

Reguleringsmyndigheten for Energi
Postboks 5091, Majorstua
0301 OSLO

Saksbeh./tlf.nr.: Stig Olav Wiull / 23 90 43 54
Deres ref./Deres dato: 202002640 / 03.11.2020
Vår ref.: 20/01126-4
Vår dato: 23.12.2020

Innspill til forslag til ny kostnadsnorm for Statnett

Vi viser til høringsdokument fra Reguleringsmyndigheten for energi (RME) av 3.11.2020 med forslag til ny metode for beregning av Statnetts kostnadsnorm fra 2021.

Statnett anerkjenner behovet for en regulering som gir insentiver til kostnadseffektivitet. Vi er positive til at den foreslåtte modellen i mindre grad er sensitiv for ukontrollerbare og upåvirkbare forskjeller i rammevilkår og oppgaver mellom deltakere i en europeisk TSO-benchmarking. Vi mener samtidig at insentivene i reguleringen må innebære at forutsetningene for at Statnett skal løse sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte ivaretas.

Statnett har vært gjennom en periode med historisk høye investeringer. I den kommende perioden forventer vi at elektrifiseringen skyter fart, med tilhørende store forventninger om tilknytning av ny virksomhet. Samtidig nærmer en stor andel av Statnetts anlegg seg teknisk levetid. Dette innebærer et behov for reinvestering som skal gjennomføres samtidig med investeringer i nye anlegg for å møte nye behov. Vi står også overfor et stort behov for utvikling av markeds- og systemløsninger for å legge til rette for en effektiv introduksjon av ny og mer uregulerbar kraftproduksjon og økt markedsintegrasjon med Norden og Europa. Den foreslåtte modellen gir slik vi vurderer det, en betydelig risiko for at kompleksitet og økt omfang av samfunnsoppdraget ikke gjenspeiles i kostnadsnormen på en tilfredsstillende måte. Den foreslåtte reguleringsmodellen er grunnleggende bakoverskuende og vektlegger nær et tiår historikk som basis. Med tanke på de store endringene som forventes i kraftsystemet fremover, er det en betydelig iboende relevansrisiko i den foreslåtte modellen. Det er også viktig å påpeke at Statnett er en TSO – ikke et ordinært nettselskap. TSOene må avveie markeds-, system- og netttiltak. Den foreslåtte modellens incentiver er utformet slik at de i vesentlig grad favoriserer netttiltak. Dette er i konflikt med Statnetts vedtekter og samfunns mål som sier at våre tiltak skal være basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Den økonomiske reguleringen må være forutsigbar og robust, og bør ligge fast i en lang periode. Det er derfor viktig at sentrale sider ved modellen og virkningen av disse analyseres og vurderes før modellen innføres. Det er i tillegg fremdeles flere sider ved den foreslåtte modellen som ikke er bestemt. Blant viktige forutsetninger som Statnett mener bør undersøkes nærmere er vekt for inkludering av HVDC-anlegg i

oppgavevariabelen og hvordan annuitet for kapitalkostnadene skal beregnes.

På bakgrunn at dette mener Statnett at RME bør utsette ikrafttreddelsen av den nye modellen til 2022 slik at RME, gjerne i samråd med Statnett, får nødvendig tid til å undersøke virkning av-, og justere viktige egenskaper ved modellen. Kostnadene som inngår i beregning av kostnadsgrunnlag for 2021 og 2022 (2019 og 2020) er ikke påvirkbare når den foreslåtte endringen trer i kraft. Elementer som Statnett nå kan påvirke vil først ha virkning på beregning av inntektsramme for 2023 (2021-kostnader). En utsettelse av innføring av modellen med et år vil derfor ikke svekke incentivene.

Statnett mener at det foreliggende forslaget, etter justeringer kan passe for anleggseier, men gir feil incentiver for systemansvaret. Statnett har identifisert følgende behov for endringer:

- Det må jobbes med å finne en metode for å innføre ønskede incentiver knyttet til utøvelsen av systemansvaret (punkt 2)
- Det må åpnes for at det justeres for økning i oppgaver som ikke fanges opp i modellens oppgavevariabel (punkt 3)
- Nettap må holdes utenfor kostnadsnormen (punkt 4)
- Det må benyttes mer relevante prisindekser for å justere Statnetts kostnader (punkt 5.1)
- Et fast produktivitetskrav må være oppnåelig og bør derfor kun gjelde den delen av kostnadsgrunnlaget som er påvirkbar. Videre bør fastsettelsen av kravet være transparent, samt at det må være forutberegnelighet rundt hvordan og hvor ofte det skal oppdateres (punkt 5.2)

Dersom RME innfører forslaget uten justeringene over fra 2021, mener vi at risikoen blir for stor. En måte å redusere risikoen på er å redusere tidsetterslepet til normen, for eksempel til et års etterslep på et treårs rullerende gjennomsnitt.

