

# Alternativer for utjevning av nettleie

---

## 1. Introduksjon

Strømkunder må betale for to produkter. Kundene betaler kraftpris for strømmen de kjøper fra sin kraftleverandør, og nettleie til det lokale nettselskapet for overføring av strømmen.

Med «nettleie» menes i dette dokumentet den gjennomsnittlige enhetsprisen til kundene av et nettselskap.<sup>1</sup> De samlede inntektene som nettselskapene får fra nettleie skal bidra til å dekke deres kostnader.<sup>2</sup> Fordi enhetskostnadene for å overføre strøm varierer mellom nettselskap, varierer også nettleien. Forskjeller i nettleie har de siste årene vært gjenstand for offentlig debatt. Etter at utjevningsordningen for nettleie ble avvirket i 2017 er det kommet forslag om alternative modeller for utjevning av nettleie.

Regjeringen har i Granavolden-plattformen vedtatt at de vil utrede hvordan man kan utjevne nettleien. Som et innspill til dette arbeidet har Energi Norge engasjert Oslo Economics til å skrive et notat om hvordan nettleien kan utjevnes, *gitt at det skal gjøres*. Mandatet til Oslo Economics har vært å vurdere hvordan nettleien kan utjevnes på en måte som i minst mulig grad svekker nettselskapenes insentiver til effektiv drift.

Dette notatet er organisert som følger:

- Sammendrag
- Bakgrunn for forslag om utjevning av nettleie
- Beskrivelse av alternativ modell: Utjevningsordningen
- Vurdering av alternative modeller for utjevning av nettleie
- Konklusjon

## 2. Sammendrag

En stor del av variasjonen i nettleie kan forklares av et begrenset antall nettselskap med svært høye kostnader. I dag er det kun to nettselskap som fremdeles har nettkostnader per kWt over 50 øre. Disse to selskapene står for rundt 0,07 prosent av samlet levert energi. Dette betyr at det kan være mulig å redusere de største forskjellene i nettleie med relativt beskjedne midler.

Utjevning av nettleie svekker sammenhengen mellom nettselskapets og kundenes kostnader. Dermed svekker det også nettselskapers og deres eieres insentiver til kostnadseffektivisering og effektiviserende omstruktureringer. Virkningen av utjevning vil derfor være et dyrere strømnnett, noe som kan svekke konkurransedyktigheten til elektrisk energi sammenlignet med alternative (fossile) energikilder. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er utjevning av nettleie ikke å foretrekke. Fra et politisk/fordelingsmessig perspektiv kan det likevel være ønskelig med en viss utjevning av nettleien.

Dersom nettleien skal utjevnes, foreslår vi at det gjøres på en måte som i minst mulig grad svekker nettselskapenes insentiver til effektiv drift og organisering. Vår vurdering er at dette best kan gjøres ved å ta utgangspunkt i den tidligere tilskuddsordningen for utjevning av nettleie (Utjevningsordningen) og vurdere hvordan denne kan justeres. Ordningen er kompatibel med reguleringen av nettselskap og er av NVE vurdert å være treffsikker. Hvis ordningen forbeholdes områdene med høyest nettkostnader, vil de negative samfunnsøkonomiske virkningene begrenses.

---

<sup>1</sup> Nettleie brukes i andre sammenhenger som den samlede prisen nettkunden betaler i en periode for all transport av elektrisk energi. Nettselskapenes priser omtales som tariffen.

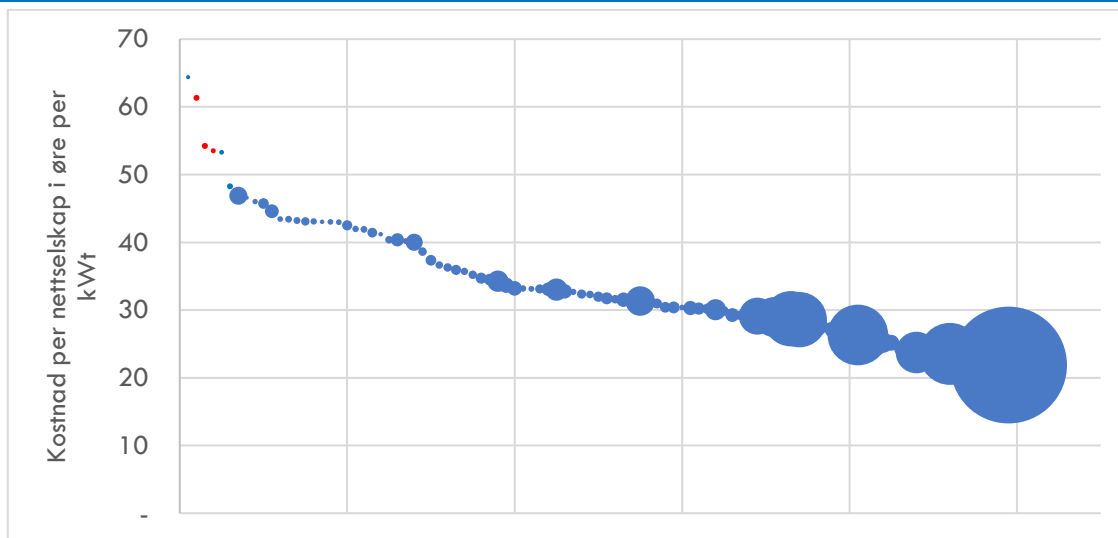
<sup>2</sup> <https://www.nve.no/stromkunde/nettleie/>

