



STORTINGET

Innst. 177 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:14 S (2017–2018)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag frå stortingsrepresentantane Tore Storehaug, Olaug V. Bollestad, Geir Jørgen Bekkevold og Torhild Bransdal om utjamning av nettariiffane

Til Stortinget

Bakgrunn

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

«Stortinget ber regjeringa utgreie ulike modellar for utjamning av nettariiffane i Noreg og komme attende til Stortinget med løysingar for korleis dette kan bli gjort.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Else-May Botten, Espen Barth Eide, Hege Haukeland Liadal og Runar Sjøstad, fra Høyre, Tina Bru, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Gisle Meininger Saudland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, viser til representantforslag Dokument 8:14 S (2017–2018) om å utrede ulike modeller for utjevning av nettariiffene i

Norge og komme tilbake til Stortinget med løsninger for hvordan dette kan gjøres.

Komiteen viser videre til at ordningen med utjevning av overføringstariffer er gradvis redusert de siste årene, før den i statsbudsjettet for 2018 er fjernet helt. Komiteen mener det er et mål å ha mest mulig lik nettleie i hele landet, men ser at det er uenighet om hvilke virkemidler som står seg over tid for å nå dette målet. Komiteen vil understreke at det er viktig at en ny modell for nettariiffer sikrer samfunnsøkonomisk effektive løsninger for drift og bygging av infrastruktur.

Komiteen stiller seg positive til forslaget om en slik utredning som fremmes i representantforslaget, og imøtekommer alternative modeller til vurdering i Stortinget.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede ulike modeller for utjevning av nettariiffene i Norge og komme tilbake til Stortinget med dette som egen sak høsten 2018.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at det er store variasjoner i nettleien i ulike deler av landet. Ifølge NVE er landssnittet på nettleie (inkludert merverdiavgift og forbruksavgift) per kWh på 53,9 øre, hvis en omregner til et forbruk på 20 000 kWh. På samme tid er nettleien per kWh på 71,2 øre i Sogn og Fjordane og 62,4 øre i Nord-Trøndelag, mens den er 50,5 øre i Oslo og 50,6 øre i Akershus. Flertallet viser til at en fordeling på selskapsnivå gir enda større forskjeller, der Lærdal Energi AS har den høyeste nettleien i landet med 86,6 øre per

kWh, mens Hafslund Nett AS på det sentrale østlandsområdet har en nettleie på 50,5 øre per kWh.

Flertallet mener at den store forskjellen i nettleien i ulike deler av landet er problematisk og rammer innbyggerne i kraftfylker og i distriktene unødig hardt. Tilgang på strøm er en nødvendighet i et moderne samfunn. Nettjenestene er naturlige monopol der kundene ikke kan velge en annen leverandør, og det blir da en offentlig oppgave å sikre like, eller likere, priser over hele landet.

Flertallet mener det er nødvendig med et system som sikrer likere nettleie, uavhengig av hvor man bor. Det er ulike måter dette kan gjøres på, og flertallet mener at det er riktig at ulike modeller utredes, slik at Stortinget kan vurdere ulike løsninger. Flertallet mener en god løsning må være enkel for både forbrukerne, nettselskapene og andre interessenter å forholde seg til. Videre er det viktig at en slik modell sikrer fortsatt samfunnsøkonomisk effektiv drift og utbygging av nett. Flertallet viser også til at store forskjeller i nettleie mellom selskaper har vært brukt som argumentasjon mot fusjoner, og deler ikke regjeringens oppfatning om at utjevning av nettariffer svekker incentivet til å finne gode forretningsmessige konstellasjoner.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, ser at det på enkelte områder kan være aktuelt å korrigere for urimeligheter som gjør at nettkunder med uttak fra regionalnett med mye fornybarproduksjon tar en større kostnadsbelastning, da innmatingstariiffens fastavgift i sin helhet videreføres til sentralnettet. Dette flertallet ber regjeringen utrede disse forholdene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at ulike modeller for utjevning av tariffer har blitt utredet tidligere. Senest i 2014 konkluderte en ekspertgruppe nedsett av OED med at samtlige av de foreslåtte modellene hadde svakheter ved seg som gjorde at de ikke kunne anbefales. Ekspertgruppen påpekte at en utvikling i retning av færre selskap vil gi mer harmoniserte tariffer. Disse medlemmer viser til at ekspertgruppen vurderte det slik at en utjevningsordning, hvor det bevilges penger over statsbudsjettet for å få ned prisen for kundene som er bosatt i områdene med de høyeste nettkostnadene, er mer fornuftig enn de andre modellene. Disse medlemmer viser til at en prioritering av denne ordningen over budsjettene gjøres årlig, men at det er et uttalt ønske fra regjeringen om en konsolidering i bransjen.

