



Rapport 2022/29 | For Samfunnsbedriftene Energi



Modeller for likere nettleie

Åsmund Sunde Valseth, Haakon Vennemo

Dokumentdetaljer

Tittel	Modeller for likere nettleie
Rapportnummer	2022/29
Forfattere	Åsmund Sunde Valseeth, Haakon Vennemo
ISBN	978-82-8126-587-5
Prosjektnummer	22-HVE-09
Prosjektleder	Åsmund Sunde Valseeth
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Samfunnsbedriftene Energi
Dato for ferdigstilling	5. juli 2022
Kilde forsidefoto	Utbygging av strømnnett i Gravermarka i Lofoten sommeren 1957. Wikimedia Commons.
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Energi, Strøm, Kraft, Nettleie, Nettregulering, Inntektsregulering, Skatt

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vi takker Samfunnsbedriftene Energi for et interessant oppdrag. Vurderingene er gjort innenfor tre uker og med begrensede ressurser. Vi mener likevel vi har godt grunnlag for de konklusjonene vi trekker. Vi håper både oppdragsgiver, myndighetene og andre finner vårt bidrag verdifullt.

5. juli 2022

Haakon Vennemo
Daglig leder
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	6
1 Innledning	7
2 Målet om likere nettleie.....	11
3 Finansieringsmodell	16
3.1 Tilskudd over statsbudsjettet	16
3.2 Overføringer mellom nettselskapene	17
3.3 Konklusjon	18
4 Ytterligere effektivitetskorrigerings.....	19
5 Terskler og dekningsgrad	20

Sammendrag og konklusjoner

Vista Analyse har på oppdrag fra Samfunnsbedriftene Energi vurdert ulike modeller for utjevning av nettleien. Vi mener det er godt faglig grunnlag for slik utjevning. Vi anbefaler at utjevning skjer gjennom et tilskudd over statsbudsjettet, som bør gis som en overslagsbevilgning. Vi legger til grunn at strømmettet fortsatt skal finansieres over strømrregningen, og anbefaler at tilskuddet finansieres gjennom en særavgift eller en økning i elavgiften. Vi anbefaler en målrettet ordning med en terskel, som vil ha mye til felles med den tidligere utjevningsordningen. På sikt bør mer omfattende ordninger uten terskel utredes.

Samfunnsbedriftene Energi ønsker en modell for likere nettleie som gir *omfordeling, stabilitet og enkelhet*. Mens kostnadene for transmisjonsnettet i dag fordeles likt, er det store geografiske forskjeller i nettleien for distribusjons- og regionalnettet.

Vista Analyse mener det er godt faglig grunnlag for utjevning av nettleien. *Geografiske fordelingshensyn* taler for at nettkostnadene fordeles likt geografisk, på samme måte som kostnadene ved mye annen infrastruktur. Dette hensynet korresponderer med Samfunnsbedriftenes ønske om *omfordeling*. *Effektivitetstapet ved at nettbrukerne står overfor forskjellig kostnad ved bruk av strømmettet*, når dette ikke er begrunnet i samfunnsøkonomiske kostnader, taler for utjevning. *Fordelingsvirkningene* ved særlig høy nettleie for noen nettbrukere med lav inntekt taler for utjevning. Hensynet til *samfunnsmessig rasjonell utvikling av regionalnettet* taler for utjevning, fordi det er fare for at det bygges for lite nett dersom nettselskapene har insentiver til å begrense kostnader ut over det som ligger i inntektsreguleringen. Vi er mer usikre på *hensynet til samfunnsmessig rasjonell utvikling i distribusjonsnettet*, men mener at det i hvert fall ikke er et sterkt argument *mot* likere nettleie. Hensynet til effektiv organisering vil i noen tilfeller svekkes dersom utjevningsordningen har en terskel.

Vi har vurdert hvordan en utjevningsordning kan utformes, på bakgrunn av tidligere utredede modeller som *frimerkemodellen* og *distriktsenergimodellen* samt *tilskuddsordningen* som eksisterte fra 2000 til 2017.

Vi anbefaler at likere nettleie oppnås gjennom et tilskudd over statsbudsjettet. Det bør være en terskel som gjør at de fleste nettbrukerne som i dag har høy nettleie omfattes, og dekningsgraden bør være høy. En slik modell vil gi stor grad av *omfordeling* samtidig som den også ivaretar prinsippet om *enkelhet*, blant annet fordi den ligner mye på den tidligere utjevningsordningen. Videre legger vi til grunn at strømmettet fortsatt skal finansieres over strømrregningen, og anbefaler derfor at tilskuddet finansieres gjennom en ny særavgift eller en økning i elavgiften. Utjevning vil dermed skje gjennom omfordeling mellom nettbrukerne. Vi anbefaler ikke effektivitetskorrigerer ut over det som allerede ligger i inntektsreguleringen. På sikt bør en mer omfattende ordning uten terskel utredes.

Vi tar utgangspunkt i at utjevningen gjelder kostnadene ved nettutbygging og -drift. I den grad nettleien stiller nettbrukerne overfor samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av nettet, bør ikke dette påvirkes av utjevningsordningen. Med utjevningsordningen vi anbefaler bør det være uproblematisk å stille nettbrukerne overfor samfunnsøkonomiske kostnader innenfor den delen av nettkostnadene som fortsatt må dekkes gjennom nettleie. Grad av finansiering gjennom anleggsbidrag bør heller ikke påvirkes.

Vi mener det viktigste man kan gjøre for å oppnå *stabilitet* rundt en utjevningsordning, er å skape forståelse for at det er godt faglig grunnlag for utjevning av nettleien.

1 Innledning

Vista Analyse har på oppdrag for Samfunnsbedriftene Energi utredet modeller for likere nettleie i Norge.

Samfunnsbedriftene Energi er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon som representerer nærmere 170 produsenter, nettdistributører og omsetningsselskap av elektrisk kraft.

