



Representantforslag 18 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Siri A. Meling, Henning Skumsvoll og Borghild Tenden

Dokument 8:18 S (2012–2013)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Siri A. Meling, Henning Skumsvoll og Borghild Tenden om en fremtidsrettet nettstruktur

Til Stortinget

Bakgrunn

Et robust strømnett med tilstrekkelig kapasitet for fremføring av elektrisk kraft i hele landet er nødvendig for en sikker strømforsyning. Nesten alle viktige samfunnsoppgaver og -funksjoner er kritisk avhengige av et velfungerende kraftsystem.

Strømnettet i Norge deles inn i tre nivåer: distribusjonsnett, regionalnett og sentralnett. Det er Statnett og de lokale og regionale nettselskapene som er ansvarlige for byggingen og driften av strømnettet. Sentralnettet binder sammen produksjon og forbruk i ulike landsdeler, gir aktørene i alle landsdeler adgang til en markeds plass og sørger for sentrale utvekslingspunkt i alle regioner. Sentralnettet omfatter også utenlandsforbindelsene. Sentralnettet består i hovedsak av kraftledninger med 300 eller 420 kV spenning, men i enkelte deler av landet inngår også kraftledninger med 132 kV spenning. Sentralnettet er ca. 11 000 kilometer. Statnett eier om lag 90 pst. av sentralnettet, mens regionale nettselskaper som BKK Nett AS, SKL Nett ASA, Lyse Elnett AS og Hafslund Nett AS eier resten. Regionalnettene er bindeledd mellom sentralnettet og distribusjonsnettene, og består i hovedsak av kraftledninger med 66 kV og 132 kV spenning. Regionalnettet er om lag 19 000 kilometer. De største regionalnettseierne er Hafslund Nett AS, Eidsiva Nett AS og Skagerak Nett AS med over 1 000 kilometer hver. 12 selskaper eier mer enn 500 kilometer. Distribusjonsnettet er de

lokale nettene som vanligvis sørger for distribusjon til sluttbrukerne, som husholdninger, tjenesteyting og industri. Distribusjonsnettene har normalt spenning opp til 22 kV, men spenningen transformeres ned til 230 V for levering til vanlige strømbrukere.

Strømnettet er et naturlig monopol. Gjennomsnittskostnadene per transportert enhet synker med økende utnyttelse av nettet inntil kapasiteten begynner å bli presset. Det betyr at det ville vært kostbart for samfunnet å ha flere parallelle nett. Det er derfor ikke åpnet for konkurranse innen nettvirksomheten. Nettvirksomhet er derfor en monopolvirksomhet der nettselskapene har monopol på fremføring av elektrisk strøm i sitt geografiske område. Dette innebærer at de enkelte selskapene har monopol på å levere helt nødvendig infrastruktur. Dette er en av grunnene til at nettvirksomheten er sterkt regulert og ansvaret er fordelt mellom energimyndighetene, systemansvarlig og nettselskap.

Nettbrukerne finansierer driften av nettet og investeringer gjennom nettleien. Nettleien utgjør en stor del av den enkeltes strømregning, og den kan ofte være større enn regningen for selve strømforbruket. Samtidig kan forbrukerne, i motsetning til når det gjelder strømleverandør, ikke bytte selskap når det gjelder nettvirksomhet. Det er derfor ekstra viktig å overvåke denne virksomheten slik at den drives optimalt både økonomisk og sikkerhetsmessig.

Energimyndighetene har en rekke tiltak og virkemidler som påvirker investeringene i nettet. Forslagsstillerne mener at innretningene i energiloven med at produksjon og omsetning av kraft prises i et marked og at nettvirksomheten er myndighetsregulert, bidrar til en god samfunnsøkonomisk utnyttelse av ressursene – og bedre enn før energiloven trådte i kraft i 1991.

