

Oppsummering av høringer om forslag til ny tariffmodell fra 2019

Statnett har gjennomgått alle høringsinnspillene som har kommet inn i forbindelse med forslaget om utforming av ny tariffmodell for transmisjonsnettene. Dette notatet gir en kort oppsummering av tilbakemeldingene.

Innspillene vil bli benyttet i vurderingen av endelig modell som vil legges fram for styret i Statnett i juni.

Om høringene

Statnetts høringsdokument "*Forslag til tariffmodell fra 2019 – utforming av tariffen i transmisjonsnettene*" ble sendt på høring 15. januar 2018. Høringsfristen var 16. mars 2018.

Høringsdokumentet og alle høringsuttalelser er lagt ut på Statnetts nettside www.statnett.no.

Statnett har mottatt 44 høringsuttalelser, 12 fra industriselskaper, 15 fra nettselskaper, 7 fra produsenter, 8 fra kunde- og interesseorganisasjoner og 2 fra offentlig myndighet.

Følgende høringsinstanser har sendt innspill til forslaget:

- Agder Energi
- Alcoa
- BKK produksjon
- Borregaard
- Celsa Nordic
- Distrikts Energi
- E-CO Energi
- Eidefoss
- Eidsiva Energi
- Eidsiva Nett
- Elkem
- Energi Norge
- Eramet
- Forbrukerrådet
- Glitre
- Hafslund Nett
- Hydro
- Industriclusteret Grenland
- IndustriEL
- Inovyn
- Kraftfylka
- KS Bedrifter
- Kvinnherad kommune
- Lyse Elnett
- Lyse produksjon
- Mørenett
- NITO
- Norcem
- Nordlandsnett
- Norsk Industri
- Norske Skog
- NTE
- Ringerikskraft
- SFE
- Skagerak nett
- SKL
- SKS Produksjon
- Småkraftforeningen
- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Sognekraft
- Statkraft
- Sunnfjord energi
- Tizir
- Trønder Energi Nett (TEN)

Hovedinntrykk fra høringene

Statnetts forslag til ny tariffmodell fra 2019 er begrunnet med ønske om å etablere en modell som er bedre tilpasset de omfattende endringene kraftsystemet står overfor samt at man ønsker å legge bedre til rette for effektiv utnyttelse og utvikling av nettet.

De fleste av høringsinstansene er enige i at det er behov for en gjennomgang av dagens tariffingspraksis. Høringssvarene avdekker særlig bekymring for økende nettkostnader i transmisjonsnettet og at gjeldende tariffmodell ikke bidrar til en kostnadsriktig fordeling av nettkostnadene.

Det er et språk i oppfatningene om hva som er en *riktig tariffmodell* og *tidspunkt* for implementering av en ny modell. Statnett har foreslått endringer i k-faktor/lokaliseringssignal, tariffing av store enkeltforbrukere og innmatingstariff. Det er motstridende tilbakemeldinger på samtlige endringsforslag. Enkelte aktører ber om en rask avklaring for å kunne rette opp i feil og mangler i dagens tariffmodell, mens andre ber Statnett ta seg tid for å sikre en robust tariffmodell som vil stå seg over tid.

Statnett foreslår å innføre et nytt lokaliseringssignal som vil premiere produksjon i underskuddsområder og forbruk i overskuddsområder, mens forbruk i underskuddsområder vil få et påslag i tariffen. Samtidig foreslår Statnett å fjerne dagens k-faktor da denne blant annet gir lokaliseringssignaler som ikke reflekterer forskjeller i langsiktige kostnader i nettet. Statnett foreslår at lokaliseringssignalet baseres på effektbalansen i definerte områder og vil dermed ivareta noe av de fordelingsegenskapene som ligger i dagens k-faktor. Det foreslåtte lokaliseringssignalet møter liten forståelse, særlig i lys av NVEs forslag om å tillate anleggsbidrag i masket nett. Det er dog en viss anerkjennelse for at lokalisering av produksjon og forbruk kan ha store konsekvenser for nettkostnadene. Det er relativt stor enighet om at k-faktoren har svakheter og derfor bør endres, men det er liten forståelse for at den bør fjernes helt. Enkelte påpeker at k-faktoren har bred aksept og bidrar til en kostnadsriktig fordeling ved å reflektere kunders relative behov for transmisjonsnett.

