



Oppsummeringsrapport: Forslag til endringer i forskrift og praksis for inntektsregulering

Oppsummering av høringsuttalelser og endelig forskriftstekst vedrørende statistikk som grunnlag for referansepris for kraft og forslag til ny metode for fastsettelse av kostnadsnormer for nettanlegg i grensesnitt distribusjons- og regionalnett

90
2016



R
A
P
P
O
R
T

Rapport nr 90-2016

Oppsummeringsrapport: Forslag til endringer i forskrift og praksis for inntektsregulering

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat
Redaktør: Tore Langset
Forfattere: Roar Amundsveen og Mona Helen Heien

Trykk: NVEs hustrykkeri
Opplag: 10
Forsidefoto: Roar Amundsveen
ISBN 978-82-410-1543-4
ISSN 1501-2832

Sammendrag: NVE foreslo å gå bort fra NVEs egen korttidsstatistikk for alminnelig forsyning ved beregning av referansepris på kraft, til fordel for SSBs statistikk om forbruk i alminnelig forsyning. Samtlige høringsinstanser støtter NVEs forslag, og ingen har kommet med ytterligere kommentarer. NVE vil med dette gjennomføre forskriftsendringen som planlagt, og den vil tre i kraft fra 1. januar 2017. NVE vil ikke gjennomføre forslaget om å endre praksis for behandling av anlegg i grensesnitt mellom distribusjons- og regionalnett på dette tidspunktet.

Emneord: Referansepris for kraft, nettap, økonomisk regulering, inntektsrammer, kostnadsnorm, nettanlegg

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

Desember 2016

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Om høringen.....	3
1.2	Innholdet i dette oppsummeringsdokumentet.....	4
2	Endring av forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 8-4 tredje ledd	5
2.1	Høringsinstansenes innspill	5
2.2	NVEs kommentar.....	5
3	Endring av behandlingen av anlegg i grensesnitt mellom distribusjons- og regionalnett	6
3.1	Høringsinstansenes innspill	6
3.2	NVEs kommentar.....	7
3.2.1	Om grensesnittsanlegg	7
3.2.2	Om høringsforslaget og rapportering av faktiske kostnader...	7
3.2.3	Konklusjon og videre arbeid	8
4	Endelig forskriftstekst.....	10

Forord

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sendte 22. september 2016 ut NVE-høringsdokument 2-2016 med forslag til endringer i forskrift av 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (forskrift om kontroll av nettvirksomhet) § 8-4 tredje ledd. I tillegg ble det foreslått endret praksis for inntektsregulering.

Endringene i § 8-4 hadde som formål å effektivisere arbeidsprosesser ved at NVE vil bruke statistikk om forbruk i alminnelig forsyning som publiseres av SSB istedenfor å publisere egen statistikk.

NVE foreslo i tillegg en endring i praksis ved fastsettelse av kostnadsnormer når det gjelder håndtering av anlegg i grensesnitt mellom distribusjon- og regionalnett.

Høringsfristen var 7. november 2016.

NVE har mottatt syv høringsuttalelser.

NVE har gjennomgått og vurdert de innkomne høringsuttalelsene. For å synliggjøre hvilke endringer som gjøres på bakgrunn av høringsrunden, har NVE i dette dokumentet oppsummert og kommentert de innkomne uttalelsene.

Endringene i forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 8-4 tredje ledd vil tre i kraft fra 1. januar 2017, med visse overgangsregler.



Oslo, desember 2016

Per Sanderud
vassdrags- og
energidirektør



Ove Flataker
avdelingsdirektør

1 Innledning

1.1 Om høringen

Fastsettelsen av nettselskapenes inntektsrammer, tillatte inntekter og mer-/mindreinntekter er regulert i forskrift av 11.3.1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier (forskrift om kontroll av nettvirksomhet).

Forslag til endringer i forskrift og praksis for inntektsregulering ble sendt på høring 22. september 2016. Høringsfristen var 7. november 2016.

Høringsdokumentet er lagt ut på NVEs nettsted www.nve.no, og offentliggjort som NVE høringsdokument 2/2016 med dokumentnummer 201603689-1.