Samfunnsbedriftene Energi ønsker en modell for likere nettleie som ivaretar følgende prinsipper:

- *Omfordeling*: Modellen skal gi en omfordeling av de samlede nettkostnadene, som gir en tilnærmet lik fordeling mellom brukere i ulike deler av landet.
- *Stabilitet*: Modellen skal gi en finansiering som sikrer forutsigbare og stabile rammer over tid. Det er ikke ønskelig med årlige budsjettjusteringer eller salderinger.
- *Enkelhet*: Modellen skal ikke kreve store ressurser til innføring og administrasjon. Videre skal modellen være så lett forståelig som mulig.

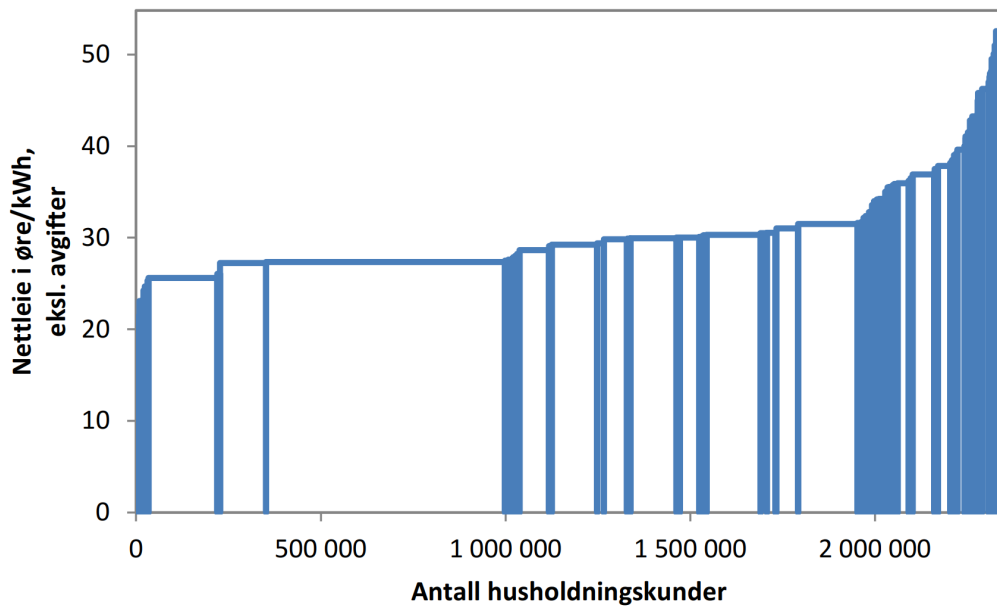
Vi beskriver i innledningen kort de geografiske forskjellene i dagens nettleie og den tidligere utjevningsordningen. Deretter redegjør vi for hovedforskjellene mellom ulike modeller for likere nettleie. Så forklarer vi nærmere vårt utgangspunkt om at utjevning ikke gjelder ev. samfunnsøkonomiske kostnader som er priset gjennom nettleien, før vi til slutt gir en leseveiledning.

Geografiske forskjeller i dagens nettleie

Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i NVE utredet i 2019 virkemidler for utjevning av nettleie.¹ Vi viser til RMEs utredning for en detaljert gjennomgang av hvordan nettleien varierer geografisk, og gjengir her bare hovedpunkter.

Ifølge RME var gjennomsnittlig nettleie 30 øre/kWh uten avgifter per januar 2019, for en husholdning med et årlig forbruk på 20 000 kWh. Figur 1 fra RME viser at mange nettbbrukere har nettleie rundt gjennomsnittet, mens noen nettbbrukere har vesentlig høyere nettleie.

¹ RME høringsdokument nr. 1/2019 *Utredning av virkemidler for utjevning av nettleie*.

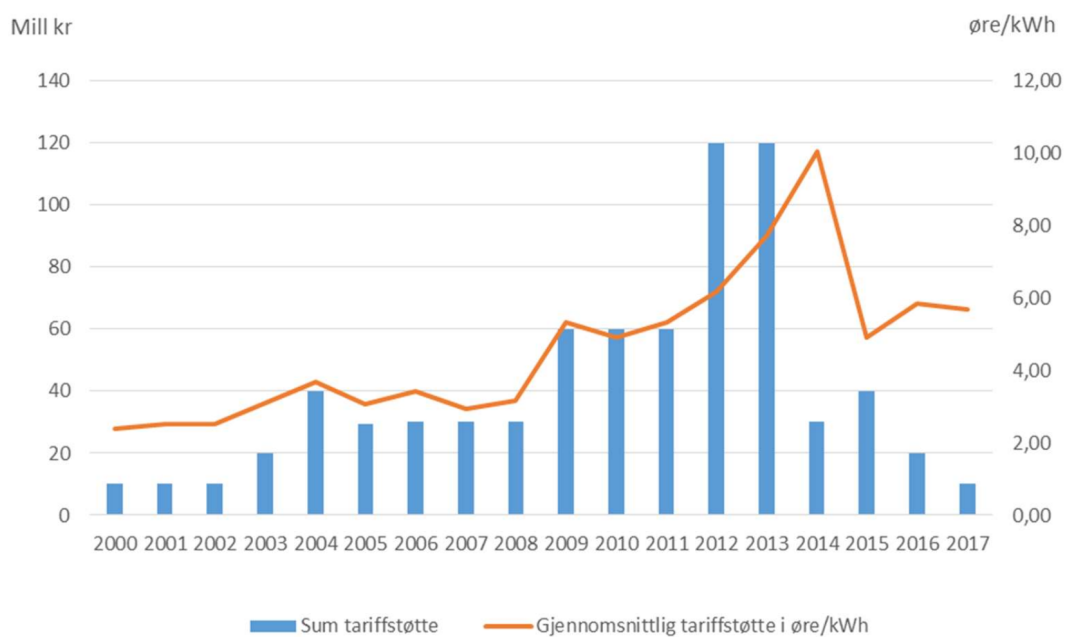


Figur 1 Nettleie i øre/kWh ekskl. avgifter for husholdningskunder, fra RME (2019)

Tidligere utjevningsordning

Fra 2000 til 2017 var det en utjevningsordning der nettselskapene fikk dekket 75 prosent av kostnader over en terskelverdi. Terskelverdien ble bestemt av bevilgningen, som varierte mellom 10 og 120 mill. kroner i løpet av denne perioden.