Statnett foreslår å justere tarifferingen av store forbrukerkunder. Forslaget innebærer at alle kunder som inngår i gruppen får lik tariffreduksjon og at tariffreduksjonen i all hovedsak skal begrunnes utfra kundegruppens prisfølsomhet. Vi oppfatter at det er enighet om at prisfølsomhet og kostnadsansvar bør vektlegges i tarifferingen av industrien. Flertallet av tilbakemeldingene støtter forslaget om en omlegging til en flat reduksjonssats. Enkelte påpeker imidlertid at det foreslåtte nivået på reduksjonssatsen er for lavt. Kunder som ikke berøres av ordningen mener prinsipielt at industrien bør dekke en større del av nettkostnadene enn det de gjør i dag.

NVE har i brev av 15.02.2018 uttalt at de ikke kan se at Statnetts forslag om differensiering av tariffen basert relativ prisfølsomhet oppfyller kravet om relevante nettforhold. NVE viser i denne sammenheng til OEDs vedtak av 21. oktober 2011 om at langsiktig fleksibilitet som differensieringsgrunnlag, ikke er i tråd med gjeldende regelverk. NVE kan heller ikke se at kriteriene om energiintensitet og internasjonal konkurranse oppfyller kravene til objektivitet og kontrollerbarhet. Enkelte høringsinstanser ønsker derfor ikke å komme med konkrete tilbakemeldinger før en endelig modell, som er innenfor myndighetenes forståelse av regelverket, foreligger.

Statnetts vurdering er at det EU-fastsatte taket for produsenter hindrer utformingen av en helhetlig og konsistent tariffmodell der aktørene står overfor riktige prissignaler og at dette blir særlig tydelig i en situasjon med økte nettkostnader, samtidig med økning i netto eksport. Tilbakemeldingene på behovet for å øke innmatingstariffen er splittet mellom produsenter og forbrukere. Produsentsiden viser til samfunnsøkonomisk effektivitet, konkurransevridning, høyt skatte- og avgiftstrykk mens forbrukssiden viser til at kraftproduksjon er en driver bak store deler av nettinvesteringene fremover, risikoen for økte nettkostnader ved at enkelt aktører ikke ser alle kostnadene ved deres lokalisering og at alminnelig forsyning ikke bør dekke alle residuale kostnader grunnet deres økte prisfølsomhet.

Innholdet i oppsummeringsdokumentet

Mange av hørings svarene kommenterer forhold som ligger utenfor selve forslag til tariffmodell for transmisjonsnettet. I dette dokumentet har vi derfor valgt å gruppere tilbakemeldingene i "Generelle merknader" og "Kommentarer til enkeltelementer i den foreslåtte modellen".

Generelle merknader

Behovet for en helhetlig vurdering av tariffing

Mange av aktørene mener at tariffmodellen for transmisjonsnettet ikke kan ses isolert. De ønsker derfor en helhetlig vurdering av tariffingen og kostnadsfordelingen på alle nettnivå. De ber blant annet Statnett ta høyde for hvilke konsekvenser en endret modell får for tariffingen av underliggende nett, særlig om tariffingsprinsippene kan videreføres ved tariffingen av underliggende nett.

Av konkrete tilbakemeldinger bes Statnett vurdere en "gjennomgående tariffordning" for kundegruppen store forbrukere og en annen fordeling av innmatingstariff i regionalnettet blant annet ved at tariff relatert innmating i regionalnett i større grad bør tilfalle det regionale nettselskapet.

Kostnadsøkningen i transmisjonsnettet

De fleste av høringsinstansene har merknader til kostnadsutviklingen i Statnett de seneste årene. De påpeker behovet for økt kostnadsfokus, strengere regulering og behovet for effektivitetstiltak i både investeringsprosjekter og driftsfasen.

Anleggsbidrag i masket nett

Et stort antall av høringsinstansene peker på nødvendigheten av å vurdere behovet for og utforming av et lokaliseringssignal i tariffen i sammenheng med et kommende regelverk for anleggsbidrag i masket nett. Mange høringsinstanser mener at med et energiledd basert på marginale tap, områdeprisene i kraftmarkedet samt mulighet for å kreve anleggsbidrag, så vil det ikke være behov for et nytt lokaliseringssignal i tariffen.

