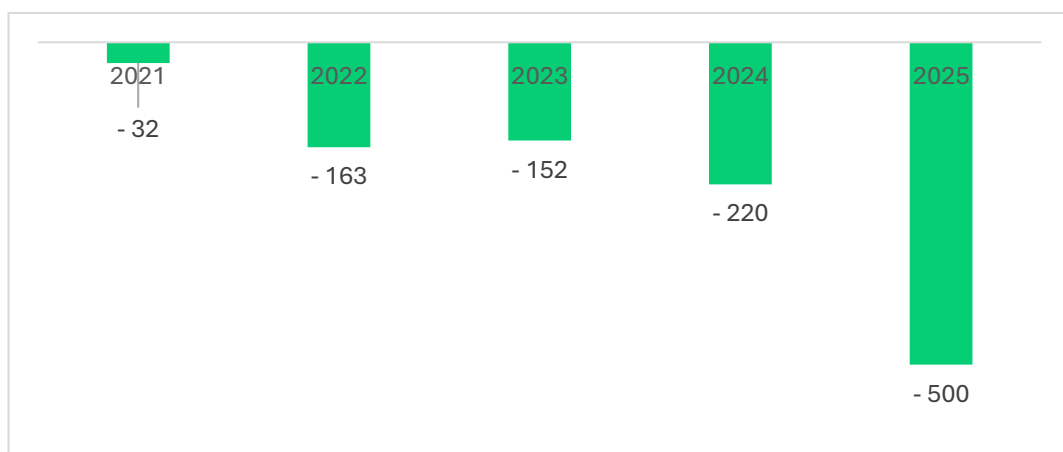
Virkningene av forslaget som Thema presenterer skjuler endringen som treffer systemansvaret. I figur 2 og 3 viser vi beregning av konsekvensene ved Themas forslag. **Med Normgrid som oppgavevariabel får drift- og utviklingskostnader en effektivitetsscore på 63% i 2025, noe som betydelig vil redusere den totale effektivitetsscoren og dermed inntektsrammen.** Tillatt inntekt vil reduseres med 500 millioner kroner i 2025. Til sammenligning er drifts- og utviklingskostnadene til systemdriften som inngår i inntektsrammen i 2025 på 1,6 milliarder kroner. Dersom RME innførte Themas forslag ville det isolert gi en reduksjon i tillatt inntekt på disse kostnadene på 31 prosent.

⁴ Ofgem, 2021, RIIO-2 Final Determinations – Electricity System Operator

⁵ Thema rapport, §6.3.1, side 24



Figur 2 – Effektivitetsscore på drift- og utviklingskostnader med Normgrid som oppgavevariabel



Figur 3 - Endring i inntektsramme ved inkludering av systemansvars kostnader i effektivitetsanalysen i millioner kroner

Det er krevende å finne egnede oppgavevariabler. Det er mange faktorer som påvirker systemansvarskostnader. Thema foreslår å se nærmere på andel sol/vind og import/eksport. Vi kan ikke se bort fra at disse påvirker kostnadene i systemansvaret, men de kan ikke brukes til å forklare utviklingen i drift- og utviklingskostnader vi har hatt de seneste årene. Over tid vil variablene muligens kunne forklare noe av utviklingen i kostnader med systemtjenester, men disse vil likevel være svært avhengige av andre forhold som for eksempel hydrologi.

Det må ytterligere utredninger til for å finne alternative måter å regulere disse kostnadene på som både gir incentiver til å gjennomføre samfunnsøkonomiske lønnsomme tiltak og en kostnadseffektiv utøvelse av systemansvaret. Statnett bidrar gjerne til videre arbeid for å utvikle en hensiktsmessig oppgavevariabel.

4. Statnett ønsker å bidra til enda bedre innsikt og kontroll over kostnadene knyttet til systemansvaret

Thema foreslår å etablere et prestasjonspanel, inspirert av modellen i Storbritannia. Thema beskriver formålet med at det "fungerer disiplinerende ovenfor Statnetts kostnadsbruk og fungerer som et virkemiddel for å sikre at Statnett hensyntar de samlede kostnadene for samfunnet i sine beslutninger".