Figur 1 fra RME viser størrelsen på bevilgningen og gjennomsnittlig tilskudd for de som mottok tilskudd, gjennom årene ordningen eksisterte.



Figur 2 Tilskuddsbevilgning og gjennomsnittlig støtte i øre/kWh, fra RME (2019)

Modeller for likere nettleie

I tidligere utredninger er det skilt mellom ulike modeller:

- *Tilskuddsordning*: Tilskudd bevilges over statsbudsjettet til nettselskap med nettleie over en terskelverdi.
- *Frimerkemodellen*: Nettleien utjevnes fullstendig gjennom overføringer mellom nettselskapene.
- *Distriktsenergimodellen*: Som frimerkemodellen, men med korrigering for selskapets kostnads-effektivitet vurdert gjennom DEA-modell på samme måte som for inntektsrammen.

Inndelingen er imidlertid ikke helt treffende. Det er for eksempel mulig å utjevne fullstendig gjennom en tilskuddsordning, og det er mulig å bare utjevne delvis gjennom overføringer mellom nettselskapene.

Overordnet skiller modellene seg fra hverandre langs to dimensjoner, (1) finansieringsmodell og (2) utjevningsgrad. I Tabell 1.1 har vi beskrevet hvordan modeller kan utformes langs begge disse dimensjonene.

Tabell 1.1 Modeller for likere nettleie – Overordnet inndeling

	Tilskudd	Overføringer mellom nettselskapene
Delvis utjevning	Tilskudd over statsbudsjettet, men begrenset ved terskler og/eller dekningsgrad. Som tidligere <i>tilskuddsordning</i> .	Overføringer mellom selskapene, men begrenset ved terskler og/eller dekningsgrad.
Full utjevning	Alle nettselskap får tilskudd i et slikt omfang at nettleien utjevnes fullstendig.	Overføringer mellom selskapene i et slikt omfang at nettleien utjevnes fullstendig. Som <i>frimerkemodellen</i> .

I tillegg er det for *begge finansieringsmodeller* og *alle utjevningsgrader* mulig å korrigere for kostnads-effektivitet på samme måte som i *distriktsenergimodellen*.

Finansieringsmodell kan derfor vurderes uavhengig av utjevningsgrad.

Vi ser på den delen av nettleien som ikke gjenspeiler samfunnsøkonomiske kostnader

Vi tar utgangspunkt i at utjevningen gjelder kostnadene ved nettutbygging og -drift. I den grad nettleien stiller nettbrukerne overfor samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av nettet, bør ikke dette påvirkes av utjevningsordningen. I dag stilles kundene overfor kostnaden ved økt (eller verdien av redusert) energitap i strømmettet. Videre kan energileddet *på tidspunkter der nettkapasiteten er begrenset*, forstås som en prising av knapp nettkapasitet.

Vi vurderer det som uproblematisk for nettselskapene å fortsette å stille nettbrukerne overfor samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av nettet. Selv i ytterpunktet der nettleien for alle selskaper reduseres helt ned til nivået for det selskapet som i dag har lavest nettleie, bør dette nivået være tilstrekkelig til å tillate prising av slike kostnader. Så lenge en betydelig del av kostnadene ved utbygging og drift dekkes over nettleien, vurderer vi det ikke som nødvendig å ta eksplisitt hensyn til dette i utformingen av utjevningsordningen.

Vi legger til grunn at nettleien for alle modeller fortsatt kan reduseres med avbruddskostnader (KILE), slik at nettselskapene på samme måte som i dag fortsatt har insentiv til å begrense disse.

Tiltak for likere nettleie bør ikke påvirke i hvilken grad nettutbygging finansieres gjennom anleggsbidrag. Bruk av anleggsbidrag er regulert gjennom et eget regelverk.

Leseveiledning

Vi vurderer først målet om likere nettleie i kapittel 2.

Deretter vurderer vi i kapittel 3 de ulike finansieringsmodellene. Først vurderer vi hvordan en tilskuddsmodell kan utformes. Blant annet vurderer vi om tilskudd bør gis gjennom en ordinær bevilgning eller en overslagsbevilgning. Videre vurderer vi om tilskuddet bør finansieres gjennom det generelle skatte- og avgiftssystemet, innføring av en særavgift eller økning av elavgiften, eller gjennom en sektoravgift. Deretter vurderer vi modellen med overføringer mellom nettselskapene. Til slutt sammenligner vi modellene og kommer med en anbefaling.

Vi vurderer i kapittel 4 om modellen bør korrigeres for kostnadseffektivitet på samme måte som i distriktsenergimodellen.

Til slutt vurderer vi i kapittel 5 terskler og dekningsgrad.

Konklusjonene våre står sammen med sammendraget.

2 Målet om likere nettleie

Samfunnsbedriftene Energi ønsker en modell for likere nettleie som gir tilnærmet lik nettleie for brukere i ulike deler av landet.

Vi har gjort en overordnet vurdering av det faglige grunnlaget for utjevning av nettleien, ut fra følgende hensyn:

- Geografiske fordelingshensyn
- Effektivitetstap ved ulik kostnad for bruk av strømnettet
- Fordelingsvirkninger for ulike inntektsgrupper
- Samfunnsmessig rasjonell nettutvikling – distribusjonsnett
- Samfunnsmessig rasjonell nettutvikling – regionalnett
- Effektiv organisering

Vår vurdering er at det er godt faglig grunnlag for utjevning av nettleien.

