

Notat

Sak: Statnetts interne grep for å øke tempoet i nettplanleggingen

Dokumentet sendes til: Strømnettutvalget

Saksbehandler/Adm. enhet:

Torkil Bårdsgjerde/ KP

Sign

.....
Ansvarlig/Adm. enhet:

Anne Sofie Ravndal Risnes/ KE

Harris Utne/ KP

Jacob Grønn/ NO

Sign:

Til orientering:

Dokument ID:

Dato: Januar 2022

Statnetts interne tiltak for økt tempo i nettplanleggingen

Bakgrunn – dagens utfordringer

Både transmisjons- og regionalnettene må i dag håndtere til dels store kapasitetsutfordringer i nettet. Dette til tross for at det er gjennomført store investeringer i form av kapasitetsøkende tiltak de senere årene. Med fortsatt forventet stor vekst i forbruk og noe vekst i produksjon, er det behov for å øke tempoet i nettplanleggingen og utbyggingen. Økt tempo er en sentral bestanddel i Statnetts nye strategi.

Statnett vurderer at den store økningen i tilknytningssaker siden 2019 tilsier at risikobildet for våre tiltak er fundamentalt endret. Risikoen for overinvesteringer i nettet er redusert og risikoen for underinvesteringer er økt. Generelt sett vil samfunnet få tapt verdiskapning dersom lønnsomme forbruks- eller produksjonsplaner ikke blir realisert grunnet underinvesteringer i nettet. Overinvesteringer fører generelt sett til for høye investeringskostnader for nett som ikke blir utnyttet.

Statnett har lange ledetider på våre prosjekter samtidig som mange forbruksplaner trenger rask tilknytning til nett. Kombinert med den store veksten i tilknytningssaker og et strømnett som er høyt utnyttet i dag, vurderer Statnett at det er stor risiko for omfattende tapt verdiskapning om ikke tempoet økes. På kort sikt vil en del av tilknytningssakene kunne løses av kortsiktige virkemidler, men på mellomlang sikt må det bli bygget mye kapasitetshevende tiltak. Den store økningen i tilknytningssaker tilsier også at vi bør dimensjonere våre tiltak annerledes enn før.

Våre analyser er grunnlaget for at Statnett iverksetter de riktige tiltakene. Dagens situasjon tilsier at grundigheten av de enkelte analysene må veies opp mot

tidsbruken dagens analyseprosesser medfører. I planleggingen av nettet vil det alltid være en avveining mellom skreddersøm for det konkrete forbruket vi står ovenfor og kjenner til, og mer standardiserte tiltakspakker som håndterer både forbruket vi kjenner til og fremtidig ukjent forbruk. Skreddersøm for det konkrete forbruket eller produksjonen vi står ovenfor nå vil maksimere samfunnsøkonomisk lønnsomhet på kort sikt, mens mer standardiserte og omfattende tiltakspakker vil ha redusert tallfestet samfunnsøkonomisk lønnsomhet på kort sikt. Tiltak som har muligheter til fleksibilitet i gjennomføringen, også kjent som trinnvis utbygging, vil ha en økt verdi i en slik situasjon.

Statnett har i sin strategi pekt på områdeplaner som et sentralt virkemiddel for å øke tempoet i planleggingen. Ved å bruke mer standardiserte tiltakspakker i analysene vil vi redusere graden av skreddersøm for behovet i det enkelte området. Dersom man legger til grunn at den ledige kapasiteten i slike tiltakspakker utnyttes på sikt, vil Statnett argumentere for at dette er en mer samfunnsøkonomisk lønnsom tilnærming i situasjonen vi står i. En videreføring av dagens praksis med stor grad av skreddersøm vil etter vårt syn medføre at samfunnet vil få et betydelig samfunnsøkonomisk tap som følge av at lønnsom næringsvirksomhet ikke realiseres. Vi orienterer derfor om noen prinsipper og ny praksis vi planlegger å legge til grunn for våre tiltakspakker fremover.