Kommentarer til enkeltelementer i forslaget

Forslag om å innføre områdevis lokaliseringsfaktor – dagens k-faktor bortfaller

Statnett forslår i høringsrapporten å erstatte dagens k-faktor med et nytt lokaliseringssignal. Lokaliseringssignalet foreslås gitt med en styrke på +/- 40kr/kW for forbruk i overskudds/underskuddsområder og -40 kr/kW for produksjon i underskuddsområder.

I høringsrapporten sa Statnett at dagens prissignaler gjennom prisområder og marginaltapsledd er viktige for å fremme samfunnsøkonomisk effektiv drift av kraftsystemet og at de også gir fornuftige langsiktige signaler, men at signalene ikke er tilstrekkelige for å fremme samfunnsøkonomisk optimal utvikling av nettet.

Statnett har også evaluert dagens k-faktormodell. Modellen ble ikke innført for å gi et signal til lokalisering i nettet, men den gir i praksis et lokaliseringssignal som etter vår vurdering ikke reflekterer de langsiktige nettkostnader på en god måte. K-faktor belønner forbruk som er tilknyttet samme punkt som produksjon i transmisjonsnettet, men gir ingen reduksjon til forbruk i nærliggende punkt. Dagens K-faktor er dessuten utformet slik at tariffreduksjonen øker med økte kostnader i transmisjonsnettet. Det er ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse for økte forskjeller i tariff mellom punkter med og uten produksjon.

Høringsinstansenes innspill til et områdevis lokaliseringssignal

Flertallet av tilbakemeldingen stiller spørsmål ved behovet for innføring av det foreslåtte signalet.

Enkelte av tilbakemeldingene påpeker at de ikke er prinsipielt imot et områdevis lokaliseringssignal, men ser klare svakheter ved det foreliggende forslaget. Det pekes på manglende beskrivelse av metode og konkret valg av ulike områder, bruk av effektbalanse som grunnlag for lokalisering, manglende analyser av konsekvensen ved en omlegging, styrke på signalet, omfordelingskonsekvensene for eksisterende forbruk/produksjon mv. Flere mener det foreslåtte signalet i praksis ikke vil påvirke lokaliseringen av investeringer.

Enkelte av tilbakemeldingene problematiserer det å gå fra et punktvis signal til et områdesignal. Spesielt hvilke konsekvenser dette får for underliggende nett ved at lokaliseringssignalet i praksis blir "vasket ut".

En gjenganger i de fleste tilbakemeldingen er henvisning til NVEs foreslåtte forskriftsendring om å tillate anleggsbidrag i masket nett. Aktørene ber Statnett ta dette med i betraktningen ved utforming av en ny tariffmodell. Enkelte aktører ber Statnett vente med en implementering av ny modell i påvente av en endelig avklaring hos NVE.

Høringsinstansenes innspill til å fjerne k-faktormodellen

Mange av høringsuttalelsene støtter Statnett i at det er utfordringer knyttet til dagens k-faktor. Det blir vist til at k-faktor-modellen kan føre til vilkårlige signaler for punkt som ligger både i nettmessig og geografisk nærhet (f.eks. Grenland og Porsgrunn). Det blir likevel påpekt at selv om k-faktoren har enkelte svakheter, har den en viktig funksjon ved å rette opp i strukturelle forskjeller i nettkostnader som ikke fanges opp i andre tariffledd. Slik sett mener mange av høringsinstansene at k-faktoren gir en mer "kostnadsriktig" fordeling. De fleste høringsuttalelsene ønsker ikke å fjerne k-faktoren før en bedre modell er på plass.

Enkelte av aktørene ønsker en videreføring av dagens k-faktor, og ser ikke behov for endringer.

Omlegging av tariffordningen for store forbrukere

I høringsrapporten peker Statnett på at dersom tariffen for en kundegruppe med prisfølsom etterspørsel blir for høy, kan det medføre redusert forbruk eller bortfall av forbruk. Dette gir dårligere utnyttelse av nettet og kan gi høyere kostnader ved framtidig nettutvikling og nødvendig ombygging. Det kan også føre til at andre kunder får høyere tariffkostnad fordi det blir mindre forbruk å dele de samlede kostnadene på. For å legge til rette for en effektiv utnyttelse og utvikling av nettet fremover, er det rasjonelt at store og prisfølsomme forbrukere betaler en lavere tariff enn alminnelig forbruk.

Samtidig viser evalueringen av dagens modell at tariffreduksjonen ikke står i forhold til nytten stabilitet i forbruket gjennom døgnet og gjennom året i forbruk vil ha for kraftsystemet fremover. Stabilitet i seg selv vil i begrenset grad kunne gi grunnlag for reduserte investeringer og kapitalkostnader.

