

Reguleringsmyndighet for energi
rme@rme.no

--- POSTADRESSE
Statkraft Energi AS
Postboks 200 Lilleaker
0216 Oslo
Norway

BESØKSADRESSE
Lilleakerveien 6
0283 Oslo

--- SENTRALBORD
24 06 70 00

TELEFAKS:
24 06 70 01

--- INTERNETT
www.statkraft.no

E-POST:
post@statkraft.com

--- ORG. NR.: NO-987 059 729

DERES REF./DATO:
202506085

VÅR REF.:
202500404

STED/DATO:
Oslo, 15.05.2025

KOSTNADSEFFEKTIVITET I STATNETTS OPPGAVE SOM SYSTEMANSVARLIG

Vi viser til RME's eksterne rapport nr. 4/2025: Mulighetsstudie for utvikling av kostnadseffektivitet i Statnetts oppgave som systemansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Thema. I forordet til rapporten inviterer RME alle til å komme med innspill til mulighetene for en justert regulering av systemansvaret. Statkraft oppfatter at dette er en sentral og viktig problemstilling, og vil gjerne bidra med våre synspunkter.

Utgangspunktet for RME er at Statnetts kostnader som netteier er underlagt en sammenlignende analyse (benchmarking) for å gi dem insentiver til å være kostnadseffektive. Kostnader knyttet til utøvelsen av systemansvaret er ikke inkludert i den sammenlignende analysen og Statnett har derfor svakere insentiver til kostnadseffektivitet for oppgaver knyttet til systemansvaret enn for nettvirksomheten. Thema ble engasjert for å identifisere kostnadsdriverne ved de ulike oppgavene som systemansvarlig utfører og å undersøke mulighetene for en annen regulering av systemansvaret.

Thema's vurderinger og anbefalinger

Etter Thema's vurdering er det overordnede problemet at Statnett har vesentlig mer informasjon enn RME og andre interessenter om utøvelsen av systemansvaret og hva som utgjør effektiv drift og utvikling. Det gir seg utslag i tre regulatoriske hovedutfordringer:

- Det gir utfordringer at Statnett har sterkere økonomiske incentiver til kostnadseffektivitet i rollen som netteier enn rollen som systemansvarlig. De vil ha incentiver til intern kostnadsallokering mellom oppgavene som netteier og systemansvarlig. Videre vil Statnett ha incentiver til å velge tiltak i systemdriften fremfor investeringer som allokteres til netteier.
- Statnett har svake økonomiske incentiver til kostnadseffektivitet for de interne systemansvarskostnadene og ingen økonomisk incentiver til kostnadseffektivitet knyttet til innkjøp av reserver og spesialregulering.
- Statnett har ikke økonomiske insentiver til å hensynta kostnader som påføres aktører (med unntak av KILE-ordningen) som følge av beslutninger selskapet foretar som systemansvarlig.

Thema anbefaler å inkludere de interne systemansvarskostnadene i effektivitetsanalysen. Dermed vil ikke allokering av kostnader mellom netteier og systemansvarlig ha noen virkning på Statnetts samlede inntekter. Når det gjelder de eksterne kostnadene, knyttet til for eksempel kjøp av reserver, anbefaler Thema å holde disse kostnadene utenfor den økonomiske reguleringen siden de i begrenset grad kan påvirkes av Statnett.

Et av mulige tiltak for å bedre Statnetts incentiver som systemansvarlig som de mener er lite aktuelt er å vurdere å innføre incentiver knyttet til spesifikk måloppnåelse, såkalte «bonus-/malusordninger». Uten å vurdere konkret hvordan man kunne implementere en slik ordning i Norge konkluderer Thema med at en slik ordning gir en risiko for skjeve incentiver som i verste fall kan føre til at Statnett forfølger enkeltmål på bekostning av mer balanserte tiltak som er samfunnsøkonomisk effektive.