Geografiske fordelingshensyn

Uten tiltak for likere nettleie vil noen nettbrukere betale mer enn andre, avhengig av hvor de bor. Vi legger til grunn at det er ønskelig at den fiskale delen (kostnadsdekning) av nettleien fordeles noenlunde likt geografisk, på samme måte som andre infrastrukturkostnader.

Geografiske fordelingshensyn taler *for* likere nettleie.

Effektivitetstap ved ulik kostnad for bruk av strømnettet

Uten tiltak for likere nettleie vil noen nettbrukere stå overfor en høyere kostnad for å bruke nettet enn andre. Når kostnadsforskjellen ikke kan begrunnes ved samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av nettet, innebærer forskjellige kostnader et samfunnsøkonomisk tap. Grunnen er at effektivitetstapet (dødvektstapet) ved det som i praksis er en avgift, øker i avgiftssatsen. Kostnaden ved redusert bruk av nettet for de med høy nettleie er større enn gevinsten ved økt bruk av nettet for de med lav nettleie, sammenlignet med en situasjon med lik nettleie.

Hensynet til å begrense effektivitetstap ved avvisning taler derfor *for* likere nettleie.

Fordelingsvirkninger for ulike inntektsgrupper

Uten tiltak for likere nettleie vil noen nettbrukere betale mer i nettleie enn andre. Særlig fastleddet har negative fordelingsvirkninger, fordi alle betaler samme beløp uavhengig av inntekt. Kostnaden ved å betale fastleddet er større for de med lav inntekt enn for de med høy. Det har en velferds-kostnad at lavinntektsgrupper betaler mer nettleie i noen deler av landet enn i andre, fordi kostnaden ved å bruke inntekten sin på nettleie er større dess mer en må betale. Utjevning av nettleie vil gjøre at lavinntektsgrupper i ulike deler av landet får likere nettleie. Dette vil gi økt velferd, fordi verdien av reduksjonen

for lavinntektsgrupper som hadde høy nettleie, vil være større enn kostnaden ved økningen for lavinntektsgrupper som hadde lav nettleie.

fordelingsvirkninger for ulike inntektsgrupper taler derfor for likere nettleie.

Samfunnsmessig rasjonell nettutvikling - distribusjonsnett

Utgangspunktet for den økonomiske reguleringen av nettselskapene er at insentiver til kostnadseffektivitet gis gjennom avkastningen til selskapene og deres eiere.² RME beregner hvert år en inntektsramme for alle nettselskap, som blir en del av nettselskapenes tillatte inntekt. Inntektsrammen beregnes på bakgrunn av to deler, kostnadsgrunnlaget og kostnadsnormen, som i dag vektes med henholdsvis 40 og 60 prosent. Fra 2023 skal vektingen endres til henholdsvis 30 og 70 prosent. *Kostnadsgrunnlaget* beregnes på bakgrunn av hvert nettselskaps faktiske kostnader. *Kostnadsnormen* beregnes på bakgrunn av gjennomsnittlige kostnader for å løse tilsvarende oppgaver. Dersom et selskap løser oppgavene mer effektivt enn gjennomsnittet vil selskapet få høyere avkastning enn referanserenten.

RME beskriver kostnadsnormen slik:³

Kostnadsnormen er et mål på hva totalkostnaden i et nettselskap skulle vært dersom de utførte oppgavene sine på en gjennomsnittlig effektiv måte. Kostnadsnormen tar hensyn til omfanget av de enkelte nettselskapenes oppgaver og plikter, men den er i stor grad frikoblet fra selskapenes egne kostnader. (...) Kostnadsnormen til et gjennomsnittlig effektivt nettselskap vil være tilnærmet lik kostnadsgrunnlaget deres, og selskapet kan forvente å få en avkastning på sin kapital som tilsvarer referanserenten.

I dag er oppgavevariablene som brukes i beregning av inntektsrammens kostnadsnorm (1) antall kunder, (2) antall kilometer høyspent nett og (3) antall nettstasjoner. Hvert nettselskaps kostnader ved å løse disse oppgavene sammenlignes med andre selskaper gjennom en DEA-modell (Data Envelopment Analysis).

Selskapene har sterke insentiver til å unngå kostnader som ikke er nødvendige for å løse de definerte oppgavene. I dag får de bare dekket 40 pst. av slike kostnader, og fra 2023 bare 30 pst. Det betyr at det bare er 40 og etter hvert 30 pst. av disse kostnadene som kan veltes over på nettbrukerne gjennom nettleien.

Med dagens oppgavevariabler kan selskapene i noen tilfeller ha insentiv til å bygge for mye nett, i andre tilfeller for lite. Oppgavevariablene kan i dag til en viss grad påvirkes av nettselskapene selv. For eksempel er antall kilometer nett i seg selv en oppgavevariabel. Det kan derfor være tilfeller der bygging av mer nett vil øke både kostnadsgrunnlaget og kostnadsnormen. Hvorvidt dette gir insentiv til å bygge for mye eller for lite nett, avhenger imidlertid av et selskaps kostnadseffektivitet. Dersom selskapet bygger en ny linje mer kostnadseffektivt enn gjennomsnittet, vil selskapet få en høyere avkastning enn referanserenten. Da kan det være tilfeller der selskapet har insentiver til å bygge mer nett enn nødvendig. Men dersom selskapet bygger linjen mindre kostnadseffektivt enn gjennomsnittet, vil avkastningen være lavere enn referanserenten. I slike tilfeller vil selskapet ha insentiv til å bygge mindre nett. Fordi 30 pst.

² Se NVEs faktaark nr. 1-9/2021 for gode innføringer i ulike sider ved den økonomiske reguleringen: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/økonomisk-regulering-av-nettselskap/>

³ NVEs faktaark nr. 2/2021 *Inntektsrammer*

av kostnadene uansett dekkes gjennom kostnadsgrunnlaget, er det rimelig at den samlede virkningen ligger nærmere for mye enn for lite nett.