I høringsdokumentet ble det redegjort for forslag til endring av forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 8-4 tredje ledd om hvilken statistikk som skal legges til grunn for vektene som benyttes ved fastsettelsen av referanseprisen på kraft (nettapspriisen). Bakgrunnen for endringsforslaget var at NVE ikke lengre publiserer statistikken som forskriften henviser til. Forslaget vil således bidra til å effektivisere arbeidsprosesser.

Ikke alle detaljer i reguleringen er fastsatt i lov eller forskrift. Enkelte metoder og modeller anvendes i tråd med den til enhver tid gjeldende praksis. De modeller og metoder som anvendes har vært gjenstand for en høringsprosess i forkant av at de ble tatt i bruk.

I høringsdokumentet ble det foreslått endring i praksis for hvordan anlegg i grensesnittet mellom distribusjon- og regionalnett skal håndteres når kostnadsnormene for inntektsrammene fastsettes. Anleggene skal i henhold til forslaget håndteres som før, men det ble foreslått at anleggene skal verdsettes basert på faktiske kapitalkostnader for det enkelte nettselskap fremfor normert verdier som er lik for alle like anlegg. For drifts- og vedlikeholdskostnader ble det foreslått at faktiske eller estimerte kostnader hos det enkelte nettselskap legges til grunn. Alternativt ble det foreslått at det beregnes en egen norm for drifts- og vedlikeholdskostnader. Denne kan for eksempel beregnes på bakgrunn av et gjennomsnitt av selskapenes innrapporterte verdier. NVE ønsket tilbakemelding på dette forslaget. Den aktuelle praksisen er ikke regulert i lov eller forskrift, men er en del av NVEs forvaltningspraksis fastsatt etter høringer. Forslaget har til hensikt å bedre sammenlignbarheten i modellen som brukes for å beregne kostnadsnormene.

Det er innkommet syv høringsuttalelser.

Følgende høringsinstanser har ingen merknader:

- TrønderEnergi Nett AS

Følgende høringsinstanser har hatt merknader:

- Distriktenes Energiforsyning (Defo)
- Hafslund Nett AS
- BKK AS

- Energi Norge
- Lyse Elnett AS
- Skagerak Nett AS

Alle høringsuttalelsene er lagt ut på NVEs nettsted www.nve.no.

1.2 Innholdet i dette oppsummeringsdokumentet

Dette dokumentet oppsummerer de innkomne høringsuttalelsene og NVEs kommentarer.

Merknader knyttet til endring av § 8-4 er behandlet i kapittel 2. Merknadene til NVEs forslag til endring av metode er behandlet i kapittel 3.

I den grad det ikke uttrykkelig fremgår av dette dokumentet at NVEs forutsetninger eller tolkninger er endret, vil NVE legge det som er sagt i høringsdokument 2/2016 til grunn ved tolkningen og anvendelsen av forskriften etter endringen selv om det ikke er gjentatt her.

Den endelige forskriftsteksten finnes i kapittel 4.

NVEs vurdering av høringsinnspillene resulterer i at:

- NVEs korttidsstatistikk for alminnelig forsyning blir erstattet av SSBs tabell 08583 i forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 8-4 som foreslått.
- NVE vil ikke gjennomføre forslaget om å endre praksis for behandling av anlegg i grensesnitt mellom distribusjons- og regionalnett på dette tidspunktet.

2 Endring av forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 8-4 tredje ledd

NVE foreslo å gå bort fra NVEs egen korttidsstatistikk for alminnelig forsyning ved beregning av referansepris på kraft, til fordel for SSBs statistikk om forbruk i alminnelig forsyning (tabell 08583). Endringen kan innebære en marginal endring i kraftprisen, og dermed i inntektsrammen.

2.1 Høringsinstansenes innspill

Samtlige høringsinstanser støtter NVEs forslag, og ingen har kommet med ytterligere kommentarer.

2.2 NVEs kommentar

NVE vil med dette gjennomføre forskriftsendringen som planlagt, og den vil tre i kraft fra 1. januar 2017.