På denne bakgrunn foreslår Statnett å endre dagens tariffordning for kundegruppen store forbrukere ved å gå over fra en individuell tariffing med opptil 90% reduksjon i tariffsatsen (gjennomsnittlig reduksjon i 2018 er 68%), til en flat tariffsats med 40% reduksjon for alle som blir omfattet av kundegruppen.

Høringsinstansenes innspill

En gjenganger i de fleste tilbakemeldingene er en annerkjennelse av industriens konkurransesituasjon og at gruppen er mer prisfølsomme enn andre forbrukskunder.

Enkelte påpeker at industrien minst må dekke de kostnadene de er opphav til, og at reduksjonen de oppnår må stå i forhold til nytten de har for nettet. Andre påpeker i tillegg at industrien bør skjermes for tarifføkninger som skyldes investeringer de ikke er opphav til.

Mange viser til NVEs brev til Statnett av 15. februar 2018 der det sås tvil om prisfølsomhet oppfyller kravet i kontrollforskriften om relevante nettforhold. Enkelte aktører avventer konkrete tilbakemeldinger på Statnett sitt forslag inntil nødvendige avklaringer foreligger.

Flertallet av tilbakemeldingene støtter Statnett sitt forslag om en omlegging til en flat reduksjonssats. Enkelte påpeker imidlertid at det foreslåtte nivået på reduksjonssatsen er for lavt.

Mindretallet av tilbakemeldingene argumenterer for en videreføring av dagens ordning med individuell tariff. De viser til at stabilt uttak er gunstig for nettet, at det skaper usikkerhet for industrien å endre en ordning som nylig kom på plass og at det er betydelige forskjeller i kundenes nytte for nettet. I tillegg påpekes det at dagens ordning gir et vesentlig sterkere insentiv for et stabilt uttak, enn med de foreslåtte kriteriene.

Behovet for å oppheve taket på innmatingstariffen

I høringsrapporten peker Statnett på at det EU-fastsatte taket for produsenter hindrer utformingen av en helhetlig og konsistent tariffmodell. Taket medfører at aktørene ikke står overfor riktige prissignaler og at kostnadsfordelingen kan bli urimelig. Statnett foreslår å jobbe for å oppheve det EU-fastsatte taket på innmatingstariffen for produksjon. Dette for å kunne muliggjøre en økning i innmatingstariffen fra dagens nivå på 1,3 øre/kWh til opp mot 2 øre/kWh. Bakgrunnen til Statnett sitt forslaget fremgår av rapporten.

Høringsinstansenes innspill

Tilbakemeldingene er splittet mellom forbrukssiden, som støtter Statnett sitt forslag om å oppheve taket på innmatingstariffen, og produsentsiden, som ønsker å opprettholde taket. De fleste tilbakemeldingene påpeker at dagens EU-regulering vil være krevende å endre og at Statnett ikke uten videre kan gjøre tillempninger.

De som ønsker å opprettholde taket peker på at EUs begrunnelse for taket er å unngå konkurransevridning. Det pekes også på Professor von der Fehrs rapport¹ utarbeidet for Energi Norge, som argumenterer for at samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at residuale nettkostnader bør dekkes av forbruk. De stiller seg kritisk til vurderingen om at en økt innmatingstariff vil få begrensede konsekvenser for investeringsvolumet i norsk kraftproduksjon. En økning i innmatingstariffen vil etter deres vurdering få alvorlige konsekvenser for eksisterende og ny produksjon samt at kraftproduksjon har et stort skatte- og avgiftstrykk allerede.

De som støtter Statnett sitt forslag viser til at en stor del av de planlagte nettinvesteringene er utløst av kraftproduksjon og at det kan få uheldige konsekvenser dersom en kundegruppe ikke står overfor alle kostnadene de påfører nettet. De viser også til Statnetts beregninger av innmatingstariffens påvirkning på fremtidige investeringer i produksjon.

Mange peker også på at NVEs forslag om anleggsbidrag i masket nett vil bidra til å gi kostnadsreflekterende signaler til ny produksjon, og ber derfor Statnett avvente en eventuell prosess i påvente av NVE forslaget.

Nydalen 10. april 2018

¹ *Hvordan skal nettkostnader dekkes?* Nils-Henrik Mørch von der Fehr, mai 2017