Store oppgaver de kommende årene

Norge står overfor store oppgaver når det gjelder oppgradering og utbygging av overføringsnettet for elektrisk kraft de kommende årene. En følge av økt utbygging av fornybar kraftproduksjon som vindkraft og småkraft, blant annet som resultat av innføringen av et felles norsk/svensk el-sertifikatmarked fra 1. januar 2012, er behov for økte investeringer i nettet. Det er også et stort behov for reinvesteringer i gammelt strømmnett.

Statnett har i sin nettutviklingsplan for dette tiåret, som kom i 2011 og som ble revidert i investeringsplanen i 2012, presentert planer om investeringer i sentralnettet innenlands og i overføringsforbindelsene til utlandet i størrelsesorden 50–70 mrd. kroner de neste ti årene. Det er grunn til å tro at dette vil utløse et om lag like stort investeringsbehov i underliggende nett (regional- og lokalnett) i den samme perioden. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) estimerer et investeringsbehov i regional- og distribusjonsnettet de neste ti årene på 40–55 mrd. kroner. I tillegg kommer investeringer i automatisk måleravlesing (AMS) på 5–10 mrd. kroner.

I tillegg til den kraftige utbyggingen av sentralnettet vil også klimaendringer med mer ekstremvær stille større krav til robusthet i strømmettet. Orkanen «Dagmar», som rammet deler av landet ved årsskiftet 2011/2012, viste hvor sårbart det norske samfunnet er når naturkreftene setter kraftnettet ut av spill.

Den store utbyggingen av distribusjonsnettet de kommende årene stiller store krav til nettselskapene både kompetansemessig og når det gjelder tilgang på kapital. Kostnadene for disse investeringene vil bli belastet brukerne av nettet og vil kunne gi høyere nettleie. Det er derfor viktig med streng kostnadskontroll når de store utbyggingene skal foretas slik at ikke den enkelte bruker av strømmettet belastes unødigg i finansieringen av noe som er en monopolvirksomhet.

Inntektsramme

Det er viktig å legge til rette for riktige og gode insentiver til nødvendige nettinvesteringer. Forslagsstillerne vil understreke at skal en få til nødvendige investeringer i strømmettet, så kreves det flere faktorer som virker sammen, som direkte reguleringer, inntektsrammeregulering og tilsyn/kontroll. Konsejnsjonsvilkårene pålegger nettselskapene å sikre at kundene skal kunne knytte seg til nettet og ha sikkerhet for god leveringskvalitet av strøm.

Fordi nettvirksomhet er en monopolvirksomhet, er den underlagt kontroll av myndighetene gjennom NVE og deres inntektsrammer for det enkelte nettselskap. Forslagsstillerne mener at det er behov for en gjennomgang av nettreguleringen. Dette er ikke minst viktig med hensyn til å optimalisere de økono-

miske insentivene for investeringer og effektiv drift. Forslagsstillerne peker på nødvendigheten av bedriftsøkonomisk lønnsomhet for gjennomføring av samfunnsmessig ønskelige tiltak og investeringer i kraftnettet. Forslagsstillerne mener det er nødvendig å gjennomføre en grunnleggende reform av den økonomiske reguleringen av nettselskapene for å gi de riktige insentiver for investeringer og vedlikehold av overføringsnettet.

Forslagsstillerne peker på at den samlede inntekten til alle nettselskapene i Norge bestemmes av den totale investerte nettkapitalen i Norge og den referanserenten som NVE fastsetter for avkastning på investert kapital. Det er denne «potten» nettselskapene kniver om når inntektsrammene skal fastsettes. Etter dagens regulering er bare 40 pst. av det enkelte nettselskaps inntektsramme basert på egne kostnader, mens 60 pst. baserer seg på normkostnader i bransjen. Normkostnadene er bestemt gjennom effektivitetsanalyser, hvor nettselskapenes kostnadsnivå sammenlignes. De selskapene som har lavere kostnader enn normen, får høyere avkastning enn selskaper som har høyere kostnader. Konsekvensene av dette er at når et selskap påtar seg kostnader ved å reinvestere i nettet eller bygger kapasitet for å tilknytte ny produksjon, vil det først og fremst være nettselskaper som ikke har slike kostnader som øker sin inntektsramme og avkastning. Reguleringen virker dermed i praksis slik at dersom ett selskap investerer i nettet, så vil dette selskapet få en lav avkastning på investeringen. Selskapene som ikke investerer, sitter igjen med en gevinst som følge av at andre har investert. Dagens modell gir dermed signal om å holde igjen, og investere mindre enn det som er samfunnsmessig ønskelig.