Nye prinsipper i planleggingen av nettiltak

Å fastsette prinsipper i utformingen av nettiltak er en dreining mot analyser med redusert tidsbruk og noe redusert kvalitet. Statnett har besluttet å legge følgende nye prinsipper til grunn for fremtidige analyser:

- Vi etablerer minst to transformatorer i nye stasjoner som hovedregel.

Hensikten med å bygge mer standardiserte tiltakspakker er todelt. Den viktigste effekten er at vi bygger mer nett raskere og med reduserte kostnader. Det er særlig overheadkostnadene som reduseres gjennom å planlegge og prosjektere større tiltakspakker sammenlignet med enkeltstående utredninger og prosjekter for hvert tiltak. Mer standardiserte nettanlegg vil også redusere driftskostnadene gjennom forenklet driftsplanlegging over tid. Sistnevnte effekt anses som liten for samfunnet i stort sammenlignet med førstnevnte.

Alternativet til å bygge nye stasjoner med minst to trafoer som hovedregel, er at Statnett må planlegge og gjennomføre flere mindre trafoprojekter løpende.

- Nye tilknytninger skal som hovedregel skje på 132-kV i regionalnettet

Analytisk vil prinsippet medføre at vi reduserer mulighetene for skreddersøm på kort sikt til spesifikke forbruks- eller produksjonsplaner av begrenset størrelse. For volum rundt 200-300MW og oppover vil vi vurdere tilknytning i transmisjonsnettet. Tiltaket vil forenkle driften av transmisjonsnettet og standardisere tilknytningsprosessen ved å øke forutsigbarheten for kunden, det regionale nettselskapet og Statnett. På kort sikt vil tiltaket kunne medføre større behov for regionalnettsutvikling enn tidligere. Dette vil medføre enten økte kostnader eller endrede investeringsplaner hos regionale nettselskaper.

Statnett vurderer at det er en forutsetning for rasjonell utbygging av strømmettet at tilknytning av forbruk som hovedregel skjer i regionalnettet. Dette vil sikre bedre utnyttelse av den samlede kapasiteten i nettet.

- Vi åpner for å basere oss på analyser fra regionale nettselskaper

Dersom analyser fra regionale nettselskaper er vurdert til å ha tilstrekkelig kvalitet, åpner Statnett for å legge til grunn analyser som er utarbeidet av andre enn eller i samarbeid med Statnett. Et relevant eksempel er Statnetts analysesamarbeid med Mørenett om en potensiell ny Ørsta T2. Det å åpne for å basere våre beslutninger på flere analyser enn Statnetts egne, vil øke tempoet i nettplanleggingen.

Nye prinsipper i praktiseringen av anleggsbidrag

Dagens regelverk for anleggsbidrag innebærer at Statnett skal kreve betaling for utredningskostnader og anleggsbidrag fra kunder over 1MW som utløser investeringer i transmisjonsnettet, samt fra etterfølgende kunder som tilknyttes anlegget de neste 10 år. Omfanget av nye kunder som ønsker tilknytning i distribusjons- og regionalnettene gjør i seg selv at Statnett ser behov for en enklere ordning for å administrere tilgangen til nettet. Dette forslaget er beskrevet i eget notat.

Ny praksis innenfor dagens regelverk

Statnett har valgt å endre sin praktisering av anleggsbidragsregelverket innenfor dagens regelverk. Endringene vil ikke avbøte alle utfordringene Statnett vurderer at anleggsbidragsregelverket medfører, men vil øke forutsigbarheten for våre kunder og øke tempoet i nettplanleggingen.

Statnett vil fremover gi forpliktende estimater for anleggsbidrag tidligere til våre kunder. Generelt sett vil det å gi forpliktende estimater tidligere gi økt forutsigbarhet for kunden, da anleggsbidragsestimater ikke kan øke med mer enn 15% ved etterberegning (med noen unntak). Ved å gi estimater tidligere, kan kundene i større grad enn tidligere vurdere om prissignalet gir grunnlag for effektbesparende tiltak eller om det kan være grunnlag for å vurdere alternative lokasjoner. Tidligere estimater vil gi en risiko for at inntektsrammen påføres en noe større andel av kostnadene enn i dag, dersom estimatene viser seg å underestimere de faktiske kostnadene.