I det følgende gir Statnett innspill på RMEs forslag, og argumenterer for konkrete endringer.

1. RMEs forslag straffer Statnett økonomisk for å gjennomføre tiltak som er samfunnsmessig rasjonelle

I Statnetts vedtekter slås det fast at foretaket skal ta beslutninger basert på samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kriterier, og at samfunnsøkonomi har forrang. Videre skal Statnett som systemansvarlig i det norske kraftsystemet maksimere den samlede nytten i systemet. Statnett mener derfor at det er viktig at den økonomiske reguleringen er treffsikker med hensyn til å gi oss sammenfallende incentiver til samfunnsmessig rasjonelle og kostnadseffektive beslutninger. En modell som straffer Statnett økonomisk for å gjøre samfunnsmessig rasjonelle valg fremfor å øke eget bedriftsøkonomisk resultat er svært uheldig, og kan både medføre sløsing med samfunnets ressurser og at Statnetts motiver og aksept for den måten systemansvaret utføres på settes under tvil.

RMEs forslag er bakoverskuende og bygger på at Statnett over tid får dekket et kostnadsnivå som tilsvarer de historiske kostnadene. Det er kun en økning i anleggsmassen som over tid vil gi økning i inntektene som står i forhold til

kostnadene. Statnett vil i flere tilfeller kunne velge mellom system- eller markedsløsninger og investeringer i nytt nett. I andre tilfeller vil vi kunne utnytte kapasiteten i eksisterende nett og heller godta høyere nettapkostnader som et alternativ til nytt nett. Videre kan digitalisering og økt kunnskap om anleggene også sette Statnett i stand til å øke utnyttelsen av og forlenge levetiden til eksisterende anlegg, for eksempel gjennom utstyr for å overvåke, kommunisere med og styre nettet. Dette er eksempler på tilfeller hvor nyttevirkning av alternativer til nett og bygging av nett er like, men hvor kostnadene er lavere ved alternativer til nett. Også ved nytt nett vil Statnett optimalisere den samfunnsøkonomiske nettoverdien av nyinvesteringen og ikke kun isolere vurderingen til kostnadseffektene av investeringen. Dersom det er avvik mellom kostnadseffektiv løsning og den løsningen som gir best nytte for samfunnet vil valg av samfunnsmessig rasjonell løsning fremstå som ineffektiv. Konsekvensene av den foreslåtte modellen er at Statnett blir økonomisk straffet for å gjennomføre samfunnsøkonomiske lønnsomme tiltak som bidrar til økt utnyttelse av nettet, følge opp nye oppgaver eller legge til rette for verdiskapende markedsløsninger i Norge, Norden og Europa.

På overordnet nivå betyr det at insentivene i modellen peker i retning av å investere i nett fremfor å foreta alternative tiltak som bidrar til å øke utnyttelsen i nettet, og at alle nye tiltak i systemdriften vil være bedriftsøkonomisk ulønnsomme for Statnett. Samlet sett mener Statnett at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av insentivene i den foreslåtte modellen er mangelfullt utredet og at modellen ikke tilfredsstiller energilovens krav om å sikre en rimelig avkastning på investert kapital.

2. Det er behov for å jobbe med å gi systemansvarlig gode insentiver

Det kan ha store negative virkninger om systemansvaret gis insentiver til å fokusere på Statnetts bedriftsøkonomi. Oppdraget er å ivareta forsyningssikkerheten og sikre best mulig utnyttelse av kraftsystemet, samt legge til rette for verdiskapende løsninger for aktørene – både i Norge og for handelen med utlandet. Veksten i oppgavens omfang er svakt knyttet til størrelsen på NormGrid.

Vi står midt i en omlegging av det norske og nordiske kraftsystemet for å håndtere mer fornybar produksjon og økt integrasjon gjennom flere utlandsforbindelser, samt innføring av felles europeisk regelverk. For å ivareta forsyningssikkerheten og sikre norske interesser og verdiskaping deltar Statnett i utviklingen av en rekke nasjonale, nordiske og europeiske system- og markedsløsninger. Konsekvensen er at Statnett i årene som kommer står overfor en betydelig kostnadsvekst knyttet til utvikling og drift av system- og markedsløsninger. Det betyr at det i denne perioden vil være svært krevende å bli regulert med en bakoverskuende modell. Statnett mener derfor at reguleringsmodellen må tilpasses de utfordringene kraftsystemet nå står overfor.