### 3. Bakgrunn for forslag om utjevning av nettleie

#### 3.1 Forskjeller i nettkostnad

I Norge er det rundt 120 nettselskap. Nettkostnadene<sup>3</sup> for disse selskapene varierte fra 20,9 til 64,4 øre per kilowatttime (kWh) i 2017. En stor del av variasjonen kan forklares av et begrenset antall nettselskap med svært høye nettkostnader. I Figur 3-1 viser vi nettkostnader for 2017 i øre per kWh, fordelt på nettselskaper rangert fra de med høyest til de med lavest nettkostnader per kWh. Størrelsen på sirklene gjenspeiler selskapenes relative størrelse målt i levert energi.

**Figur 3-1: Nettselskaper rangert etter nettkostnad i øre/kWh. Sirklene gjenspeiler selskapenes leverte energi.**



Kilde: NVE. Nettkostnad i øre per kWh basert på nettselskapenes samlede kostnader i kroner (2017) delt på levert energi i kWh.

Siden 2017 har tre av de fire nettselskapene med høyest nettkostnader per kWh (markert i rødt i figuren) fusjonert med selskaper med vesentlig lavere nettkostnader. Etter fusjonene har kun to gjenværende selskaper nettkostnader per kWh over 50 øre i 2017. Disse to selskapene stod for rundt 0,07 prosent av samlet levert energi.

#### 3.2 Vedtak om utredning av utjevning av nettleie i 2019

Tilskudd til utjevning av nettleie (Utjevningsordningen) ble innført i år 2000 etter at den tidligere statsstøtteordningen ble avvirket i 1999. Formålet med Utjevningsordningen var å redusere nettleien for sluttbrukere i områder av landet med høye overføringskostnader. Midler til ordningen ble bevilget over statsbudsjettet og NVE fordelte de årlige bevilgningene etter kriterier gitt av OED.

I 2018 ble det ikke bevilget tilskudd til Utjevningsordningen. Regjeringen begrunnet det med at «Utjamning av tariffene vil svekke incentiva til effektiv drift av nettselskapa, fordi koplinga mellom nettselskapet sine kostnader og kundane si nettleie blir svekt, noko som kan føre til auka kostnader for samfunnet i det heile. Fusjonar har vist seg å ha ein sterkt utjamnande effekt, og er ei ønskt utvikling. Desse strukturendringane medverkar til meir like nettariffar i landet.» (Prop. 1S (2018-2019)).

I statsbudsjettet 2019 ble det heller ikke gitt tilskudd til utjevning av nettleie. Imidlertid vedtok Stortinget at: «Regjeringen [skal] utrede hvordan man kan utjevne nettleien for alle forbrukere gjennom et mest mulig effektivt organisert strømmnett. Utredningen skal omfatte virkemidler som frimerkeprinsippet, utjevning av ikke-påvirkbare faktorer og for øvrig tiltak som bedrer konkurransen og bidrar til likere priser og en sikker

<sup>3</sup> Kostnad per kWh for uttak av kraft i distribusjonsnettet. Denne kostnaden fremkommer ved å dividere totale tillatte inntekter fra forbrukere i distribusjonsnettet med levert mengde i kWh til de samme forbrukerne.

strømforsyning til lavest mulig kostnad for strømkundene. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med dette som en egen sak»).

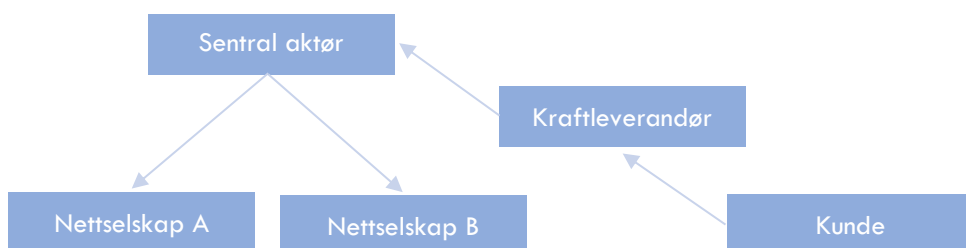
I regjeringens politiske plattform (2019) står det at regjeringen vil «Utrede og fremme tiltak for å utjevne nettleien for alle forbrukere gjennom et mest mulig effektivt organisert strømnett»).