3 Endring av behandlingen av anlegg i grensesnitt mellom distribusjons- og regionalnett

NVE foreslo å endre praksis for fastsettelsen av kostnadsnormer for anlegg i grensesnitt mellom distribusjons- og regionalnett. I dag beregnes en egen norm for disse anleggene, og for selskaper dette gjelder blir denne normen trukket fra selskapenes kostnader før selskapet blir evaluert i kostnadsnormmodellen. NVE foreslo at selskapene fra 2017 skulle rapportere faktiske eller estimerte årlige drifts- og vedlikeholdskostnader. Forslaget har bakgrunn i at den beregnede normen for grensesnittsanlegg som brukes i dag kan være for høy.

3.1 Høringsinstansenes innspill

Energi Norge, BKK og Lyse Elnett mener at forslaget ikke nødvendigvis er en langsiktig god løsning, og at hovedmålet bør være å redusere verdiene som blir håndtert via grensesnittvariabelen. De peker også på at regnskapsføringen mest sannsynlig ikke er god nok til å separere kostnadene på en presis måte, og at rapporteringene dermed vil være preget av manglende datagrunnlag og påfølgende subjektive vurderinger. Det legges vekt på at NVE bør følge opp selskapenes praktisering av definisjonen av hhv regional- og distribusjonsnettanlegg som er gitt i kontrollforskriften, og at NVE bør sørge for at alle nettselskapene fra 2017 regnskapsfører sine kostnader i henhold til definisjonen.

Defo foreslår at NVE pålegger nettselskapene med anlegg på begge nettnivå å rapportere grensesnittanlegg enten i distribusjons- eller regionalnettet. Dette vil redusere beløpet knyttet til anlegg i grensesnitt og dermed bidra til å øke sammenlignbarheten mellom selskapene. Selskapene som gjenstår er distribusjonsnettselskaper med anlegg i grensesnitt, og for disse selskapene støtter Defo NVEs forslag om å legge til grunn de innrapporterte kostnader på anleggene fra det enkelte selskap.

Hafslund Nett etterspør sterkere føringer fra NVE til hvordan anlegg i grensesnitt mellom distribusjons- og regionalnett skal rapporteres og håndteres i inntektsreguleringen. Hafslund Nett mener også at nettselskap med både distribusjons- og regionalnett ikke trenger å håndteres særskilt med tanke på grensesnittsproblematikken. Hafslund Nett mener at fokuset bør være på å ha færrest mulig spesialjusteringer i modellen, og ikke på at den beregnede normen for grensesnittsanlegg kan være for høy. Hafslund Nett foreslår at alle komponenter i transformatorstasjonen skal rapporteres i regionalnettet, og dermed inngå i regionalnettsmodellen.

Skagerak Nett er positive til NVEs forslag, men påpeker at det bør forhindres at stasjoner kunstig splittes opp mellom nettnivåene og at NVE til en viss grad begrenser friheten til å velge hvor grensesnittsanlegg rapporteres. De foreslår at NVE utvider sitt forslag med følgende kriterium: «Om et selskap regnskapsfører og rapporterer en eller flere hovedkomponenter på en bestemt transformatorstasjon i regionalnett (avgangsfelter på

primærsiden, transformatorer, m.m.), så skal det samme selskapet også håndtere resten av denne stasjonen i regionalnett, også stasjonens MV-avgangsfelt¹.»

TrønderEnergi Nett støtter NVEs forslag til praksisendring.

3.2 NVEs kommentar

Som beskrevet i NVE høringsdokument 2/2016 har nettselskapene ulik praksis for eierskap og kostnadsføring for anleggskomponenter i grensesnittet mellom distribusjons- og regionalnett. I kostnadsnormmodellen skal grensesnittsvARIABLEN ta hensyn til disse forskjellene. Siden 2007 har disse anleggene blitt tatt hensyn til på ulike måter. Etter NVEs syn bidrar gjeldene praksis til redusert sammenlignbarhet mellom selskapene, og dette var utgangspunktet for endringsforslaget.