Statnett er positive til at tradisjonelle systemdriftskostnader holdes utenfor normeringen, men mener det er nødvendig å skille ut alle kostnadene som knytter seg til utøvelsen av systemansvaret og behandle disse særskilt. Dette inkluderer kostnader til personell og investeringer i IT-systemer. Videre må det utredes om det finnes alternative måter å regulere disse kostnadene på som både gir insentiver til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak og en kostnadseffektiv utøvelse av

systemansvaret. Det er etablert flere modeller i ulike land som ivaretar dette behovet og som bør vurderes i det videre arbeidet.

Samtidig erkjenner vi at valg av reguleringsmodell vil innebære avveininger av ulike hensyn og at målsetningen med modellen kan endre seg over tid. Vi anbefaler at det startes en dialog mellom RME og Statnett om hvordan dette kan følges opp.

3. Vekst i oppgave som ikke fanges opp i modellen gir Statnett urimelig risiko

En økning i Statnetts oppgaveomfang, kompleksitet eller nye oppgaver som ikke er reflektert i det historiske kostnadsgrunnlaget, vil i en lang periode måles som ineffektivitet. Dette gjelder for eksempel dersom Statnett står overfor nye lovpålagte oppgaver, eller om eksisterende lovpålagte oppgaver øker i omfang. Dersom denne type forhold ikke er hensyntatt på en tilfredsstillende måte, vil Statnett straffes økonomisk, til tross for at tiltakene bak skyldes nye pålegg eller er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi mener dermed at den foreslåtte modellen ikke bør gjennomføres slavisk, men at kostnadsnorm og inntektsramme må kunne justeres på grunnlag av konkrete vurderinger av oppgaver og relevante kostnader som ikke fanges opp gjennom selve modellen. Merking av luftspenn, EMP sikring av stasjoner og overvåkningsløsninger for stasjoner er utvalgte eksempler på slike pålegg, med betydelig kostnadskonsekvens og som vil fremstå som ineffektivitet i den foreslåtte modellen.

En annen risiko ser vi i utviklingstrekkene i leverandørmarkedenes tilbuds- og etterspørselsside, hvor det er en bekymringsfull trend sett fra Statnetts side. Signaler fra ledningsentreprenører og økt aktivitet fra andre netteiere og TSO'er, er noen av indikatorene som tyder på at markedsprisene for utbygging av nett fremover vil ligge høyere enn det vi har sett de siste årene. For at Statnett skal ha rammer for å løse samfunnsoppdraget på best mulig måte fremover, bør slike markedssvingninger håndteres på en robust og konsistent måte i modellen.

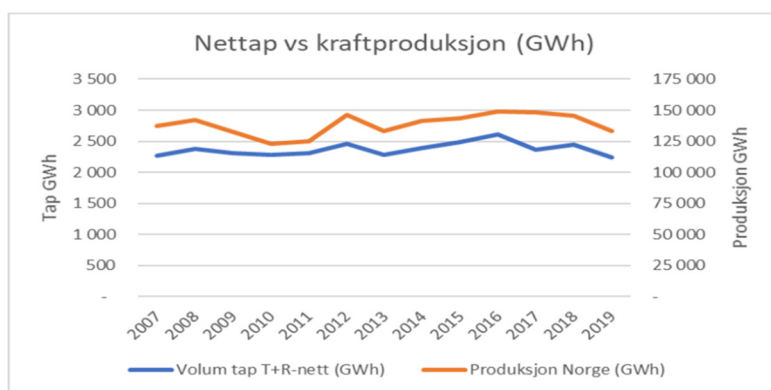
Det er derfor behov for at inntektsrammen skal kunne justeres dersom Statnett dokumenterer økt oppgaveomfang, kompleksitet eller nye oppgaver som ikke er reflektert i det historiske kostnadsgrunnlaget. Dersom denne type forhold ikke er hensyntatt, vil slike oppgaveøkninger feilaktig framstå som målt ineffektivitet, til tross for at tiltakene bak skyldes nye pålegg eller er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

4. Inkludering av nettap i normen kan gi høyere kostnader og lavere nytte i kraftsystemet

RME foreslår å inkludere nettapskostnad i kostnadsnormen. Ved beregning av normkostnad skal det benyttes en normpris basert på gjennomsnittlig systempris i frontårene slik at prisvariasjoner ikke påvirker effektivitetsresultatet. Tapsvolum påvirkes først og fremst av været. I våtår vil kraftproduksjonen i Norge øke, det vil bli overført mer kraft og tapsvolum vil øke, mens det er motsatt i tørrår. Figur 1. under illustrerer dette ved å vise samvariasjon mellom kraftproduksjon i Norge og overføringstap i transmisjonsnettet.