Statnett ser at RME har behov for økt innsikt i de vurderinger som ligger til grunn for drifts- og investeringsbeslutninger innen systemansvaret. Det er stor usikkerhet rundt hvordan et eventuelt prestasjonspanel kunne virke, og hvordan dette isåfall skulle designes. Vi vil gjerne samarbeide med RME for å diskutere mulige egnede alternativer for å sikre tilstrekkelig innsyn og transparens.

I dag gir Statnett godt innsyn i sine aktiviteter og kostnader knyttet til systemansvaret. Vi legger ut en årlig offentlig rapport fra systemansvarlig i tillegg til kostnadsrapportering til RME annethvert år. Vi har også rapporteringsmøter på operativ systemdrift med RME og det etableres kvartalsvise møter på ledernivå om planer, utviklingsprosjekter og andre viktige saker. Med markedsaktører arrangerer vi Årskonferansen og et forum for systemtjenester en gang i året.

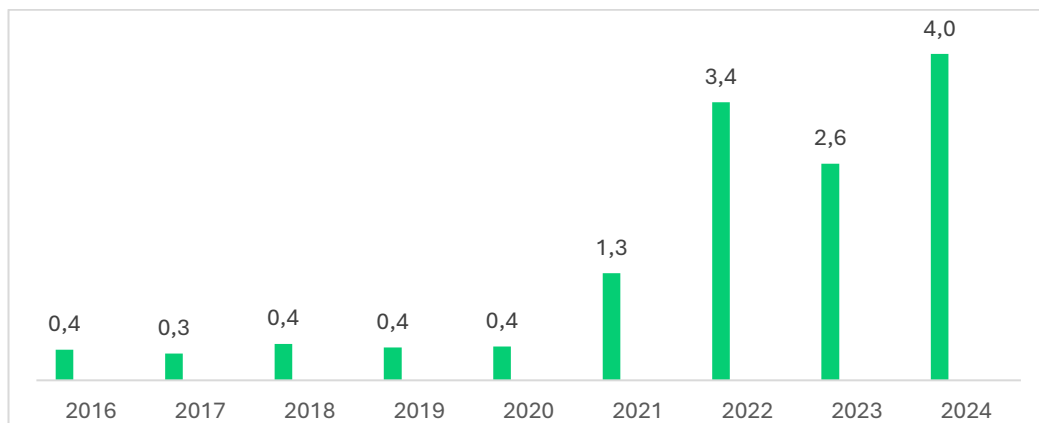
Statnett ønsker å bidra til tiltak som gir økt innsikt og transparens. For eksempel kan omfanget av eksisterende møter utvides (både informasjonsgrunnlag og deltakere) og kostnadsrapportering kan inkludere mer informasjon om kostnadsallokering og mer detaljert forklaring om utviklingene der det er ønskelig. Vi deltar gjerne i en dialog med RME om hvordan vi kan forbedre informasjonsdelingen rundt kostnadene knyttet til systemansvaret.