Disse medlemmer viser til at en utjevning av nettariiffene vil gi reduserte incentiv til å holde kostnadene nede. Man vil heller ikke ha like gode incentiv til økt effektivitet gjennom sammenslåinger og omorganiseringer. Disse medlemmer har merket seg at det har vært en nedgang i antall nettselskap de siste årene. Dette har i mange tilfeller ført til resultatforbedringer og lavere nettleie for kunden. Disse medlemmer merker seg at det ikke er noe som tyder på at disse sammenslåingene har ført til et dårligere tilbud for kundene. Det har heller ikke gått utover leveringssikkerheten til selskapene. Disse medlemmer mener at kundens behov bør være i fokus, og at det må legges vekt på prisefektivitet og leveringssikkerhet i bransjen.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener det er viktig at følgende legges til grunn og tas inn i utredningsarbeidet: En ny modell må forhindre at kunder får ulik nettleie avhengig av hvilket forsyningsområde de tilhører, og den må ivareta nettselskapenes incentiver til kostnadseffektivitet.

Disse medlemmer merker seg at det vises til uttalelser fra 2014 og OEDs ekspertgruppe, samt at sammenslåinger og omorganisering av nettselskapene fremholdes som nærmest den eneste utviklingen som kan gi harmoniserte tariffer. Disse medlemmer ser at det videre stilles spørsmålstegn ved hvorvidt det er mulig å finne en alternativ modell for utjevning av nettariffer.

Disse medlemmer er kjent med at det er utarbeidet forslag til en modell hvor man oppretter en sentral håndtering av nettleie for å utarbeide felles tariffprinsipper og tariffpriser. Disse medlemmer viser til at i en slik modell vil kraftleverandøren kunne fakturere kundene, uavhengig av hvilket nettselskap man er tilknyttet, slik at summen av nettleie tilsvarer bransjens totale inntektsrammer. Videre viser disse medlemmer til at de totale inntektene fra kundene kunne fordeles ut til nettselskapene i henhold til gjeldende økonomiske reguleringsmodell i etterkant. Disse medlemmer mener at på denne måten ville ikke kundenes nettleie være avhengig av hvilket nettselskap man er tilknyttet. Samtidig beholder man incentivene som ligger i dagens modell for økonomisk regulering av nettselskap.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ber om at nevnte modell tas med og vurderes som et alternativ når regjeringen skal sette i gang en utredning av ny modell for nettariiffer, for å oppnå målet om mest mulig lik nettleie i hele landet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

K o m i t e e n har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

Stortinget ber regjeringen utrede ulike modeller for utjevning av nettariifene i Norge og komme tilbake til Stortinget med dette som egen sak høsten 2018.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 8. mars 2018

Ketil Kjenseth

leder

Ole André Myhrvold

ordfører

VEDLEGG

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråd Terje Søviknes til energi- og miljøkomiteen, datert 17. november 2017

Vedr representantforslag 14 S (2017-2018) om utjevning av nettariffene

Jeg viser til brev av 24. oktober 2017 fra energi- og miljøkomiteen med vedlagt representantforslag 14 S (2017-2018) fra representantene Tore Storehaug, Olaug V. Bolestad, Geir Jørgen Bekkevold og Torhild Bransdal om utjevning av nettariffene. Representantene fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber regjeringa utgreie ulike modeller for utjamning av nettariffane i Noreg og komme attende til Stortinget med løysingar for korleis dette kan blir gjort"

Generelt om nettselskapenes fastsettelse av tariff

Hvert enkelt nettselskap har ansvar for å utforme sine tariff i tråd med gjeldende regler. Tariffer skal være basert på ikke-diskriminerende og objektive vilkår, og utformes slik at de i størst mulig grad gir brukerne av strømmettet signaler om effektiv utnyttelse og effektiv utvikling av nettet. Tariffene skal også fastsettes slik at de gir nettselskapet inntekter til dekning av kostnader innenfor tildelt inntektsramme og dekning av kostnader til overliggende nett.

Inntektsrammen for hvert enkelt selskap fastsettes årlig av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), basert på historiske kostnader for det aktuelle nettselskapet (40 prosent) og en kostnadsnorm (60 prosent) beregnet ved hjelp av sammenliknende effektivitetsanalyser. Forskjeller i tariffene skyldes derfor både geografiske forhold, forskjeller i kundegrunnlag og forskjeller i effektivitet. Inntektsrammereguleringen skal gi nettselskapene insentiver til å drive og investere effektivt og dermed sikre at nettkundene ikke betaler for mye for strømmettet.