Antall våtår og tørrår vil normalt utjevnes over en periode. Modellen (som sammenligner benchmarkingsår med 5 "frontår") vil fange opp slike svingninger.

Modellen tar derimot ikke hensyn til klimabaserte endringer. Klimabaserte prognoser viser at været fremover blir "villere og våtere", noe som over tid vil gi økt kraftproduksjon og dermed økt overføringstap i transmisjonsnettet. Det forventes derfor at tapsvolumet i benchmarkingsåret blir systematisk høyere enn tapsvolumet i frontårene. Det forventes også økt elektrifisering av samfunnet de kommende årene. Elektrifiseringen vil medføre økt kraftflyt og dermed høyere nettapsvolum.



Figur 1 – Utvikling i nettap og kraftproduksjon

Statnett er for øvrig enig i at beslutninger Statnett tar påvirker tapsvolumet. Dette vil for eksempel være alle beslutninger knyttet til nettinvesteringer, både ny- og reinvesteringer, samt spenningsoppgraderinger. Her tar vi allerede høyde for nettapskostnader ved valg av tiltak. I tillegg vil fastsettelse av kapasitet over flaskehalser internt i Norge og mot utland påvirke kraftflyt og dermed tapsvolum. Dette gir Statnett økonomisk gevinst av å styre kapasiteter for å minimere kraftflyten og å investere i nettanlegg med større kapasitet enn nødvendig, eller heller investere enn å utnytte kapasiteten i eksisterende nett.

I konsesjonssøknad for mellomlandsforbindelsene NordLink og NSL vises det til at vi forventer økt nettapsvolum når kablene settes på drift. Denne økningen vil framstå som ineffektivitet frem til økningen er reflektert i normen.

Ovennevnte tilsier at inkludering av kostnaden relatert nettap i normen ikke er nødvendig, og at det kan gi økte kostnader for samfunnet i form av at Statnett gis incentiver til å investere for mye og for tidlig i nett. Videre gir det Statnett uheldige incentiver til å styre kapasitet over flaskehalser. Dersom RME likevel vurderer at nettap skal inkluderes i normen, bør det inkluderes en justeringsfaktor som tar hensyn til systematisk ensidige økninger i nettapsvolum.

5. Kan innføring av ny modell for beregning av kostnadsnorm utfordre Statnetts mulighet til å oppnå rimelig avkastning?

Som Statnett har kommunisert ved flere anledninger tidligere, er det allerede utfordrende for Statnett å oppnå rimelig avkastning, på grunn av at anlegg under utførelse ikke inngår i inntektsrammegrunnlaget.

I forslaget er det i utgangspunktet fem forhold som ytterligere kan utfordre Statnett sin mulighet til å oppnå rimelig avkastning:

- Dersom vekst i oppgaver ikke reflekteres i modellens oppgavevariabel (punkt 1-3)
- Dersom nettap inkluderes som kostnad i normen (punkt 4)
- Systematiske skjevheter i utvikling i prisindeksene som benyttes og prisene på innsatsfaktorer som Statnett bruker (punkt 5.1)
- Dersom fast produktivitetskrav gjelder for deler av kostnadsgrunnlaget som ikke er påvirkbart, eller ikke reflekterer faktisk produktivitetsforbedring/teknologifremgang som Statnett kan nyttiggjøre seg av (punkt 5.2)
- Innføringen av modellen gir Statnett en udokumentert effektivitetsvirkning (punkt 5.2)

De to første punktene er beskrevet tidligere i høringssvaret. Under ser vi på de tre nederste.