Thema foreslår imidlertid å opprette et såkalt prestasjonspanel, etter mønster av den britiske regulatoren Ofgems ordning. Panelet vil øke kommunikasjon og samhandling mellom systemansvarlige og viktige interessenter, gjennomføre faglige vurderinger av bruk av systemansvarsvirkemidler og gi incentiver til kostnadseffektivitet gjennom økt transparens og oppmerksomhet om Statnetts disposisjoner som systemansvarlig. Det foreslås at RME eller Energidepartementet oppnevner panelet og dets medlemmer.

Statkraft vurderinger og anbefalinger

Etter vår vurdering har Thema i hovedsak skrevet en god rapport som adresserer problemstillingene de er bedt om å utrede for RME. Dette var å identifisere kostnadsdriverne ved de ulike oppgavene som systemansvarlig utfører og å undersøke mulighetene for en annen regulering av systemansvaret. Vi har imidlertid en bekymring knyttet til at utredningen i større grad fokuserer på utfordringer som RME har som regulator enn å vurdere incentiver som bidrar til samfunnsmessig rasjonell drift og utvikling av Statnett.

Incentiver til kostnadseffektivitet kan bidra til at samfunnsøkonomisk effektivitet oppnås. Dersom reguleringen ikke gir incentiver til kostnadseffektivitet, kan det føre til at den systemansvarlige velger mellom ulike virkemidler ut ifra andre kriterier. Virkemidler og tiltak i systemdriften kan også ha en betydelig lavere kostnad enn nettinvesteringer. Dersom RME øker incentivene til kostnadseffektivitet bør dette gjøres på en måte som sikrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme virkemidler og tiltak i systemdriften blir valgt og utviklet.

Etter Themas vurdering er hovedutfordringer ved dagens økonomiske regulering av systemansvaret:

1. Incentiver til å velge driftstiltak (som føres på systemansvar) overfor investeringer
2. Incentiver til strategisk kostnadsallokering internt
3. Svake incentiver til kostnadseffektivitet ved systemansvarskostnadene
4. Statnett stilles ikke overfor de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene

Statkraft er enig i at Statnett har ulike økonomiske incentiver til kostnadseffektivitet mellom oppgavene som systemansvarlig og netteier. Thema mener en implikasjon av dette er at Statnett har incentiver til å velge driftstiltak (som føres på systemansvar) overfor investeringer. Vi tror ikke det generelt er tilfelle da Statnett vil få en avkastning ved nettinvesteringer noe de ikke får ved for eksempel å kjøpe tjenester fra aktører for å redusere, eller utsetter, behovet for nettinvesteringer. I sistnevnte tilfelle får de bare dekket de eksterne kostnadene. Det er viktig at Statnett fortsetter å utvikle markeder som gjør at fleksibilitet i forbruk og produksjon kan være et alternativ til nettinvesteringer.

Thema har vurdert mange ulike tiltak for å bedre incentivene i den økonomiske reguleringen av Statnett som systemansvarlig. Mange av tiltakene løser ikke de identifiserte reguleringsutfordringene og lar seg ikke gjennomføre i praksis til akseptable administrative kostnader i henhold til Thema. Statkraft har ikke et grunnlag for å bestride denne vurderingen.

Statkraft støtter Themas anbefaling om å holde Statnetts eksterne kostnadene knyttet til systemansvaret, som kjøp av reserver med mere, utenfor den økonomiske reguleringen. Dette fordi disse kostnadene i liten grad kan påvirkes av Statnett på kort sikt gitt at forsyningssikkerheten skal ivaretas på en god måte.

Statkraft støtter også Themas anbefaling om å inkludere de interne systemansvarskostnadene i de effektivitetsanalysene som gjøres av Statnett. Vi mener det er prinsipielt riktig selv om vi ikke vet i hvilken grad Statnetts kostnader i dag feil allokeres til systemansvaret.