3.2.1 Om grensesnittsanlegg

Alle nettanlegg er definert til kun å tilhøre ett nettnivå. I § 1-3 i forskrift om kontroll av nettvirksomhet (se nedenfor) defineres hovedregelen for skille mellom de ulike nettnivåene. I praksis er ikke dette skillet absolutt, og nettselskapene har ulik praksis for hvilket nettnivå nettanlegg tilhører. Eksempler på dette er at et nettselskap kan eie avganger i et annet nettselskaps transformatorstasjon. Disse avgangene, typisk med nominell spenning på 22 kV, vil etter definisjonen i forskriften være definert som distribusjonsnett. Selskapet som eier stasjonen kan imidlertid rapportere sine avganger på regionalnett. Et annet eksempel er nettselskaper som eier en transformatorstasjon som på primærsiden er tilknyttet et annet nettselskaps regionalnett. Det er tilfeller hvor selskapene har fått rapportere disse anleggene som distribusjonsnett siden det har vært ansett som lite hensiktsmessig å rapportere på to ulike nettnivåer.

I 2007 ble det som beskrevet i NVE høringsdokument 2/2016 etablert en grensesnittsvARIABLEN hvor denne typen anlegg inngikk. Bakgrunnen for dette var at det ble ansett som nødvendig å ta hensyn til denne typen anlegg i de sammenlignende analysene. I regionalnett ble denne typen nettanlegg ivarettatt i oppgavespesifikasjonen i kostnadsnormmodellen, mens det for distribusjonsnett var nødvendig å etablere en egen variabel. Betegnelsen «grensesnittsanlegg» brukes dermed om avganger og transformatorer i stasjoner som normalt ligger i regionalnettet, men som er kostnadsført på distribusjonsnett.

3.2.2 Om høringsforslaget og rapportering av faktiske kostnader

I høringen fremhevet NVE at det vil være behov for å ta hensyn til denne typen anlegg i de sammenlignende analysene, og det ble foreslått en ny metode for å ta hensyn til disse anleggene. I forhold til dagens metode som er basert på en normkostnad, var den foreslåtte metoden i større grad basert på faktiske kostnader. Det ble anført som en forutsetning at det ikke var for stor variasjon i selskapenes ressursbruk knyttet til disse anleggene. Videre påpekte NVE også at selskaper som har nettanlegg i både distribusjons- og regionalnett i fremtiden bør rapportere denne typen anlegg i

¹ Mellomspenning (MV fra det engelske medium voltage) er definert som standard nominell spenning i intervallet fra 1 kV til og med 35 kV. Merkespenningen, dvs. høyeste spenning for utstyr, for 35 kV standard nominell spenning er 40,5 kV. I Norge brukes sjelden mellomspenningsutstyr med merkespenning over 36 kV, dvs. med en standard nominell spenning over 33 kV. Mellomspenningsanlegg, f.eks. de med 24 kV og 36 kV merkespenning, bygger typisk på samme teknologiske lest.

regionalnett. Anleggene vil da fanges opp av stasjonsvariabelen i regionalnett, og det vil ikke være behov for denne typen spesialbehandling.

Parallelt med høringen har NVE gjennomført en innsamling av bokførte verdier, avskrivninger samt drifts- og vedlikeholdskostnader blant nettselskaper som har rapportert at de har denne typen anlegg. Totalt dreier det seg om 48 selskaper. Per 1. desember 2016 har 43 selskaper rapportert inn bokførte verdier, avskrivninger og drifts- og vedlikeholdskostnader. For sistnevnte kostnader er det rapportert enten faktiske eller estimerte kostnader.

Analyser av det tallmaterialet NVE har mottatt viser at det er stor variasjon i alderen på disse nettanleggene. Flere selskaper har ikke bokførte verdier, eller forholdsvis lave verdier på anleggene. Dette taler for at det er rimelig å legge til grunn faktiske kapitalkostnader for disse anleggene i stedet for en norm slik det gjøres i dag.