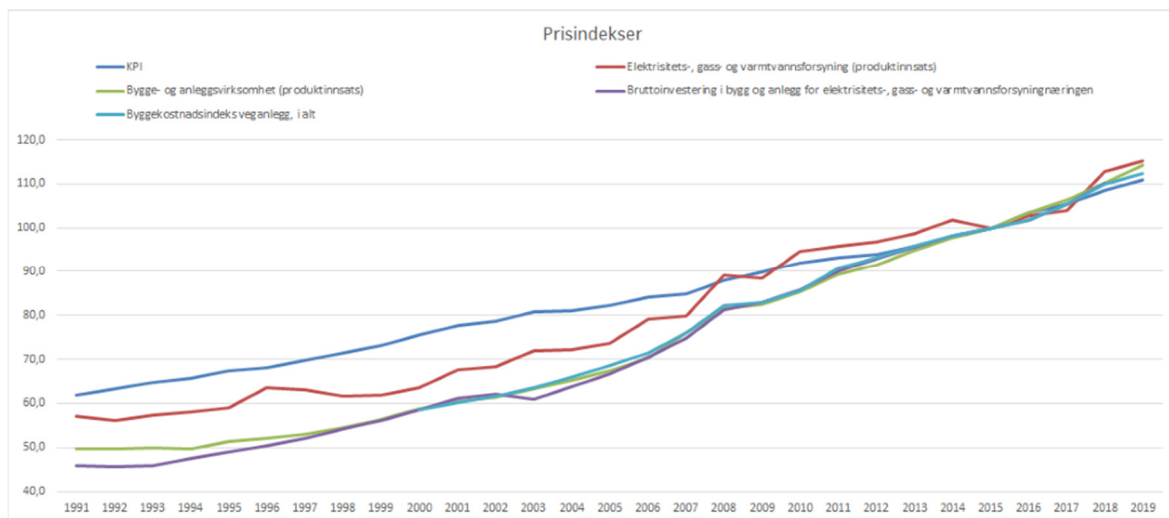
5.1 Indeks for å justere Statnetts kostnader bør reflektere prisendringer på relevante innsatsfaktorer

Valg av indeks for å justere for prisendringer over tid vil være sentralt for å forhindre at det blir systematiske skjevheter mellom modellens kostnadsutvikling og den faktiske kostnadsutviklingen i Statnett. Vi mener at det må være et klart mål for modellen å benytte en indeks som i størst mulig grad reflekterer prisendringer i Statnetts innsatsfaktorer. Modellen blir da mest mulig treffsikker og isolerer insentivene til i størst mulig grad å gjelde for det som er påvirkbart for Statnett.

RME argumenterer i høringsdokumentet for at det er mest fornuftig å benytte indekser fra Norge, noe Statnett er enig i. Statnett er imidlertid ikke enig i at konsumprisindeksen (KPI) er den indeksen som best reflekterer prisendringer i Statnetts innsatsfaktorer. Konsumprisindeksens formål er å måle prisutviklingen slik den oppleves av den gjennomsnittlige private husholdningen. KPI er derfor sammensatt av en rekke underkategorier av konsumvarer; herunder mat, klær, sko, drikke etc. som i liten grad er relevante innsatsfaktorer for Statnett.

Statnett foreslår heller at det benyttes indekser fra bygge- og anleggsnæringen for investeringskostnader, der det er langt tydeligere sammenheng mellom indeksens sammensetning og Statnetts innsatsfaktorer. RME argumenterer for at byggekostnadsindeksene for vei og bolig ikke er spesielt dekkende, noe Statnett kun er delvis enig i. Bygge- og anleggsnæringen i Norge samlet sett er påvirket av noen av de samme underliggende markedsfaktorer, der også tilbuds- og etterspørselsforhold driver prisene, dog med noen sektorspesifikke forskjeller. De sektorspesifikke forhold kan fanges opp i en noe mer sektorspesifikk prisindeks, som Statnett har forsøkt å illustrere i figur 2 under.

Videre ønsker Statnett å kommentere at f.eks. prisen på betong, som er en driver i byggekostnadsindeks for veganlegg (BKI), faktisk er en bestanddel i Statnetts prosjekter. BKI har derfor mer relevans for våre investeringer enn KPI, og er dermed bedre egnet som grunnlag for å justere for prisutviklingen på anleggsinvesteringene.



Figur 2 – Utvikling i ulike prisindekser

Fra Nasjonalregnskapet hos SSB er det mulig å avlede prisindekser for ulike sektorer. Fra tabell 11189 kan det avledes en prisindeks som viser prisutviklingen i bruttoinvesteringer i bygg og anlegg for elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning. Videre kan det fra tabell 09170 avledes indekser for prisutvikling på innsatsfaktorer benyttet i bygg- og anleggsvirksomhet og elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning. De avledede indeksene, KPI og BKI er vist i figur 2. Figur 2 viser sammenfallende utvikling i de tre prisindeksene for bygg- og anlegg. I perioden 2013-2017 var det også sammenfallende utvikling i disse og KPI, men ser vi for eksempel på perioden 2003 til 2012 var prisstigningen langt høyere for bygg- og anlegg enn for KPI generelt. Dette viser at KPI over tid ikke vil fange opp prisutviklingen i faktormarkeder som er relevante for vår virksomhet.