### 3.3 Distriktsenergis forslag: Eliminere koblingen mellom nettleie og kostnader

Bransjeorganisasjonen Distriktsenergi har foreslått en alternativ modell for utjevning av nettleie.<sup>4</sup> Modellen innebærer ikke bare et tilskudd til nettselskapene med de høyeste nettleiene, slik som den tidligere utjevningsordningen, men en fullstendig endring av hvordan nettleien settes og hvordan nettselskap skal dekke sine kostnader.

Forslaget til Distriktsenergi går ut på at det opprettes en nasjonal nettleiesentral som samler inn nettleie fra alle landets nettkunder via kraftleverandørene, se Figur 3-2.

**Figur 3-2: Pengestrømmer i Distriktsenergis forslag til utjevning av nettleie**



Kilde: Narbel Energy (2018), på oppdrag for Distriktsenergi, Kraftfylka og KS Bedrift Energi

Modellen innebærer at «koblingen mellom kostnader og nettleie elimineres»<sup>5</sup>. Nettselskap skal ikke lenger være ansvarlig for å dekke sine kostnader ved hjelp av inntekter fra egne kunder. Nettselskap vil i stedet få sine inntekter fra den nasjonale nettleiesentralen som samler og fordeler inntekter fra alle landets nettkunder. Inntekten til nettselskap med høye kostnader vil være sammensatt av inntekter fra egne kunder og overføringer fra kunder av andre nettselskap.

Nettleien til kundene hos det enkelte nettselskapet skal beregnes som følger i Distriktsenergis modell:<sup>6</sup>

- Steg 1: Utgangspunktet for nettleien til nettselskapene er gjennomsnittlige nettkostnader for alle kunder i Norge (ca. 27 øre/kWh<sup>6</sup>).
- Steg 2: Selskapene får et tillegg eller fratrukk i nettleien basert på hvor effektivt selskapet er i reguleringsmodellen til NVE. Kunder av selskap som er beregnet å være effektive får lavere gjennomsnittlig nettleie enn andre kunder.
- Steg 3: Selskapene må selv beregne hvor mye de skal legge til i nettleien som følge av FoU, eiendomsskatt, tidsetterslep og KILE.

<sup>4</sup> Distriktsenergi (2019): Pressemelding 8. mars 2019: [https://defo.s3.amazonaws.com/filer\\_public/43/44/434434d6-dfc5-41df-8494-8e9862ee9bd4/1\\_1pressemelding\\_finalvil\\_ha\\_nasjonalt\\_spleiselag.pdf](https://defo.s3.amazonaws.com/filer_public/43/44/434434d6-dfc5-41df-8494-8e9862ee9bd4/1_1pressemelding_finalvil_ha_nasjonalt_spleiselag.pdf)

<sup>5</sup> Narbel Energy (2018), på oppdrag for Distriktsenergi, Kraftfylka og KS Bedrift Energi: [https://defo.s3.amazonaws.com/filer\\_public/37/e0/37e0d881-50d9-48db-98b1-acb7c485f385/2018-06-28\\_rapport\\_tariffutjevning\\_1.pdf](https://defo.s3.amazonaws.com/filer_public/37/e0/37e0d881-50d9-48db-98b1-acb7c485f385/2018-06-28_rapport_tariffutjevning_1.pdf)

<sup>6</sup> Pöyry (2019), på vegne av Distriktsenergi: [https://defo.s3.amazonaws.com/filer\\_public/14/9f/149f122f-8d69-48dc-b889-24a7f377512f/2019-05-07\\_tariffutjevning\\_v100.pdf](https://defo.s3.amazonaws.com/filer_public/14/9f/149f122f-8d69-48dc-b889-24a7f377512f/2019-05-07_tariffutjevning_v100.pdf)

## 4. Beskrivelse av alternativ modell: Utjevningsordningen

### 4.1 Behovet for utjevning av nettleie

Utjevning av nettleie svekker sammenhengen mellom nettselskapets og kundenes kostnader. Dermed svekker det også nettselskapers og deres eieres incentiver til kostnadseffektivisering og effektiv organisering. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er utjevning av nettleie derfor ikke å foretrekke.

Ut ifra fordelingshensyn kan det likevel være et politisk ønske å utjevne nettleien. For eksempel kan det oppfattes som urimelig at enkelte nettkunder har svært mye høyere nettleie enn andre.