Videre observerer vi at det er stor variasjon i rapporterte drifts- og vedlikeholdskostnader. Generelt ser vi at selskaper som har rapportert estimerte kostnader rapporterer høyere verdier enn selskaper som oppgir faktiske verdier. Etter vårt syn er det for stor variasjon i de rapporterte drifts- og vedlikeholdskostnadene til at de kan anvendes slik de opprinnelig var tenkt. Høringsinnspillet om at regnskapsføringen mest sannsynlig ikke er god nok til å separere kostnadene på en presis måte, og at rapporteringene dermed vil være preget av manglende datagrunnlag og påfølgende subjektive vurderinger virker å være en god beskrivelse av virkeligheten.

3.2.3 Konklusjon og videre arbeid

Som beskrevet over påpekte NVE også at selskaper som har nettanlegg i både distribusjons- og regionalnett i fremtiden bør rapportere denne typen anlegg i regionalnett. Det viser seg at dersom selskaper med nettanlegg på begge nettnivåer i fremtiden rapporterer disse grensesnittsanleggene på regionalnett, så vil de tilfellene med størst avvik mellom dagens normkostnad for grensesnitt og faktiske kostnader forsvinne. NVE støtter dermed flere av høringsinstansene i at det vil være fornuftig å redusere behovet for spesialregulering ved at anleggene rapporteres på regionalnett i de tilfeller hvor dette er mulig.

På bakgrunn av dette vil ikke NVE gjennomføre høringsforslaget nå. Inntektsrammer for 2017 vil bli fastsatt med utgangspunkt i gjeldende metode for denne typen anlegg. Vi vil i 2017 vurdere hvordan vi kan etablere sterkere føringer på hvor anleggene skal kostnadsføres.

I forskrift om kontroll av nettvirksomhet legges følgende definisjoner til grunn når det gjelder de ulike nettnivåene:

§ 1-3. Definisjoner

I denne forskrift menes med

Distribusjonsnett: Overføringsnett med nominell spenning opp til og med 22 kV, med mindre annet er bestemt.

Regionalnett: Overføringsnett mellom sentralnett og distribusjonsnett.

Sentralnett: Anlegg i overføringsnett på spenningsnivå 132 kV eller høyere og som er definert som anlegg i sentralnettet.

Vi ser at forskriften som utgangspunkt definerer overføringsnett med nominell spenning opp til og med 22 kV som distribusjonsnett, og anlegg over 22 kV til 132 kV som regionalnett. Dette er imidlertid hovedregelen, og i definisjonen av distribusjonsnett ser vi at hovedregelen kan fravikes.

For de fleste selskapene som har anlegg i grensesnittet gjelder dette avganger med nominell spenning på 22 kV. Dette er altså anlegg som forskriften definerer som distribusjonsnett. Disse anleggene må følgelig overføres til regionalnett. For noen selskaper inkluderer det også transformatorstasjon med spenningsnivå definert som regionalnett. Det sistnevnte tilfellet er uproblematisk i forhold til definisjonene i forskriften. I det førstnevnte tilfellet må vi vurdere hvorvidt det er tilstrekkelig med klarere føringer fra NVE når det gjelder rapportering av kostnader på virksomhetsområder eller om det vil være nødvendig å endre forskriften.

NVE ønsker derfor i samråd med nettselskapene og bransjeorganisasjonene å se nærmere på hvordan det kan etableres en praksis som bidrar til bedre sammenlignbarhet mellom selskapene i kostnadsnormmodellen. Dette arbeidet vil bli startet i 2017.

4 Endelig forskriftstekst

Forskrift om endring i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer.

Fastsatt av Norges vassdrags- og energidirektorat 7. desember 2016 med hjemmel i forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 9-1, jf. lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 10-6.

I

I forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer gjøres følgende endringer:

§ 8-4 tredje ledd skal lyde:

Som grunnlag for vekt benyttes månedlig brutto forbruk for alminnelig forsyning slik den fremkommer i Statistisk Sentralbyrås tabell 08583 Elektrisitetsbalanse.

II

Endringen trer i kraft 1. januar 2017.



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 09575
Internett: www.nve.no