RME arbeider imidlertid med nye oppgavevariabler som i mindre grad kan påvirkes av nettselskapene selv. Et ev. insentiv til å bygge for mye nett, knyttet til oppgavevariablene, vil reduseres eller forsvinne dersom oppgavevariablene endres. Dersom oppgavevariablene endres vil de trolig gjelde mye av levetiden til nettanlegg som besluttes i dag.

Spørsmålet er uansett om nettselskapene skal ha et insentiv til å begrense kostnadene og dermed nettleien, *ut over hensynet til avkastning*. Som diskutert over har nettselskapene allerede sterke insentiver til å begrense kostnadene. I noen tilfeller kan selskapene med dagens oppgavevariabler ha insentiv til å bygge for mye nett, men dette insentivet vil reduseres eller forsvinne dersom oppgavevariablene endres. I noen tilfeller kan et ytterligere insentiv til å begrense kostnadene gi for lite nettutbygging. Det kan være tilfelle dersom et selskap får en lavere avkastning enn referanserenten ved å bygge mer nett, og i tillegg vektlegger hensyn til nettleienivået. Dersom hensynet til nettleienivå vektlegges tungt, kan det i mange tilfeller bli for lite nett.

Merk at dersom det er samfunnsmessig rasjonelle tiltak som ikke fanges opp av oppgavevariablene (eller inntektsreguleringen for øvrig, for eksempel hensynet til å begrense avbruddskostnader), vil selskapene ha svært svake insentiver til å gjennomføre disse tiltakene. Dersom det finnes slike tiltak, vil hensynet til å begrense nettleien ytterligere svekke insentivene til å gjennomføre dem.

Samlet er vår vurdering at hensynet til samfunnsmessig rasjonell nettutvikling i distribusjonsnett i hvert fall ikke er et sterkt argument mot tiltak for likere nettleie.

Samfunnsmessig rasjonell nettutvikling – regionalnett

For tiltak i regionalnettet⁴ er det krav om anleggskonsesjon. Myndighetene skal i konsesjonsbehandlingen vurdere om tiltaket er samfunnsmessig rasjonelt. Oppgavevariablene kan i enda større grad enn for (lokalt) distribusjonsnett påvirkes av selskapene:

- Vektete verdier for luftlinjer
- Vektete verdier for jordkabler
- Vektete verdier for sjøkabler
- Vektete verdier for stasjonskomponenter

Vektingen bestemmes av anleggenes egenskaper. Videre korrigeres oppgavene for rammevilkår (terreng).

Hvis tiltak i regionalnettet *ikke måtte ha anleggskonsesjon*, ville det her vært fare for overinvestering. Selskapene ville (fra 2023) fått dekket 30 pst. av kostnadene direkte, og i tillegg pluss/minus 70 pst. avhengig av kostnadseffektivitet.

Men fordi tiltakene er konsesjonspliktige, er det likevel ikke fare for overinvestering. Dette forutsetter at myndighetene i konsesjonsbehandlingen klarer å vurdere godt om tiltak er samfunnsmessig rasjonelle eller ikke.

⁴ Noen steder omtalt som regionalt distribusjonsnett, blant annet i NVEs faktaark nr. 5/2021 *Kostnadsnormen – regionalt distribusjonsnett*.

Uten tiltak for likere nettleie kan det derimot være *fare for underinvestering*. Dersom nettselskapene tar hensyn til nettleienivået vil de ønske å investere mindre. En del tiltak vil nettselskapene være pliktige til å planlegge og søke om konsesjon til ut fra tilknytningsplikten. Men det kan være samfunnsmessig rasjonelle tiltak som nettselskapene ikke er pliktige til å planlegge og konsesjonssøke ut fra tilknytningsplikt. For eksempel kan det være tiltak for bedre forsyningssikkerhet som nettselskapene ikke er pliktige til ut fra tilknytningsplikten eller andre plikter, men som likevel er samfunnsmessig rasjonelle. Det kan også være koordineringsproblemer («høna og egget»-problemer) der nytt forbruk vil etablere seg dersom det investeres i nett, men det nye forbruket ikke er tilstrekkelig konkret til å utløse tilknytningsplikt.

Vår vurdering er at hensynet til samfunnsmessig rasjonell nettutvikling i regionalnettet taler for likere nettleie.

Effektiv organisering

Hensynet til effektiv organisering er ofte trukket fram som et argument mot tiltak for likere nettleie. Vi vurderer ikke her hvorvidt sammenslåing av nettselskaper er ønskelig eller ikke, men tar utgangspunkt i hvordan tiltak for likere nettleie vil slå ut i *tilfeller der sammenslåing er ønskelig*. Dette kan for eksempel være et tilfelle der samlede kostnader for det sammenslåtte selskapet er lavere enn da de var to ulike selskaper.

Dersom utjevning skjer gjennom et system med en terskel, for eksempel der nettselskap får tilskudd dersom nettleien er over et visst nivå, kan tiltak for likere nettleie i noen tilfeller svekke insentivene til sammenslåing. Dette vil skje dersom det nye selskapet kommer under terskelen for tilskudd, og størrelsen på tilskuddet er større enn gevinsten ved kostnadsreduksjon ved sammenslåing. Tilskuddet vil da falle bort, og gjennomsnittlig nettleie for kundene til de to selskapene vil være høyere enn før sammenslåingen.

Dette vil ikke skje dersom det ikke er noen terskel. Tilskuddet vil da være like stort i andel av kostnader for det sammenslåtte selskapet, som da det var da de var to ulike selskaper.

I tilfeller der sammenslåing av nettselskap er ønskelig, vil insentivene til sammenslåing i noen tilfeller svekkes ved terskler i utjevningsmodellen. Insentivene svekkes ikke dersom det ikke er slike terskler.