### 4.2 Utjevningsordningen

Dersom fordelingshensyn tilsier at nettleien skal utjevnes, er vårt forslag at det gjøres på en måte som i minst mulig grad svekker nettselskapenes incentiver til effektiv drift og organisering. Vår vurdering er at dette best kan gjøres ved å ta utgangspunkt i den tidligere tilskuddsordningen for utjevning av nettleie (Utjevningsordningen) og vurdere hvordan denne eventuelt kan forbedres.

Det er tre hovedårsaker til at vi vil anbefale at en ny modell for utjevning av nettleie tar utgangspunkt i Utjevningsordningen. Den første er at ordningen er, og har vist seg å være, kompatibel med den øvrige reguleringen av nettselskap. For det andre har NVE vurdert den som treffsikker (Prop. 1S (2018-2019)). For det tredje ble ordningen vurdert av Reiten-utvalget<sup>7</sup>, som anbefalte å beholde utjevningsordningen for områdene med de høyeste nettkostnadene.

Utjevningsordningen har tidligere fungert som følger:<sup>8</sup>

- Stortinget vedtar i statsbudsjettet hvor stort tilskuddet for utjevning av nettleie skal være.
- Det fastsettes en terskelverdi for gjennomsnittlig nettkostnader som gir grunnlag for støtte. Terskelverdien beregnes ut fra størrelsen på den årlige bevilgningen.
- Midlene fordeles slik at hvert distribusjonsselskap mottar 3/4 av differansen mellom terskelverdi og den gjennomsnittlige nettkostnaden i selskapet.
- Distribusjonsselskap hvor støtten til forbrukere blir mindre enn 1 øre/kWt i forhold til gjennomsnittlig nettkostnad, omfattes ikke av ordningen, da virkningen på nettleie blir relativt beskjeden i forhold til de administrative kostnadene.
- NVE sitter på alle nødvendige data gjennom nettselskapenes regnskapsrapportering til å foreta den årlige tildelingen og selskapene slipper dermed å søke om tildeling av midler.

I de neste avsnittene vil vi drøfte hvordan en revidert utjevningsordning kan utformes for å gi best mulig samfunnsøkonomiske og fordelingsmessige virkninger.

### 4.3 Samlet støttebeløp

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det være en fordel om en utjevningsordning gjelder så få nettselskap som mulig, slik at færrest mulig nettselskap og kunder mister incentivene som følger av at kostnadsøkninger gir økt nettleie til lokale kunder. Samtidig bør støttebeløpet fra et fordelingsmessig perspektiv være høyt nok til å redusere de aller høyeste nettleiene ned til et politisk akseptabelt nivå.

I Tabell 4-1 på neste side viser vi virkningen av ulike støttebeløp på den høyeste tillatte inntekten i øre/kWt i Norge og på antall nettselskap som får tilskudd. Oversikten viser for eksempel at 20 millioner kroner er tilstrekkelig for å redusere maksimal nettkostnad til 48,8 øre per kWt. Med et slikt støttenivå får kun fem nettselskap støtte til reduksjon av nettleie og resterende nettselskaps incentiver til kostnadseffektivitet påvirkes ikke.

<sup>7</sup> Rapport - Et bedre organisert strømnett (2014) -

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf\\_filer\\_2/ev/oed\\_rapport\\_net.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/ev/oed_rapport_net.pdf)

<sup>8</sup> NVE (2018): Tariffutjevning: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten-for-energi-rme-marked-og-monopol/okonomisk-regulering-av-nettselskap/tariffutjevning/>

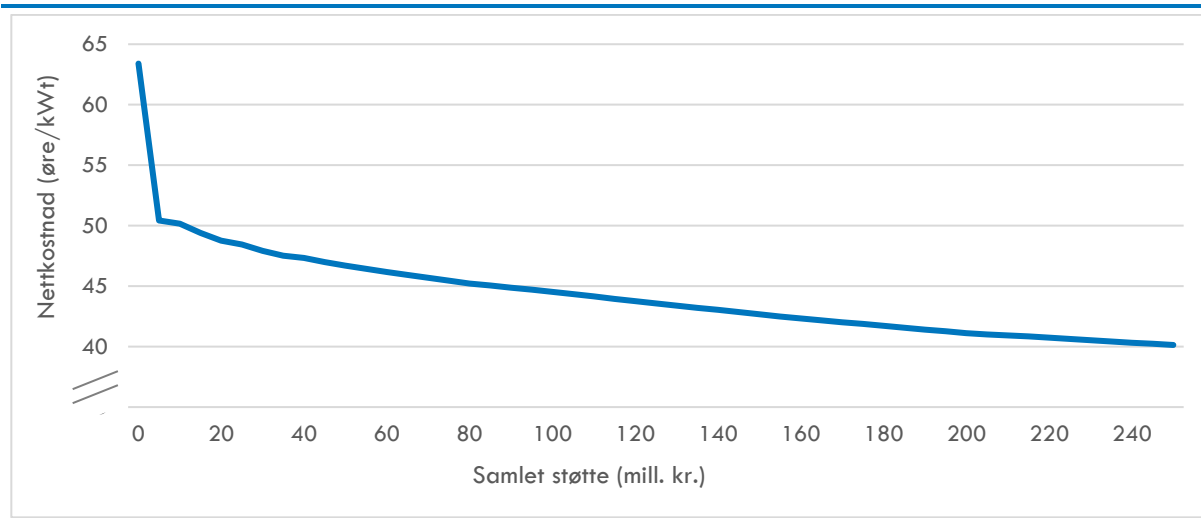
Tabell 4-1: Virkning av ulike støttebeløp på maksimal nettkostnad og antall nettselskap som får støtte