Forslagsstillerne peker på at det er et paradoks at mens det er vedtatt klare insentiver til økt produksjon av elektrisk kraft gjennom det felles norsk/svenske el-sertifikatmarkedet, så er insentivene i den gjeldende reguleringen å sikre at det ikke brukes en krone mer enn nødvendig på nett og nettinvesteringer.

Forslagsstillerne peker videre på at dagens regulering innebærer også økonomisk straff for nettselskaper i områder som tidlig satser på tilrettelegging for fjernvarme, andre energibærere eller planmessige energieffektiviseringstiltak. Dersom forbruket av elektrisitet faller i nettselskapets forsyningsområde, vil nemlig det aktuelle selskapet måles som mindre effektivt enn tidligere i NVEs økonomiske regulering.

Utfordringen for regulering av kraftnettene har forandret seg kraftig de siste årene. Dette gjør det nødvendig med en kritisk vurdering av om nettreguleringen er egnet til å løse dagens utfordringer. Det grunnleggende i reguleringen av kraftnett har på få år

endret seg fra primært å skulle sikre kostnadseffektivitet i et temmelig statisk kraftnett med overkapasitet, til å skulle gi kraftnettene en nøkkelrolle i å nå Norges klimamål og tilknytte ny fornybar energiproduksjon. Samtidig skal ønsket leveringssikkerhet trygges gjennom omfattende ny- og reinvesteringer.

Automatisk måleravlesing (AMS) og smarte nett

Nettselskapene står ikke bare overfor store oppgaver når det gjelder oppgradering og utvidelse av overføringskapasiteten i nettet. De står også overfor store oppgaver når det gjelder å utvide antall tjenester de er forventet å levere. Den teknologiske utviklingen har gjort det mulig både å utnytte nettet på en mer optimal måte, men også å kunne tilby tilleggstjenester gjennom strømmettet. Den viktigste av disse tjenestene de nærmeste årene vil etter all sannsynlighet være innføring av automatisk måleravlesing (AMS). AMS vil kunne gi en rekke fordeler både for nettselskapene og brukerne av nettet ved at det vil forenkle avlesing av strømforbruket, muligheter for å tilpasse strømforbruket til de tider av døgnet hvor etterspørselen, og dermed prisene, er lavest og en mer optimal utnyttelse av strømmettet for nettselskapene.

Ved hjelp av avansert informasjonsteknologi kan såkalte «smarte nett» med automatisk måleravlesing både kunne forenkle brukernes hverdag og sikre et optimalt strømforbruk der energien utnyttes mer effektivt enn i dag, og vil kunne gi betydelige innsparinger i strømforbruket uten at dette går på bekostning av komfort. AMS er et sentralt element i «smarte nett», men «smarte nett» omfatter mye mer.

«Smarte nett» vil gi et kvantesprang i integrasjon av IKT på alle nivåer i det elektriske kraftsystemet i form av en fusjon av kraftnett og Internett. «Smarte nett» innebærer at 2,8 millioner datamaskiner kommer i brukernes sikringsskap, til en kostnad på 10–12 mrd. kroner. Det er viktig å se på hvordan man kan utnytte dette til mer enn det å få en riktig strømregning og oppdatert forbruksinformasjon.