Konklusjon

Vår samlede vurdering er at det er godt faglig grunnlag for tiltak for likere nettleie. Geografiske fordelingshensyn, effektivitetstap gjennom avvisning, andre fordelingshensyn og hensynet til samfunnsmessig rasjonell utvikling av regionalnettet, er faktorer som taler for likere nettleie. Hensynet til samfunnsmessig rasjonell utvikling av distribusjonsnettet er mer komplisert, men vi mener at det i hvert fall ikke er et sterkt argument *mot* likere nettleie. Hvorvidt hensynet til effektiv organisering er et argument mot likere nettleie eller ikke har betydning, avhenger av hvordan utjevningsordningen utformes.

Som beskrevet i innledningen bør ikke prising av samfunnsøkonomiske kostnader jevnnes ut. Nettbrukerne bør fortsatt stå over priser som gjenspeiler kostnaden ved økt (eller gevinsten ved redusert) tap i nettet. I den grad nettleien brukes til å prise begrenset overføringskapasitet, bør ikke dette påvirkes av utjevning. Selv med stor grad av utjevning bør det imidlertid være uproblematisk å prise samfunnsøkonomiske virkninger innenfor den delen av kostnadene som fortsatt må dekkes gjennom nettleie.

Vurderingen vår av insentiver til samfunnsmessig rasjonell nettutvikling forutsetter at nettselskapene og deres eiere ønsker en markedsmessig avkastning. De fleste nettselskap er imidlertid helt eller delvis eid av en eller flere kommuner, og det kan tenkes at disse har et lavere avkastningskrav. I så fall vil nettselskapene ha for sterke insentiver til å bygge nett. På den annen side kan det også tenkes at kommunene i praksis har høyere avkastningskrav, dersom de er uvillige til å skyte inn kapital selv ved forventet lønnsomhet. Det er derfor ikke klart hvilken vei det kommunale eierskapet drar nettinvesteringene.

Vår vurdering er at det viktigste man kan gjøre for å oppfylle Samfunnsbedriftenes ønske om *stabilitet* rundt en framtidig utjevningsordning, er å skape forståelse for det faglige grunnlaget for likere nettleie.

3 Finansieringsmodell

3.1 Tilskudd over statsbudsjettet

Vi vurderer her hvordan en tilskuddsmodell kan utformes. Vi vurderer først om tilskudd bør gis gjennom en ordinær bevilgning eller en overslagsbevilgning. Deretter vurderer vi om tilskuddet bør finansieres gjennom det generelle skatte- og avgiftssystemet, en særavgift en sektoravgift.

Bevilgningstype

Mens en *ordinær bevilgning* ikke kan overskrides, kan en *overslagsbevilgning* overskrides mot etterfølgende framlegg for Stortinget. Overslagsbevilgninger kan brukes når utgiftsbehovet følger av regelverk fastsatt av Stortinget.

Omtale i Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid:

Når stikkordet «overslagsbevilgning» føyes til en utgiftsbevilgning, gir stikkordet fullmakt til å overskride bevilgningen, jf. bevilgningsreglementet § 5 annet ledd nr. 1. Vilkåret for å bruke stikkordet er at utgiftsbehovet følger av regelverk som Stortinget har fastsatt. (...) Sykepenges og pensjoner fra folketrygden og driftstilskudd til barnehager er typiske eksempler på tilskuddsbevilgninger der stikkordet kan benyttes. For mange tilskuddsordninger har Stortinget vedtatt generelle regler, men overlatt til departementene å gi utfyllende bestemmelser. Departementene har i slike tilfeller visse muligheter til å påvirke utgiftsnivået. Finansdepartementet har ikke kunnet tilrå bruk av stikkordet dersom utgiftsnivået ikke i det alt vesentlige er bundet av det regelverket Stortinget har vedtatt.

Strømstøtten er bevilget som en overslagsbevilgning. Stortinget har vedtatt en midlertidig lov om støtte til husholdninger som følge av ekstraordinære strømutgifter, som gir grunnlag for å bruke denne bevilgningstypen.

Selv om en overslagsbevilgning kan synes mer stabil og forutsigbar, er det ikke sikkert at forskjellen fra en ordinær bevilgning egentlig er så stor. Tilskudd gjennom overslagsbevilgning innebærer at størrelsen vurderes og bestemmes i forbindelse med Stortingets vedtak om regelverket for ordningen. Men forslag til endringer i regelverket kan utarbeides i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen og fremmes i forbindelse med forslag til statsbudsjett. Slik sett har en overslagsbevilgning mye til felles med skatteregler. Bruk av overslagsbevilgning gir ikke noe frikort i budsjettprosessen.

Overslagsbevilgning kan likevel ha noe for seg, dersom det er ønskelig at nettselskap og -brukere skal kunne forholde seg til at en viss andel av kostnadene dekkes o.l. Uten overslagsbevilgning kan det oppstå situasjoner der det oppstår usikkerhet om støtten fordi bevilgningen ikke er tilstrekkelig, og en da må tilbake til Stortinget for å øke bevilgningen. Med en overslagsbevilgning kan man da overskride bevilgningen og orientere Stortinget etterpå. Dette var trolig en viktig grunn til at strømstøtten ble gitt som overslagsbevilgning, fordi støtten avhenger av svært usikre strømpriser.

Bruk av overslagsbevilgning vil innebære noe større administrative kostnader i forbindelse med innføringen, fordi det må utarbeides og vedtas en lov. De løpende administrative kostnadene vil imidlertid trolig være mindre.

Merk at tilskuddet gjennom overslagsbevilgning kan rammes inn med for eksempel en øvre grense, ved behov for kostnadskontroll.

Vi anbefaler at tilskudd gis gjennom en overslagsbevilgning, dersom tilskudd skal gis over statsbudsjettet.