Støtte (mill. kr)	Maks. nettkostnad (øre/kWt)	Antall nettselskap	Volum som får støtte (GWt)
0	64,4	0	0
10	50,2	3	495
20	48,8	5	675
50	46,7	14	1 474
90	44,9	20	2 420

Oslo Economics. Kilde for datagrunnlag: NVE.<sup>9</sup>

Den ønskede fordelingsvirkningen på maksimal nettkostnad i Norge (øre/kWt) er avtakende med økende støttebeløp. Årsaken er at det er forholdsvis få og små nettselskap med svært høy nettkostnad, mens det er forholdsvis mange nettselskap med noe høy nettkostnad, se Figur 4-1.

Figur 4-1: Maksimal nettkostnad i øre/kWt for ulike støttenivåer i mill. kr.



Oslo Economics. Kilde for datagrunnlag: NVE.

#### 4.4 Incentiver til effektiv drift og organisering

I den opprinnelige utjevningsordningen mottok nettselskapene tilskudd dersom deres nettkostnader var mer enn ett øre høyere enn terskelverdien. Tilskuddet tilsvarte 3/4 av differansen mellom terskelverdi og den gjennomsnittlige nettkostnaden i selskapet. Tilskuddet ble gitt uavhengig om de høye kostnadene skyldes ineffektivitet eller naturgitte/lokale forhold.

Dersom utjevningsordningen gjeninnføres kan myndighetene vurdere om tilskuddet skal gis betingelsesløst til selskaper med høye kostnader, eller om det gjennom tilskuddet bør gis incentiver til kostnadseffektiv drift.

En mulighet er å innføre en effektivitetsjustert utjevningsordning. I en slik modell vil utgangspunktet for støtte bli beregnet som tidligere. Deretter vil utgangspunktet multipliseres med resultatet fra NVEs effektivitetsberegning, benyttet i inntektsrammereguleringen. Med en slik modell vil tilskuddet til effektive nettselskap bli høyere enn tilskuddet til ineffektive nettselskap med samme kostnader per kWt. Dermed får nettselskap med høye kostnader noe sterkere incentiver til effektiv drift og organisering enn i den tidligere utjevningsordningen. Dette vil være en fordel i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Imidlertid vil en slik modell gjøre ordningen mindre treffsikker med tanke på å oppnå det fordelingsmessige målet det er å redusere nettleien til kundene som har høyest nettleie.

En annen mulighet er å supplere utjevningsordningen med et effektiviseringsfond. Fondet kunne finansieres sammen med utjevningsordningen, for eksempel ved at en andel av tilskuddet går til utjevningsordningen og

<sup>9</sup> Nettkostnad per kWt for uttak av kraft i distribusjonsnettet. Denne kostnaden fremkommer ved å dividere totale tillatte inntekter fra forbrukere i distribusjonsnettet med levert mengde i kWh til de samme forbrukerne.

en annen til å bygge opp fondet. Nettselskap som alene, eller sammen med andre, gjennomfører effektiviserings tiltak ville kunne søke om tilskudd fra fondet. Fondet kunne støtte en rekke ulike tiltak, for eksempel finansiering av omstillingstiltak som ellers ikke ville latt seg gjennomføre.

#### 4.5 Mulige finansieringsløsninger

Dersom en revidert utjevningsordning innføres, kan også finansieringen av ordningen vurderes.