Statnett mener at følgende indekser er mest relevante for å si noe om utvikling i priser på innsatsfaktorer vi bruker, og foreslår at de benyttes for å justere for prisutvikling av våre kostnader over tid:

- Avledet indeks over prisutvikling på innsatsvarene som benyttes innenfor sektoren "Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning" for å justere for prisutvikling på våre drifts- og vedlikeholdskostnader. Tabell 09170
- Avledet indeks over "Bruttoinvesteringer i bygg og anlegg for elektrisitets-, gass, og varmtvannsforsyning" for å justere for prisutvikling på våre investeringskostnader. Tabell 11189

Uavhengig av valg av indeks(er) er Statnett av den oppfatning at bruk av indeks må evalueres med jevne mellomrom og følges opp, slik at reell prisutvikling i våre faktormarkeder gjenspeiles best mulig i modellen. Statnett må ikke påføres en utilsiktet og urimelig indekssisiko.

5.2 Et produktivitetskrav på 1,5 prosent er ubegrunnet og utfordrer Statnetts mulighet til å oppnå rimelig avkastning

RME foreslår å innføre et fast produktivitetskrav på 1,5 prosent. RME skriver i høringsdokumentet at kravet er "*... satt for å fange opp både forventet produktivitetsutvikling og påvist ineffektivitet i den historien vi sammenligner Statnett mot.*"

Av kontrollforskriften § 7-2 tredje ledd følger at den årlige inntektsramme skal "fastsettes slik at inntekten over tid skal dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital, gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet." Statnett forstår "rimelig avkastning" i kontrollforskriften § 7-2 tredje ledd som en henvisning til referanserenten i kontrollforskriften § 8-3. Det legges derfor til grunn at inntektsrammen skal kunne gi Statnett en avkastning tilsvarende referanserenten ved effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Slik Statnett ser det må RME ved fastsettelsen av inntektsrammen derfor inkludere hvilke krav som skal stilles for at Statnett skal vurderes å være effektiv. Det er bare ved oppfyllelse av kravene til effektivitet at Statnett kan hevde at inntektsrammen skal gi rett til rimelig avkastning over tid. For at Statnett skal kunne oppnå rimelig avkastning er det viktig at det foreslåtte produktivitetskravet er av en slik størrelsesorden at Statnett har en reell mulighet til å vurderes effektive, gitt den faktiske produktivitetsutviklingen.

Hvorvidt det kan forventes en produktivitetsutvikling på 1,5 prosent i samfunnet, er tvilsomt. I Perspektivmeldingen 2013 anslo Regjeringen en vekst i BNP per capita på 1,3 prosent for perioden 2012-2060. I Perspektivmeldingen 2017 ble anslaget nedjustert til 0,8 prosent. Nedjusteringen begrunnes i stor grad med lavere anslag for produktivitsveksten.

Det er heller ikke gitt at den forventede produktivitetsutviklingen i en næring samsvarer med den forventede, aggregerte produktivitetsutviklingen i samfunnet. Historien har vist at produktivitetsutviklingen kan variere mye mellom ulike næringsgrupper. Den gjennomsnittlige prosentvise, årlige endringen i total faktorproduktivitet i tidsrommet 2013-2017 var 1,02 for næringsgruppen Markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge (utenom boligjenester). Ser man på næringsgruppen Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning, hvor Statnett hører hjemme, finner man en gjennomsnittlig prosentvis endring på -0,82 i samme periode. Det bør nevnes at denne næringsgruppen er et aggregat bestående av produksjon, omsetning og distribusjon. Kraftprisen påvirker produktivitetsutviklingen og sørger for at den svinger mye fra år til år. Statnett har betydelige kostnader knyttet til bygge- og anleggsvirksomhet, hvilket betyr at det også gir mening å studere næringsgruppen Bygge- og anleggsvirksomhet. Den gjennomsnittlige, prosentvise, årlige endringen i produktivitet i perioden 2013-2017 var 0,12. Inkluderer man perioden tilbake til år 2000 finner man en prosentvis gjennomsnittlig årlig endring for bygg og anleggsvirksomhet på -0,62, mens man for næringsgruppen for markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge utenom boligjenester, finner en gjennomsnittlig, prosentvis, årlig endring på 1,34. Data indikerer ulik utvikling i ulike næringsgrupper. En analyse av produktivitetsutvikling blant de europeiske TSOene, gjennomført ifm. TCB18, viser også at det har vært en produktivitetsnedgang blant TSOene i Europa i perioden 2013-2017.