5. Vi mener at tidsetterslepet på kostnader for systemtjenester bør endres

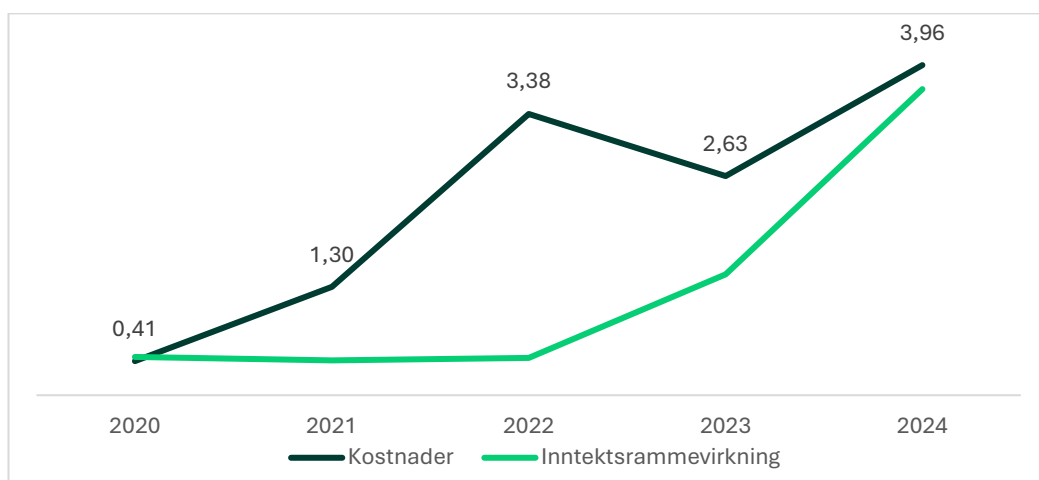
Themas rapport tar ikke opp tidsetterslepet knyttet til kostnader for systemtjenester, men dette er et viktig tema for Statnett. **Dagens modell er ment å gi visse insentiver, men den økonomiske konsekvensen for Statnett er urimelig stor og negativ, og står ikke i forhold til Statnetts begrensede mulighet til å påvirke kostnadene.** Statnett har i dag kostnadsdekning for kjøp av systemtjenester med to års tidsetterslep. RME begrunner tidsetterslepet i hovedsak med at dette gir insentiver til kostnadseffektivitet og at det gir like insentiver mellom tiltak i nettet og på systemansvaret, siden kostnader for tiltak i nett har to års tidsetterslep. Slik oppgavene innenfor systemansvaret har utviklet seg de siste årene, mener vi at tidsetterslepet i hovedsak skaper uheldige insentiver og fører til at Statnett ikke får dekket kostnadene ved å oppfylle kravene om en samfunnsmessig rasjonell utvikling av kraftmarkedet.

Da RME innførte tidsetterslepet på alle systemkostnadene i 2020, var kostnadene betydelig lavere og mer stabile enn i dag. I femårsperioden 2016-2020 varierte de mellom 370 og 442 millioner kroner. I 2021 har kostnadene økt til over 1 milliard kroner, og i 2024 er de på neste 4 milliarder kroner. Handel over NordLink (2021) og NSL (2023) har påvirket systemdriftskostnadene⁶, og nye krav til reservebehov og overgang til automatisk balansering har gitt økte systemdriftskostnader fra 2024. Våre prognoser viser at kostnadene fortsatt vil ligge på et høyt nivå.

⁶ Inntektene fra utenlandshandelen har økt enda mer, men disse inntektene inngår ikke i «systemansvarsregnskapet».



Figur 4 - Historisk utvikling i systemdriftskostnader (reserver og spesialregulering) i milliarder kroner



Figur 5 – Historisk utvikling i systemdriftskostnader og inntektsrammevirkning i milliarder kroner

Nivåøkning og volatilitet i kostnadene gjør at tidsetterslepet gir utfordringer knyttet til finansiell risiko og finansieringsevne. Kort oppsummert fører tidsetterslepet til:

- **Tapt inntekt** - Kostnadene har gjort et hopp og vil sannsynligvis ikke komme tilbake på nivået som var i 2016-2020 igjen. Det betyr at Statnett har tapt inntekter som følge av tidsetterslepet. Det er bare hvis kostnadene kommer tilbake på nivået før økningen (rundt 400 mill kr i 2020) at inntektene vil reflektere kostnadene over tid. Det er lite sannsynlig i overskuelig fremtid. Figur 5 viser avviket mellom faktiske kostnader og kostnadene som inngår i tillatt inntekt samme år. Avviket utgjør omtrent 5 milliarder kroner i perioden 2021-2024. Vi registrerer at RME reduserer prisrisikoen til nettselskapene i flere sammenhenger, for eksempel justeres inntektsrammen for faktisk kraftpris ved beregning av nettapskostnad og faktisk kostnadsnivå for DSOene i sum.
- **Unødvendig finansiell belastning** - Manglende kostnadsdekning for varig økt omfang og økte markedspriser med tilhørende volatilitet legges merke til av ratingbyråer og investorer i lånemarkedet. Reguleringen kunne oppfattes mindre stabil fordi den er mindre finansielt bærekraftig. Reguleringen støtter ikke ønsket og påkrevet økt systemutvikling og gir reduksjon i både resultat og egenkapital i stedet. Dette kan i sum bidra til å svekke Statnetts lånekapasitet og dermed investeringskapasitet.

Vi mener dette er urimelig. Det generelle incentivargumentet for tidsetterslep står ikke i forhold til risikoen den medfører. Som vi har påpekt tidligere, er kostnadene knyttet til systemdriften lite påvirkbare.