AMS og «smarte nett» gir store muligheter til å ta ut et stort potensial for energieffektivisering. Erfaringer fra europeiske pilotprosjekt viser i snitt en 10 pst. reduksjon i energiforbruk ved introduksjon av bedre informasjon og nye insentiver. Det vil dessuten gi laststyring som ved å avlaste nettet i flaskehalssituasjoner kan bidra til reduserte behov for nettinvesteringer. I tillegg kan «smarte nett» gjøre at nettet kan benyttes til utvidede tjenester innen blant annet velferdsteknologi. Samtidig er utrulling av AMS til alle nettkunder en stor og omfattende investering som ytterligere vil belaste nettleien til brukerne. Det er derfor viktig at dette skjer så kostnadseffektivt som mulig og med den best tilgjengelige teknologi.

Behov for en ny selskapsstruktur

Selskapsstrukturen i Norge når det gjelder nettselskaper er preget av svært mange og små selskaper. Det er 152 nettselskaper her i landet med til sammen 2,6 millioner kunder. Av disse er det i underkant av 140 som har egne sluttbrukere. Hvert nettselskap har dermed i gjennomsnitt 17 000 kunder. Det er omtrent halvparten så mange nettkunder per selskap som de nordiske nabolandene har. Det er bare Estland som har færre kunder per nettselskap i Europa. Noen nettselskaper er svært små, med bare 2 000–3 000 nettkunder, mens store regionale nettselskaper som Hafslund, Agder Energi, BKK og Lyse har mer enn 100 000 nettkunder.

Det er grunn til å tro at dagens struktur med mange små nettselskaper er lite optimal når det gjelder å møte de store oppgavene disse selskapene står overfor de kommende årene. Mange selskaper har utfordringer både kompetansemessig og kapitalmessig når det gjelder å kunne løse oppgavene.

Nettsektoren står overfor et betydelig reinvesteringsbehov, samtidig som dette skal skje fra selskaper som i stor grad er offentlig eiet, og hvor disse kommunale eierne sliter økonomisk. Med de store utbyggingene de kommende årene er det viktig å drive effektivt. Samtidig gjør minimumsavkastningen at det ikke alltid er reell straff for å drive ineffektivt i de små selskapene.

Pareto finner at de minste nettselskapene har lavere avkastning på nettkapitalen enn de store. De har videre høyere nettleie enn de store selskapene. De har også hyppigere og lengre avbrudd enn de store. Dette betyr at nettkundene i små nettselskaper betaler for en lite hensiktsmessig selskapsstruktur gjennom høyere nettleie og økt risiko for strømprudd enn de ville ha hatt med færre og større nettselskaper.

Pareto har i en analyse av det norske strømmettet funnet at fusjoner mellom tilgrensende nettselskaper vil kunne føre til besparelser på opp mot 9 000 kroner årlig for en husholdningskunde med et forbruk på 20 000 kWh i året. Den høyeste besparelsen, med 8 883 kroner i året i spart nettleie, er ved en fusjon mellom Tysnes og BKK. På flere steder over hele landet vil nettkunder kunne spare i størrelsesorden 2 000–4 000 kroner i året ved en sammenslåing av nettselskaper til større enheter.

De ti siste årene har det vært nesten ingen restrukturering i den norske nettstrukturen. Det er fortsatt ingen tegn til restrukturering i nettsektoren. Pareto mener at dette i hovedsak skyldes:

1. Tap av inntektsramme ved fusjoner.
2. Ingen reell straff for å drive ineffektivt, da selskapene blir reddet av minsteavkastningen.
3. Tilskudd til utjevning av nettleie gir redusert press fra kundene.

4. Fare for negativ medieomtale for kommuner som har solgt kraftaktiva.

Nettstrukturen er delvis historisk betinget av utviklingen i de enkelte nettselskaper, men økonomi og insentiver i selskapene reguleres også i stor grad av myndighetene. Kraftsektoren, og nettvirksomheten i særdeleshet, er en sektor der politiske rammebetingelser spiller en stor rolle. Myndighetene gir blant annet insentiver gjennom tilskuddet til netttjevning. Dette bidraget går til nettselskapets kunder og ikke nettselskapet selv. Dette beløpet var 30 mill. kroner i 2006–2008. Det ble økt til 60 mill. kroner i årene 2009–2011 og ble ytterligere doblet til 120 mill. kroner i statsbudsjettet for 2012. I statsbudsjettet for 2013 er det foreslått samme beløp. Hele 31 selskaper mottar denne støtten i 2012.