RME foreslår at produktivitetskravet skal brukes på hele kostnadsnormen. Kostnadsnormen består både av drifts- og kapitalkostnader. Fremover er det kun driftskostnader og kostnader knyttet til nye investeringer som Statnett kan påvirke. Kostnader for investeringer som allerede er gjennomført kan ikke påvirkes. Kapitalkostnadenes andel av kostnadsgrunnlaget som benyttes i de sammenlignende analysene av Statnett var i 2013 0,37. I perioden frem til 2019 har andelen vokst til 0,57. Statnetts prognoser tilsier at den vil fortsette å vokse til litt over 0,6 i årene fremover. Dersom Statnett fremover har samme størrelse på nettoppgaven som normen, må den delen av kostnadene Statnett kan påvirke, reduseres med over 3 prosent årlig i forhold til tilsvarende kostnader i normen, for at løpende avkastning skal bli lik. Det tilsier at RME innfører et særskilt produktivitetskrav på over tre prosent. Statnett foreslår at produktivitetskravet kun skal gjelde for den delen av kostnadsnormen som er påvirkbar.

RME begrunner også kravet med ineffektivitet i Statnetts historiske kostnader. I den økonomiske reguleringen av nettselskap i Norge vil et nettselskap som er gjennomsnittlig effektivt oppnå referanserenten i avkastning. I følge RME har gjennomsnittlig effektivitet vært rundt 87 prosent siden 2007. Statnett kan ikke se at RME har sannsynliggjort at Statnett sine historiske kostnader tilsier at vi har vært mindre effektive enn et gjennomsnittlig effektivt norsk nettselskap. Figur 4 i RMEs høringsdokument viser derimot at Statnett i perioden 2013-2017 hadde en gjennomsnittseffektivitet på nær 100 prosent målt mot gjennomsnittet av perioden 2008-2019.

RME har periodevis vurdert om målinger av Statnetts effektivitet mot andre TSOer i Europa tilsier at Statnetts kostnadsnorm skal fastsettes lavere eller lik kostnadsgrunnlaget. RME vurderte senest i 2019, etter benchmarking basert på 2017-tall, at kostnadsnormen skulle settes lik kostnadsgrunnlaget. Det var altså ikke grunnlag for å fastsette kostnadsnormen lavere. Statnett mener at RME må påse at innføring av ny metode for å evaluere vår effektivitet ikke medfører at foretaket fremstår som ineffektivt uten at det objektivt sett er belegg for det. Statnett vil også bemerke at utviklingen i foretakets målte effektivitet i TSO-målingene har kommet i en periode hvor vi har bygd opp kapasitet for og gjennomført et omfattende investeringsløft. I kommende periode vil også flere av de øvrige TSOene ha behov for å øke investeringer i nett. Det vil bedre vår relative effektivitet ytterligere. Videre har Statnett et sterkt effektivitetsfokus. Vi er nå halvveis i effektivitetsprogrammet "EFFEKT 20-22" hvor vi har målsetning om å redusere drifts- og investeringskostnader justert for vekst i anleggsmassen og kostnadsdrivere for systemansvarlig med 20 prosent i forhold til 2016-2018. Vi forventer derfor at Statnetts målte effektivitet i forhold til øvrige TSOer i Europa vil øke fremover.

Statnett ønsker også å påpeke at produktivitetskravet ikke vil påvirke våre insentiver, og således kun vil fungere som en omfordelingsfaktor mellom Statnetts kunder og eier. Det er derfor viktig at et slikt krav begrunnes i tilstrekkelig grad, at vurderingene er transparente og forutsigbare og ikke utelukkende baseres på skjønn hos RME. En rent skjønnbasert faktor, slik det fremgår av høringsforslaget, ville være et uheldig brudd med historisk reguleringspraksis og øker Statnetts finansielle risiko unødig.