Utgangspunktet er at alle kunder som er tilknyttet strømmettet skal bidra til å dekke kostnader i nettet. Et allment akseptert prinsipp for tariffing, i tråd med energimeldingen¹[1] fra 2015 og nettmeldingen²[2] fra 2012, er at tariff bør kunne variere noe og at tariff gir viktige lokalisering- og prissignaler for effektiv drift og utvikling av nettet.

Regelverket gir nettselskapene en viss frihet i tariffutformingen. Dette gjelder både tariffstruktur og inndeling i kundegrupper. Tariffutformingen vil derfor variere fra selskap til selskap, og er ofte en konsekvens av lokale forhold.

Tidligere utredninger

Flere ulike modeller for utjevning av tariff har blitt utredet tidligere, men de ulike forslagene har stort sett blitt forkastet fordi de av ulike grunner har svakhet ved seg. En utjevningsordning betyr ikke nødvendigvis at inntektsrammereguleringen av nettselskapene må fjernes, men insentivene i den vil bli svekket.

I 2010 utredet NVE full utjevning av kostnadene i distribusjonsnettet gjennom innføring av nasjonale tariff. Med nasjonale tariff menes likt tariffnivå og -struktur for alle like kunder i hele landet. NVE anbefalte ikke å innføre nasjonale tariff. Begrunnelsen knyttet seg blant annet til at koblingen mellom nettselskapets egne kostnader og nettleien forsvinner. Denne koblingen har en viss selvregulerende mekanisme hos nettselskapene med tanke på overinvesteringer ("gapestokkeeffekten"). Denne mekanismen beskrives også i rapporten "den økonomiske reguleringen av strømmettet" (von der Fehr, 2010).

Videre har NVE påpekt at det kan tenkes at ineffektivitet hos nettselskapene også kan ha positive virkninger for kommunale eiere. Nettselskapene kan øke kostnadene uten at nettleien øker. Selv om kommunen får redusert avkastning som følge av kostnadsøkninger, vil kostnadene bli betalt av nettkunder i andre kommuner. De økte kostnadene gir derfor økt aktivitet i egen kommune. Tilsvarende vil det for nettselskap med lave kostnader kunne være rasjonelt å øke kostnadene for å unngå at penger sendes ut av kommunen.

I utredningen fra 2010 pekte NVE også på at en nasjonal tariff vil innebære overføring av penger fra nettselskap med lave kostnader, til nettselskap med høye kostnader. Det betyr at det må bygges opp et system for å sikre håndtering av omfordelingen av betydelige pengebeløp.

I samme utredning vurderte NVE at Tilskudd til utjevning av overføringstariffer (Utjevningsordningen) var en treffsikker ordning. I utjevningsordningen bevilges det penger over statsbudsjettet til kundene tilknyttet nettselskap med de høyeste nettkostnadene. Det fastsettes en terskelverdi for gjennomsnittlig nettkostnader som gir grunnlag for støtte. Midlene fordeles slik at hver distribusjonsnettselskap mottar $\frac{3}{4}$ av differansen mellom terskelverdi og den gjennomsnittlige nettkostnadene i selskapet. Det kan tenkes at en slik terskelverdi-beregning kan benyttes i andre utjevningsmodeller, men man vil fortsatt miste noe av "gapestokkeeffekten".

1. Meld. St. 25 (2015-2016) om energipolitikken mot 2030

2. Meld. St. 14 (2011-2012) om utbygging av strømmettet

Et alternativ til Utjevningsordningen med bevilgninger over statsbudsjettet er at nettkostnadene omfordres fra uttakskunder i områder med lave kostnader, til kunder i områder med høye kostnader. NVE vurderte at en slik ordning er relativt enkel å administrere, men at lik tariffstruktur krever endringer i kontrollforskriften.

Nasjonal tariff ble også utredet av XRGIA i februar 2010, på oppdrag fra Energi Norge. De fordelingsmessige virkningene ble vurdert å være betydelige. Det ble beregnet at en utjevning mellom nettkundene flytter på ca. 1,1 mrd. kroner. For nettselskapene ble det vurdert at effektivitetsvirkningene ville være entydig negative, mens det for nettkundene var vanskelig å si hvorvidt en omlegging ville ha positive eller negative effektivitetsvirkninger. I følge rapporten kan innføring av nasjonal tariff føre til betydelig administrative konsekvenser.