På den ene siden tydeliggjør finansiering over statsbudsjettet, slik det ble gjort i perioden 2000-2017, at utjevning av nettleie innebærer en fordelingspolitisk avveining. Den tidligere finansieringsløsningen har imidlertid vist seg å være sårbar for årlige budsjettvedtak. Støttebeløpet varierte fra 10 til 120 millioner kroner, inntil det til slutt ble redusert til null. Det kan derfor være fordeler ved at finansieringen blir noe mer fast. Følgende finansieringskilder vil være verdt å vurdere ved en innføring av en revidert utjevningsordning:

- Årlig tildeling i statsbudsjettet (som tidligere)
- Finansiering gjennom Enova-avgiften.
- Øremerking av en andel av forbruksavgiften på elektrisk kraft (el-avgiften).
- Egen avgift til alle strømforbrukere.<sup>10</sup>

Enova-avgiften går i dag til Klima- og energifondet som finansierer Enovas virksomhet. Et alternativ er at en andel av Enova-avgiften går direkte til å finansiere utjevningsordningen. Det samlede utjevningsbeløpet vil da variere med inntektene fra Enova-avgiften. En annen variant av denne finansieringsformen er å la Enova administrere utjevningsordningen. Det kan særlig være aktuelt dersom det også opprettes et eget effektiviseringsfond, blant annet fordi Enova har betydelig kompetanse innen tilskuddsforvaltning. Det vil da være opp til Enova å avveie hvor mye støtte som skal gis gjennom utjevningsordningen og effektiviseringsfondet. Dersom Enova skal administrere ordningen må foretakets avtale med Klima- og miljødepartementet trolig endres.

Et annet alternativ er at en andel av el-avgiften øremerkes til utjevningsordningen. Nivået på andelen vil fortsatt kunne varieres i statsbudsjettet. En slik finansieringsform vil innebære en kobling av el-avgift til tiltak innen kraftsektoren, i motsetning til i dag hvor avgiften er rent fiskal.

Et siste alternativ er å innføre en ny avgift til alle strømforbrukere, som uavkortet går til utjevningsordningen. Dette kan innebære at utjevningsordningen i mindre grad enn i tidligere år vil konkurrere med andre tiltak som finansieres over statsbudsjettet.

Alle de nevnte finansieringsordningene innebærer innhenting av midler over statsbudsjettet. Alle ordningene har dermed en skattekostnad, enten i form av økte skatte- og avgifter eller nedprioritering av andre offentlige tiltak. Ingen av finansieringsformene kan gi noen garanti for at støttebeløpet blir upåvirket av de politiske avveiningene i statsbudsjettet.

## 5. Vurdering av alternative modeller for utjevning av nettleie

I dette notatet har vi nevnt to foreslåtte alternativer for utjevning av nettleie:

- Utjevningsordningen (som ble praktisert mellom 2000 til 2017)
- Eliminering av koblingen mellom nettleie og kostnader (foreslått av Distriktsenergi)

Etter vår vurdering bør alternativer for utjevning av nettleie i hvert fall vurderes etter følgende kriterier:

- Gjennomførbarhet
- Treffsikkerhet
- Samfunnsøkonomiske virkninger
- Klima- og miljøvirkninger

<sup>10</sup> Muligens fakturert sammen med nettleie, på samme måte som Enova-avgiften (belastet alminnelig forbruk)

I Tabell 5-1 på neste side oppsummerer vi vår vurdering av to alternative modellene etter nevnte kriterier. I de neste avsnittene vil vi forklare vurderingene nærmere.

**Tabell 5-1: Vurdering av alternativer for utjevning av nettleie**

Kriterium	Alternativ 1: Utjevningsordningen	Alt. 2: Eliminering av koblingen mellom kostnader og nettleie
<b>Gjennomførbarhet</b>		
Praktisk organisering og kostnader	Beviselig gjennomførbar	Mange uavklarte praktiske spørsmål. Usikker kostnad
Forenlighet med organisering av økonomisk virksomhet	" "	Svært uvanlig. Ingen kjente eksempler på noe tilsvarende
Forenlighet med dagens regulering av nettselskap	" "	Reguleringen ville måtte endres
<b>Trefferikkerhet</b>	Ordning er vurdert som trefferikker av NVE	Lite trefferikker. Ordningen omfordeler alle kostnader til alle
<b>Samfunnsøkonomiske virkninger</b>		
Insentiver til kostnadseffektiv drift og -restrukturering	Reduseres noe for de (få) nettselskapene som støttes	Reduseres vesentlig for samtlige nettselskap
Evne til å sette riktige tariffier, herunder effekttariffier	" "	Begrenset handlingsrom til å sette riktige effekttariffier lokalt
<b>Klima- og miljøvirkninger: Konkurransedyktigheten til kraft</b>	Relativ liten negativ påvirkning på kraftkostnad	Vil bidra til et større og dyrere nett, og dermed gjøre elektrifisering av nye samfunnsområder dyrere

Kilde: Oslo Economics

### 5.1 Gjennomførbarhet

Utjevningsordningen ble praktisert fra 2000 til 2017. Den er gjennomførbar og har kjente kostnader. I tillegg er det en fleksibel ordning. Som vi har vist tidligere i notatet kan den gamle utjevningsordningen justeres og komplementeres for å gi insentiver til effektiv drift og organisering. For eksempel kan departement og regulator tilpasse omfanget, finansieringen og kriteriene for støtte i tråd med skiftende behov.