Statnett kan ikke se at RME har forelagt tilstrekkelig begrunnelse for et krav på 1,5 prosent i sitt høringsdokument. Statnett observerer at produktivitetskravet ikke samsvarer med den produktivitetsutvikling som er rimelig å forvente i de sektorer Statnett er

eksponert for. Vi ser heller ikke at RME har sannsynliggjort at utvikling i Statnett sine kostnader historisk kan tilskrives en påvist ineffektivitet. Statnett ser at det kan være behov for et produktivitetskrav i den den foreslåtte modellen, men mener at den observerte utviklingen i produktivitet og historiske kostnader ikke støtter innføringen av et årlig produktivitetskrav på 1,5 prosent. Statnett foreslår at RME heller innfører et krav på én prosent som gjelder for ordinære drifts- og vedlikeholdskostnader.

6. Oppsummering

Statnett anerkjenner behovet for en regulering som gir insentiver til kostnadseffektivitet. Insentivene i reguleringen må imidlertid innebære at forutsetningene for at Statnett skal løse sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte ivaretas. En regulering som ikke tar høyde for Statnetts samfunnsoppdrag vil kunne ramme Statnetts finansieringsevne og svekke gjennomføringsevnen. Det vil potensielt ha store samfunnskonsekvenser. Det er derfor viktig at reguleringen sikrer stabilitet og tillit i finansmarkedene.

I høringsdokumentet viser RME at innføring av ny modell ikke vil gi Statnett særlig lavere inntekter. Dersom vi legger til grunn at Statnett skal bidra til elektrifisering og økt verdiskaping, samtidig som vi skal oppgradere et aldrende nett og utvikle markeds- og systemløsninger som støtter introduksjon av mer uregulerbar kraftproduksjon og integrasjon mot Europa gir den nye modellen vesentlig lavere inntekter allerede fra 2022. Dersom Statnett skal måles effektiv i 2023 (målt på 2021-tall) må driftskostnadene reduseres med 380 MNOK. Tar vi også høyde for et generelt effektiviseringskrav på 1,5 prosent må kostnadene ytterligere ned med 100 MNOK. Dersom vi ser på neste femårsperiode, vil behovet for reduserte driftskostnader ligge på 500-600 MNOK i året. Dette fordrer at vi reduserer aktivitetsnivået betydelig i forhold til det vi mener er nødvendig for å gjennomføre de ovennevnte oppgavene. Noe som viser at modellen ikke fanger opp vekst i alle oppgaver og at Statnett derfor vil bli målt som ineffektivt umiddelbart etter innføring av ny modell. Denne modellvirkningen er langvarig og vil vedvare ca. et tiår. Nåverdien av tapt utbytte og egenkapital av endringen vil utgjøre nær 4,5 mrd. kroner og er grovt urimelig. Det må være et grunnleggende premiss at overgangen som sådan er nøytral effektivitetsmessig.

Statnett mener at hensyn til forutberegnelighet og robusthet tilsier at RME bør utsette innføring av nye modellen til 2022 slik at flere av modellens egenskaper kan analyseres og vurderes. En slik utsettelse vil ikke ha påvirkning på Statnetts insentiver. Samtidig viser RME sine analyser av modellens virkninger at en utsettelse vil ha liten påvirkning på Statnetts inntektsramme for 2021.

Statnett mener at det foreliggende forslaget, etter justeringer kan passe for anleggseier, men gir feil insentiver for systemansvaret. Statnett har identifisert følgende behov for endringer:

- Det må jobbes med å finne en metode for å innføre ønskede insentiver knyttet til utøvelsen av systemansvaret (punkt 2)
- Det må åpnes for at det justeres for økning i oppgaver som ikke fanges opp i modellens oppgavevariabel (punkt 3)
- Nettap må holdes utenfor kostnadsnormen (punkt 4)

- Det må benyttes mer relevante prisindekser for å justere Statnetts kostnader (punkt 5.1)
- Et fast produktivitetskrav må være oppnåelig og bør derfor kun gjelde den delen av kostnadsgrunnlaget som er påvirkbar. Videre bør fastsettelsen av kravet være transparent, samt at det må være forutberegnelighet rundt hvordan og hvor ofte det skal oppdateres (punkt 5.2)

Dersom RME innfører forslaget uten justeringene over fra 2021, mener vi at risikoen blir for stor. En måte å redusere risikoen på er å redusere tidsetterslepet til normen, for eksempel til et års etterslep på et treårs rullerende gjennomsnitt.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Knut Hundhammer', with a long horizontal flourish extending to the right.

Knut Hundhammer
CFO / konserndirektør konsernstab