På oppdrag av Energi Norge utarbeidet EC Group i 2013 rapporten "Harmonisering og utjevning av netttariffer – to sider av samme sak, eller ikke?". Rapporten belyser blant annet ulike måter å redusere forskjeller i netttariffene. EC Group peker på at jo større vekt det legges på utjevning av tarifforskjeller rent geografisk, jo større er faren for å svekke prissignalene, mellom både ulike brukergrupper, ulik lokalisering og ulike tidspunkter. Videre står det i rapporten at utjevning kan medføre svekket innsats for å holde nettkostnadene nede og uforholdsmessig høy kvalitet i nettet.

I rapporten "Et bedre organisert strømnnett" fra 2014 vurderte en ekspertgruppe nedsatt av OED blant annet muligheten for mer harmoniserte tariffer. Ekspertgruppen konkluderte med at samtlige av de foreslåtte modellene hadde svakheter ved seg som gjorde at de ikke kunne anbefales. Ekspertgruppen påpekte at også en utvikling i retning av færre selskap vil gi mer harmoniserte tariffer. Videre anbefalte ekspertgruppen å beholde Utjevningsordningen for kundene i områdene med de høyeste nettkostnadene.

Strukturendringer

Nettselskap som får reduserte insentiver til å holde kostnadene på et fornuftig nivå, har heller ikke like gode insentiver til å finne frem til mer effektive selskaper gjennom sammenslåinger og omorganiseringer.

En utvikling mot færre selskaper vil være et effektivt tiltak for utjevning av tariffene fordi forskjeller i kostnadsgrunnlag spres på flere nettkunder og dermed reduserer de største utslagene. Dersom målet er en likere nettleie bør det legges til rette for effektive selskaper og en effektiv nettstruktur. Regjeringen og NVE har de siste årene gjort endringer i reguleringen av nettselskapene som legger til rette for dette, for eksempel krav om selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettselskap fra 2021.

Selv om ikke alle regelendringene har trådt i kraft, har det i de senere årene vært en utvikling i retning av en konsolidering i nettsektoren. Antall distribusjonsnettselskap har blitt redusert fra 130 selskap i 2011 til 106 selskap i løpet av 2017. Dette har i mange tilfeller ført til resultatforbedringer og lavere nettleie for kunden.

Den enkleste måten å illustrere effekten av sammenslåinger er å se på endringer i nettkostnaden. Tariffene følger i hovedsak nettkostnadene, men med et påslag. I tillegg differensierer selskapene mellom kunde-grupper, brukstid, forholdet mellom faste og variable ledd m.m.

Under følger eksempler på endringer i nettkostnaden som følge av fusjoner. Tallene i eksemplet under er hentet fra nettselskapenes siste avlagte og godkjente regnskap, og er fra 2016. Faktisk endring i nettkostnad kan derfor variere noe.

- Skånevik Ølen Kraftlag SA inngikk i Haugland Kraft Nett fra 1. september 2017. I 2016 hadde Skånevik Ølen Kraftlag SA en nettkostnad på 39,62 øre/kWh og Haugland Kraft Nett en nettkostnad på 28,48 øre/kWh. Samlet vil selskapet ha en nettkostnad på 29,10 øre/kWh.
- Selbu Energiverk AS inngikk i Trønderenergi Nett AS fra 1. mai 2017. I 2016 hadde Selbu Energiverk AS en nettkostnad på 43,65 øre/kWh og Trønderenergi Nett AS en nettkostnad på 22,68 øre/kWh. Samlet vil selskapet ha en nettkostnad på 23,09 øre/kWh.
- Evenes kraftforsyning AS inngikk i Hålogaland Kraft AS fra 1. juli 2017. I 2016 hadde Evenes kraftforsyning AS en nettkostnad på 39,22 øre/kWh og Hålogaland Kraft AS en nettkostnad på 27,48 øre/kWh. Samlet vil selskapet ha en nettkostnad på 28,12 øre/kWh.
- Gauldal Nett AS vil inngå i Norgesnett AS fra 1. januar 2018. I 2016 hadde Gauldal Nett AS en nettkostnad på 33,32 øre/kWh og Norgesnett AS en nettkostnad på 22,83 øre/kWh. Samlet vil selskapet ha en nettkostnad på 23,40 øre/kWh.

Basert på ovennevnte mener jeg at det ikke vil være effektiv ressursbruk for samfunnet å sette i gang ytterligere utredninger av modeller for utjevning av netttariffer. En mer rasjonell nettstruktur vil i seg selv bidra til utjevning av tariffer og jeg er kjent med at det pågår samtaler rundt konsolidering i mange nettselskap. Nettvirksomhet er strengt regulert, og jeg har tillit til at selskapene selv vurderer hvordan de skal løse sine oppgaver på en egnet måte.