Til sammenligning er det usikkert hvordan Distriktsenergis forslag skulle blitt gjennomført og hva den ville kostet. Forslaget ville medført en svært omfattende omlegging av reguleringen av nettselskap og det er usikkert hvor fleksibel ordningen ville vært med tanke på regulators evne til å tilpasse insentivene den gir til nettselskap av ulik type.

Distriktsenergi bruker post- og telekommunikasjonsvirksomhet som eksempler på at deres forslag er i tråd med praksis i andre bransjer.<sup>11</sup> Eksempelene er imidlertid misvisende. Eksempelene er ikke hentet fra andre bransjer, men fra selskaper som tilbyr samme pris til egne kunder av samme type. Det at Telenor og Telia tilbyr samme pris til hver sine husholdningskunder er ikke annerledes enn at nettselskap som Hafslund og BKK tilbyr samme pris til hver sine husholdningskunder. Forslaget til Distriktsenergi går derimot ut på at det opprettes en nasjonal nettleiesentral som all nettleie betales inn til og som så omfordeler nettleien på tvers av nettselskaper. I modellen vil selskapene ikke være ansvarlige for å dekke egne kostnader med inntekter fra egne kunder. Videre vil selskapene ikke kunne sette tariffier (priser) som gjenspeiler egne kostnader. Tilsvarende inntektsfordelingssentraler og prisingsbegrensninger finnes ikke i post- og telekommunikasjonsbransjen. Det er for eksempel ikke slik at mobilkunder hos Telenor og Telia betaler

<sup>11</sup> Distriktsenergi, Kraftfylka, KS Bedrift Energi (2018): Utjevning av tariffier i distribusjonsnettet (brev til OED): «Tilsvarende er andre tjenester som mobiltelefoni og internett basert på prinsippet om likebetaling, uavhengig av geografi».

samme pris og at deler av prisen den enkelte kunde betaler fordeles mellom både Telenor og Telia av en felles telekomsentral.

Hovedregelen for kommunale tjenester i Norge er at gebyrene skal tilsvare selvkost. Dette innebærer blant annet at gebyrene kommunen krever ikke kan overstige hva det koster å levere tjenesten.<sup>12</sup> EU-regelverket stiller krav om at nettariffer (priser) skal gjenspeile kostnader ("cost reflective network charges").<sup>13</sup> Oslo Economics har i dette notatet ikke vurdert om en eliminering av koblingen mellom kostnader og nettleie vil være et brudd på EU-regelverket (herunder eventuelle forpliktelser Norge har gjennom EØS-avtalen).

Som et innspill til Statsbudsjettet for 2019 vurderte NVE virkningene av utjevning av nettleie. NVE bemerket det faktum at «nettselskapet selv er ansvarleg for å dekkje kostnadene sine gjennom nettleie og anleggsbidrag frå kundane utgjør eit vesentleg element i den desentraliserte avgjerdsstrukturen. NVE trur at dersom det blir innført ei ordning med tariffutjamning som i vesentleg grad svekkjer dette forholdet, kan det bli behov for å vurdere endringar i reguleringa for å prøve å kompensere for denne verknaden og ta vare på omsynet til kostnadseffektivitet i kraftnettet. Dette er ei svært omfattande og krevjande oppgåve».

## 5.2 Treffsikkerhet

Som nevnt tidligere i notatet har NVE vurdert at utjevningsordningen var treffsikker. Dersom støtten begrenses til 20 millioner kroner årlig vil maksimal kostnad per kWt begrenses til 48,8 øre/kWt uten å påvirke mer enn fem nettselskap. Med en samlet støtte på totalt 90 millioner kroner årlig vil 20 nettselskap få påvirket sine inntektskilder og dermed insentiver til kostnadseffektiv drift og restrukturering (Tabell 4-1).

Til sammenligning vil Distriktsenergis foreslåtte modell påvirke samtlige nettselskap i Norge, ikke bare dem med høyest nettkostnader. Dersom målet med utjevning av nettleie er å redusere kostnadene til dem som betaler mest i dag, vurderer vi at forslaget om å eliminere koblingen mellom kostnader og nettleie er lite treffsikkert.

## 5.3 Samfunnsøkonomiske virkninger

Nettselskap og deres offentlige eiere har i hovedsak insentiver til å drive og organisere virksomheten på en kostnadseffektiv måte gjennom inntektsrammereguleringen. Denne gir effektive nettselskap høyere avkastning på kapitalen. Et tilleggsinsentiv er at nettselskap må dekke egne kostnader ved hjelp av nettleie fra lokale kunder. Dette gjør at effektive nettselskap kan tilby lavere nettleie til sine kunder/innbyggerne.