Finansieringskilde

Tilskudd over statsbudsjettet kan finansieres på ulike måter:

- *Det ordinære skatte- og avgiftssystemet:* Tilskuddet er ikke knyttet til noen spesifikk inntektskilde, men finansieres av samlede skatter og avgifter (unntatt gebyrer og sektoravgifter) på samme måte som de aller fleste andre utgifter.
- *Særavgift:* Tilskuddet finansieres her egentlig gjennom det ordinære skatte- og avgiftssystemet på samme måte som ovenfor. Men dersom tilskuddet innføres samtidig som det innføres en tilsvarende særavgift, vil nok mange oppleve det som at tilskuddet finansieres slik. Elavgiften er en særavgift. Særavgifter er ikke øremerkede.
- *Sektoravgift:* En sektoravgift er øremerket.

Vi legger til grunn at en særavgift eller sektoravgift vil være per kilowatttime på samme måte som elavgiften og energileddet.

Vi er usikre på om vilkårene for å kunne finansiere utjevning av nettleien gjennom en sektoravgift er oppfylt. Finansdepartementet skriver i rundskriv R-112/15 at «det bør utvises stor tilbakeholdenhet med å innføre sektoravgifter for å finansiere offentlige utgifter». Sammen betyr dette at innføring av en sektoravgift for å finansiere utjevning trolig vil være komplisert. Dette taler for å ikke legge opp til at utjevning finansieres gjennom en sektoravgift.

Hvorvidt utjevning av nettleien bør finansieres gjennom det ordinære skatte- og avgiftssystemet, i stedet for over strømgregningen gjennom en særavgift, er en mer omfattende problemstilling. Dette er et spørsmål vi ikke har kunnet vurdere skikkelig innenfor dette relativt begrensede oppdraget. I praksis vil utjevning finansiert gjennom det ordinære skatte- og avgiftssystemet, innebære å flytte deler av finansieringen av strømmettet fra strømgregningen og over på det ordinære skatte- og avgiftssystemet. Denne mer omfattende problemstillingen berører også nivået på elavgiften.

Vi avgrenser derfor vurderingen til finansiering over strømgregningen. Det vil si at utjevningen skjer gjennom en omfordeling mellom nettkunder.

Vi anbefaler at tilskudd finansieres gjennom å innføre en særavgift eller øke elavgiften, dersom tilskuddet skal gis over statsbudsjettet og gitt at strømmettet skal betales over strømgregningen.

3.2 Overføringer mellom nettselskapene

Overordnet innebærer overføringsmodellen at nettselskap med lave kostnader må kreve inn mer nettleie fra sine kunder, mens nettselskap med høye kostnader må kreve inn mindre. Samtidig overføres inntekter fra selskaper med lave kostnader til selskaper med høy.

En overføringsmodell er administrativt krevende og krever et detaljert overføringssystem eller at det etableres en ny sentral enhet. Dette er beskrevet nærmere av RME i deres utredning:

Både frimerkemodellen og distriktsenergimodellen innebærer at kundene betaler en annen sum gjennom nettleien enn tillatt inntekt for nettselskapet. Det er derfor behov for en omfordeling av inntekter mellom selskapene.

Omfordelingen forutsetter at selskapene som skal hente inn mindre enn tillatt inntekt gjennom nettleien, får overført penger fra ett eller flere selskaper som skal hente inn mer enn tillatt inntekt. Dersom pengestrømmene skal håndteres direkte mellom selskapene, må det skje gjennom en mengde transaksjoner. Det vil være behov for å fastsette gjennom regulering at nettselskapene skal hente inn andre beløp fra kundene enn sin egen tillatte inntekt. Det må også fastsettes en betalingsplan for hvert selskap, som spesifiserer hvilke(t) selskap de skal betale til eller motta penger fra. Hvem som har ansvar og frister for overføring av penger må til enhver tid være klart definert. Alternativt kan pengestrømmene håndteres i en sentral enhet.

3.3 Konklusjon

Vi anbefaler at likere nettleie oppnås gjennom tilskudd over statsbudsjettet. Videre anbefaler vi at tilskuddet gis som en overslagsbevilgning. Vi legger til grunn at strømnettet som i dag skal finansieres over strømrregningen og at utjevning skal skje gjennom omfordeling mellom nettbrukerne, og anbefaler derfor at tilskuddet finansieres gjennom en ny særavgift eller en økning i elavgiften.

4 Ytterligere effektivitetskorrigerings

Distriktsenergi har foreslått en variant av frimerkemodellen (full utjevning gjennom overføringer mellom nettselskapene) der utjevningen justeres for nettselskapenes effektivitet vurdert gjennom DEA-modellen RME bruker i inntektsreguleringen.

RME beskriver modellen slik i sin utredning av tiltak for likere nettleie:

- Inntektsrammer og kostnader til overliggende nett knyttet til kundegruppene som inngår i modellen blir jevnet ut til en nasjonal gjennomsnittssleie for disse kundegruppene.
- Gjennomsnittet blir justert for den målte effektiviteten det enkelte selskap oppnår i de sammenlignende analysene. I praksis vil dette innebære at kundene til et gjennomsnittlig effektivt selskap betaler en nettleie lik landsgjennomsnittet, mens kundene til et mindre effektivt selskap betaler en høyere nettleie. Tilsvarende får kundene til et selskap som er mer effektivt enn gjennomsnittet en lavere nettleie.

Prinsipielt kan effektivitetskorrigerings gjøres uavhengig av finansieringsmodell (statsbudsjett eller overføringer mellom nettselskapene) og uavhengig av utjevningsgrad. Korrigerings vil innebære at selskaper som er mindre (mer) kostnadseffektive enn gjennomsnittet mottar mindre (mer) i tilskudd/overføring, slik at nettleien reduseres mindre (mer).

Korrigerings vil komme i tillegg til den vanlige effektivitetskorrigerings gjennom inntektsreguleringen. Gjennom inntektsreguleringen vil selskaper som er mindre effektive enn gjennomsnittet få lavere avkastning enn referanserenten, fordi effektivitetskorrigerings reduserer inntektsrammen. Med tiltak for likere nettleie, men uten ekstra effektivitetskorrigerings, vil inntektsrammen fordeles på nettleie og tilskudd/overføring for likere nettleie. Den vanlige effektivitetskorrigerings bidrar til at summen av nettleie og tilskudd/overføring blir mindre, på bekostning av selskapet og dets eiere.