Som et alternativ til å inkludere systemansvarskostnadene i dagens modell, har Thema vurdert å etablere en egen kostnadsnorm for systemansvaret. De mener det kan gjøres ved å benchmarke kostnadene til systemansvaret separat i henhold til en tilsvarende metode som for netteierkostnadene. Imidlertid, må man vurdere nærmere hva som er en egnet oppgavevariabel. De påpeker at faktorer som påvirker systemansvarskostnadene er andelen uregulerbar og lite forutsigbar produksjon, og samlet kraftutveksling mellom Norge og andre land. Statkraft er skeptisk til at man kan finne en oppgavevariable som reflekterer utviklingen i systemansvarsoppgaven og støtter at det kreves ytterligere vurderinger dersom man vurderer en egen kostnadsnorm for systemansvaret.

Statkraft synes Themas vurdering av mulige tiltak for å bedre Statnetts incentiver som systemansvarlig er for lite konkret og savner vurdering av tiltak for å gi Statnett incentiver til å hensynta samfunnsøkonomiske kostnader de påfører andre aktører. Thema synes å anerkjenne problemstillingen, men vurderer i liten grad konkrete mulige tiltak utover å hevde at innføring av flytbasert markedskobling vil kunne redusere utfordringen da «*innføringen representerer økt informasjon*». Videre påpeker Thema kun prinsipielle motforestillinger som at utfordringene kan bli større dersom RME innfører strengere økonomiske incentiver knyttet til systemansvarskostnadene. Thema konkluderer på dette grunnlaget med at RME bør vurdere endringer i andre virkemidler enn den økonomiske reguleringen av systemansvaret. Vi savner vurderinger fra Thema om mulig konkrete tiltak for å gi Statnett incentiver til å ta hensyn til samfunnsøkonomiske kostnader de påfører aktører. Et eksempel på virkemiddel som kunne ha vært vurdert er en kostnad for å legge produksjonsrestriksjoner på kraftprodusentene og gi incentiver til at vedlikehold og oppgradering av nettet ble gjort på en måte som reduserte de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene.

Thema har også vurdert selskapsmessig og eventuelt eiermessig skille av systemansvar og netteier. Deres vurdering er at organisatoriske og strukturelle endringer medfører store transaksjonskostnader og usikker måloppnåelse. Thema vil derfor ikke anbefale dette nå, men påpeker at RME og Energidepartementet kan vurdere fullt eiermessig skille mellom netteier og systemdrift dersom ikke informasjonsproblemet og kostnadsøkningene lar seg begrense med endringer innenfor dagens system. Statkraft støtter Themas vurdering.

Avslutningsvis foreslår Thema å opprette et prestasjonspanel etter mønster av den britiske regulatoren Ofgems ordning med et «Performance Panel» i reguleringen av systemoperatøren i Storbritannia. Statkraft støtter opprettelse av et prestasjonspanel og mener at det kan fungere disiplinerende ovenfor Statnetts kostnader som systemansvarlig og ikke minst fungere som et virkemiddel for å sikre at Statnett tar hensyn til de samlede kostnader for samfunnet i sine beslutninger. Vi er enig med Thema i at følgende oppgaver er aktuelle for et prestasjonspanel:

- Kommunikasjon og samhandling med viktige interessenter
- Faglig vurdering av bruk av systemansvarsvirkemidler
- Gi incentiver til kostnadseffektivitet gjennom økt transparens og oppmerksomhet om Statnetts disposisjoner som systemansvarlig

Avslutningsvis så vil vi påpeke at også for tiltak og virkemidler i systemdriften er det viktig at nytten veies opp mot kostnaden, i tråd med Statnetts formålsparagraf. I lys av økende systemdriftskostnader kan det være grunn for at Statnett, og RME, vurderer hvilke marginer det skal være i driften og hva som ligger til grunn for Statnetts driftspolicy.

Vi ser fram til RME's videre arbeid med denne problemstillingen og er tilgjengelig dersom det er ønskelig med ytterligere synspunkter fra vår side.

Med vennlig hilsen
for Statkraft Energi AS



Helga Stenseth
SVP Asset Exposure Management