Dersom Distriktsenergis forslag innføres vil ett av de to insentivene nettselskapene har til kostnadseffektiv drift og restrukturering bli sterkt redusert. Slik vi forstår Distriktsenergis forslag, vil utgangspunktet for nettleien for alle nettselskap være gjennomsnittlig nettleie i hele landet. Et nettselskap som kommer dårlig ut på NVEs effektivitetsmåling og ligger godt over gjennomsnittlig nettleie, får redusert sin nettleie med Distriktsenergis modell. Videre vil modellen, etter vår vurdering, i stor grad skjerme ineffektive nettselskaper fra konsekvensene av ineffektiv drift, fordi selskapets kostnader fordeles på alle nettkunder i hele landet.

Etter det vi kan forstå av Distriktsenergis modell vil den begrense nettselskapenes handlingsrom til å sette riktige tariffer (priser) lokalt, herunder også effekttariffer. I modellen vil nettselskapene måtte gi egne kunder gjennomsnittlig nettleie/ tariffer som tilsvarer kostnadsnivået i landet som helhet, i stedet for kostnadene den kundetyper påfører selskapets nettområde. For eksempel kan en tenke seg et nettselskap som i dag har et maksimalt utnyttet nett og høye nettkostnader per kWt. For et slikt nettselskap kan høye effekttariffer være hensiktsmessige for å spare nettkundene og eierne for nye, dyre utbygginger. Dersom et slikt nettselskap ikke kan hente inn mer enn 27 øre per kWt i gjennomsnitt kan det tenkes at nettselskapet ikke vil ha handlingsrom til å sette tilstrekkelig høye effekttariffer til å redusere effektoppene.

<sup>12</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/selvkost/id2006421/>

<sup>13</sup> Artikkel 18, Regulation on the internal market for electricity – Regulation (EU) 2019/943.



## 5.4 Klima og miljø

Modeller for utjevning av nettleie kan gi klima- og miljøvirkninger gjennom deres påvirkning på kostnads-effektiviteten til, og størrelsen av, strømmettet. Svekkede insentiver til kostnadseffektivitet vil gi et større og dyrere strømmett, noe som vil svekke konkurransedyktigheten til elektrisk energi sammenlignet med alternative (fossile) energikilder.

Alle former for utjevning av nettleie vil i prinsippet redusere insentivene til kostnadseffektivitet og dermed svekke elektrisitetens konkurransedyktighet. Virkningene blir mer skadelige jo flere og større nettselskap som påvirkes av utjevning av nettleien. Ettersom Distriktsenergis modell påvirker insentivene til flere og større nettselskaper enn det utjevningsordningen gjør, forventer vi at den vil føre til høyere nettkostnader og dermed dyrere strøm over tid. Konsekvensen av dette vil ikke bare være høyere strømrregning for gjennomsnittsnordmannen, men også at elektrisitet kan bli mindre konkurransedyktig sammenlignet med diesel og andre fossile energikilder. Dette kan igjen føre til høyere utslipp lokalt og nasjonalt enn det som ville vært tilfelle uten en eliminering av sammenhengen mellom kostnader og nettleie.

## 6. Konklusjon

En stor del av variasjonen i nettleie kan forklares av et begrenset antall nettselskap med svært høye kostnader. I dag er det kun to nettselskap som fremdeles har nettkostnader per kWt over 50 øre. Disse to selskapene står for rundt 0,07 prosent av samlet levert energi. Dette betyr at det kan være mulig å redusere de største forskjellene i nettleie med relativt beskjedne midler.

Utjevning av nettleie svekker sammenhengen mellom nettselskapets og kundenes kostnader. Dermed svekker det også nettselskapers og deres eieres insentiver til kostnadseffektivisering og effektiviserende omstruktureringer. Virkningen av utjevning vil derfor være et dyrere strømmett, noe som kan svekke konkurransedyktigheten til elektrisk energi sammenlignet med alternative (fossile) energikilder. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er utjevning av nettleie ikke å foretrekke. Fra et politisk/fordelingsmessig perspektiv kan det likevel være ønskelig med en viss utjevning av nettleien.

Dersom nettleien skal utjevnes, foreslår vi at det gjøres på en måte som i minst mulig grad svekker nettselskapenes insentiver til effektiv drift og organisering. Vår vurdering er at dette best kan gjøres ved å ta utgangspunkt i den tidligere tilskuddsordningen for utjevning av nettleie (Utjevningsordningen) og vurdere hvordan denne kan justeres. Ordningen er kompatibel med reguleringen av nettselskap og er av NVE vurdert å være treffsikker. Hvis ordningen beholdes områdene med høyest nettkostnader, vil de negative samfunnsøkonomiske virkningene begrenses.

Oslo, 15. september 2019

*Manus Pandey, Svend Boye og Jostein Skaar*

Oslo Economics