Ytterligere effektivitetskorrigerings vil ikke påvirke størrelsen på inntektsrammen, men vil endre fordelingen på nettleie og tilskudd/overføring innenfor inntektsrammen. Selskaper som er mindre kostnadseffektive enn gjennomsnittet vil måtte dekke en større andel gjennom nettleie, og vice versa.

Selskapene vil med ekstra effektivitetskorrigerings få sterkere insentiv til å redusere kostnadene. Dersom oppgavevariablene som ligger til grunn for DEA-analysen var perfekte, ville det være ønskelig med svært sterke insentiver til å redusere kostnader. Men ettersom oppgavevariablene ikke er perfekte, kan det ha uheldige konsekvenser å stramme til insentivene altfor mye.

I tillegg til at det er utfordrende å overskue hvordan ytterligere effektivitetskorrigerings påvirker selskapenes insentiver, vil et slikt element være komplisert å innføre og drifte.

Vi anbefaler derfor ikke at det gjøres noen effektivitetskorrigerings ut over det som allerede skjer gjennom den økonomiske reguleringen.

5 Terskler og dekningsgrad

Vi vurderer i dette kapittelet hvordan ulike grad av utjevning kan oppnås med de ulike finansieringsmodellene.

Både ved finansiering over statsbudsjettet og gjennom overføringer

- *Terskel*: Nettleienivå der utjevningsordningen slår inn. Nettleie over terskelen dekkes i tråd med dekningsgrad. Dersom terskelen settes så lavt at ingen kommer under den, omtaler vi dette som *ingen terskel*.
- *Dekningsgrad*: I hvor stor grad nettleie over terskelen dekkes.

I Tabell 5.1 sammenligner vi situasjonen med og uten terskel, ut fra hensynene som ble beskrevet i kapittel 2 samt hensynet til *enkelhet*. Vi legger her til grunn at terskelen er satt slik at alle nettselskaper med vesentlig høyere nettleie enn gjennomsnittet, kommer over terskelen. Videre legger vi til grunn samme dekningsgrad. Dagens situasjon uten tiltak for likere nettleie er sammenligningsgrunnlaget. Antall plusser og minuser er ikke sammenlignbare mellom ulike hensyn.

Tabell 5.1 Modell med og uten terskel sammenlignet med situasjonen uten utjevningsordning

Overskrift	Terskel	Ingen terskel
Geografiske fordelingshensyn	++	+++
Effektivitetstap ved avvisning	++	+++
Andre fordelingshensyn	++	+++
Samfunnsmessig rasjonell nettutvikling – distribusjonsnett	0	0
Samfunnsmessig rasjonell nettutvikling – regionalnett	+	+++
Effektiv organisering	-	0
Enkelhet	-	---

Mesteparten av gevinstene knyttet til geografiske fordelingshensyn, effektivitetsvirkninger og andre fordelingshensyn kan realiseres i en modell med terskel, når terskelen er satt slik at de fleste med høy nettleie får støtte.

For hensynet til samfunnsmessig rasjonell utvikling av distribusjonsnett konkluderte vi i kapittel 2 med at hensynet i hvert fall ikke talte *mot* likere nettleie. Dersom dette hensynet taler for (mot) likere nettleie, vil virkningen være mindre (større) med terskel enn uten. Men ettersom virkningen er tvetydig setter vi null her.

En modell uten terskel vil i større grad bidra til samfunnsmessig rasjonell utvikling av regionalnett, fordi færre nettselskaper får incentiver til å bygge for lite nett, gjennom hensyn til nettleienivået. Med terskel vil mange av selskapene som ikke får tilskudd/støtte fortsatt ta hensyn til virkningen på nettleienivået, selv om de ikke har høy nettleie.

En modell uten terskel vil ikke redusere insentivene til sammenslåing, i tilfeller der dette er ønskelig. Samlet tilskudd/overføring for det sammenslåtte selskapet vil være lik samlet tilskudd/overføring for de ulike selskapene. Selskapene vil imidlertid ha noe svakere incentiver til sammenslåing enn uten tiltak for

like nettleie, fordi deler av en ev. kostnadsreduksjon ved sammenslåing vil motsvares av lavere tilskudd/overføring. Gevinst for selskapene og deres eiere vil imidlertid være uendret.

En modell med terskel vil trolig være enklere å innføre, fordi ordningen er mindre omfattende og ligner mye på den tidligere tilskuddsordningen.

Vi legger ikke vekt på at en modell med terskel gir lavere finansieringsbehov, fordi utjevning av nettleien uansett innebærer at kostnadene ved å finansiere strømmettet blir lavere. Ved finansiering gjennom overføringer mellom nettselskapene, eller over statsbudsjettet men finansiert av en særavgift, vil strømmettet fortsatt finansieres over strømregningen – men til en lavere kostnad enn tidligere fordi regningen fordeles likere ut over nettbrukerne.

Det at de fleste av de positive virkningene øker i graden av utjevning, taler for høy dekningsgrad. Ved terskel vil imidlertid insentivene til sammenslåing svekkes mer ved høy dekningsgrad.

Vi anbefaler at det innføres en utjevningsordning med terskel, med høy dekningsgrad. En slik modell vil i stor grad oppfylle Samfunnsbedriftenes ønske om *omfordeling*, samtidig som den også oppfyller ønsket om *enkelhet* – særlig i innføringsfasen. På sikt er det gode grunner til å vurdere en mer omfattende ordning uten terskel. En slik mer omfattende reform forutsetter imidlertid mer omfattende utredning enn vi har kunnet gjøre i forbindelse med dette oppdraget.



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no