På grunn av geografi kan det være behov for en slik netttjevning til enkelte deler av landet. Samtidig vil en selskapsstruktur med færre og større selskaper i stor grad kunne utjevne forskjellene. Mye tyder også på at et høyt nivå på bevilgningene til netttjevning gir dårlige insentiver til de enkelte nettselskaper om å slå seg sammen til større, mer robuste selskaper. Økt tilskudd til utjevning av nettleie gir mindre press fra kunder når det gjelder sammenslåing. Ordningen gjør det mer attraktivt å drive ineffektivt. I det lange løp gir derfor netttjevningen lite uttelling i form av lavere nettleie for forbrukerne.

Utrulling av AMS og smarte nett stiller ytterligere krav til nettselskapene. Det kan føre til at de mindre selskapene bare vil installere minimumsløsninger innen AMS, mens de større nettselskapene vil kunne gi sine kunder mer avanserte tilbud. Da vil gjerne publikum få et bedre tilbud hos de store nettselskapene. Dette vil kunne forsterke skillet mellom «by og land» der de som bor i sentrale strøk med store nettselskaper vil kunne få bedre og mer omfattende løsninger enn de som bor i distrikter med små nettselskaper som ofte bare vil kunne være i stand til å tilby minimumsløsninger. Dette styrker behovet for en restrukturering av selskapsstrukturen for nettselskaper slik at man får større og mer ressurssterke nettselskaper i hele landet.

Forslagsstillerne mener at både behovet for en kraftig utbygging og oppgradering av dagens strømnett på regionalt og lokalt nivå, samt de store mulig-

hetene nye teknologiske løsninger kan gi når det gjelder bruken av nettet, gjør det enda viktigere å sette både kunde og forsyningssikkerhet i sentrum. Forslagsstillerne mener at dette skjer best gjennom færre og større nettselskaper.

De store oppgavene nettselskapene står overfor de kommende årene med store utbygginger og oppgradering av regional- og lokalnettet her i landet, samt utbygging av nye teknologiske løsninger som automatisk måleravlesing (AMS) og «smarte nett», gjør at forslagsstillerne mener det er behov for en grundig politisk behandling av denne virksomheten i Stortinget. Stortinget behandlet våren 2011 regjeringens nettmelding – Meld. St. 14 (2011–2012) «Vi bygger landet – om utbyggingen av strømmettet», jf. Innst. 287 S (2011–2012). Denne meldingen omhandlet imidlertid hovedsakelig sentralnettet. Meldingen presenterte klare mål for netttutbyggingen, men adresserte nesten ikke kraftbransjens insentiver til å nå disse målene.

Forslagsstillerne mener det nå er behov for en gjennomgang også av underliggende nett, der oppgavene og utfordringene de kommende årene er like store som i sentralnettet. Det er i like stor grad utbygginger av lokal- og regionalnett som «bygger landet». Det er etter forslagsstillerne mening særlig behov for tiltak for å få en mer effektiv nettstruktur med færre, større og mer robuste nettselskaper. Skal nettselskapene løse de store oppgavene de står foran de nærmeste ti årene, må regulering og bransjestruktur tilpasses fremtiden.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

Stortinget ber regjeringen i løpet av vårsesjonen 2013 fremme en sak om regional- og lokalnettet for fremføring av strøm og om de utfordringer og oppgaver nettselskapene står overfor de kommende årene og med forslag til tiltak som kan gi en effektiv og fremtidsrettet nettstruktur i Norge med færre og mer robuste nettselskap enn i dag.

14. november 2012