Statnett har åpnet for å planlegge netttiltak som er vurdert som anleggsbidragspliktige frem til BP3 uten utredningsavtale. Hovedregelen vil fortsatt være at dersom vi skal realisere anleggsbidragspliktig nett vil det kreve minst en aktør som signerer utredningsavtale og senere anleggsbidragsavtale. Det finnes likevel en del tilfeller der Statnett med stor grad av sikkerhet vet at det finnes forbruksplaner som vil ønske tilknytning lenge før tiltaket er ferdigstilt, men av ulike årsaker er det ikke mulig å avklare hvem eller hvor mange som skal signere utredningsavtaler og anleggsbidrag. Disse tilfellene har eksempelvis mange heterogene aktører som ønsker tilknytning på ulike punkter i nettet. Statnett vurderer at å planlegge tiltak i slike tilfeller er opsjonsbasert planlegging av nettet, hvor vi påtar oss en risiko for at utredningskostnader påføres inntektsrammen for å få mulighet til å raskere realisere netttiltak i de områdene vi vurderer at har mest kritisk behov for tiltak. Statnett vurderer at dagens praksis med å kreve inn utredningskostnader løpende og anleggsbidrag gjennom anleggsbidragsavtaler er god og dette vil fortsatt være hovedregelen. For tiltak der kunden ikke har forpliktet seg før inngåelse av anleggsbidragsavtale ved BP3, vil vi inkludere hele utredningskostnaden i anleggsbidraget. Det er kun i tilfeller hvor vi planlegger tiltak frem mot BP3 men ikke har kunder villige til å betale anleggsbidrag at tilnærmingen vil påføre inntektsrammen nevneverdig økte kostnader.

Statnett ser på muligheten til å etablere standardiserte kostnadssatser basert på våre faktiske kostnader for trafoprojekter. Trafoprojekter har mindre usikkerhet og større grad av standardisering enn andre netttiltak. Ved å etablere kostnaden av tiltak som kan løses ved trafoprojekter tidlig og gi estimater tidligere enn før, vil kundene som ønsker tilknytning steder hvor flere trafoer kan løse kapasitetutfordringene få et konkret prissignal mye tidligere enn ved dagens praksis. Statnett vurderer at en slik situasjon vil forbedre prissignalet kvalitet betydelig for våre kunder.

Hvordan bruke områdeplaner til å håndtere forbruksveksten

En fundamental endring som følger av at mengden tilknytningssaker har økt, er at det er behov for netttiltak i nesten hele landet. Endringen tilsier at Statnett må analysere flere områder på kortere tid enn tidligere om vi skal legge til rette for

veksten i forbruk og produksjon. Vi må også redusere ledetiden for prosjekter så mye som mulig, innenfor lovpålagte prosesser. Statnett peker i sin strategi på områdeplaner som ett av de viktigste virkemidlene som vil avhjelpe situasjonen.

Hvordan forbruksveksten utløser tiltak i dag

I dag vurderes tilknytningssaker enkeltvis. Tilbakemeldingen kundene får er enten a) Det er driftsmessig forsvarlig å koble forbruket eller produksjonen til nettet, eller b) Det er ikke driftsmessig forsvarlig å koble forbruket til nettet. Ved b), vil Statnett uten ugrunnet opphold utrede hvilke tiltak som er nødvendig for å koble til forbruket eller produksjonen. Konsekvensen av tilnærmingen er at svært mange kunder i dag får raskt beskjed om at det ikke er tilgjengelig kapasitet i nettet, men summen av forbruksplaner er så omfattende at selv om vi utreder uten ugrunnet opphold vil det potensielt ta lang tid før kunden vet hvilket tiltak som vil løse kapasitetsproblemene, og enda lenger tid før de vet hva tilknytningen eventuelt vil koste (anleggsbidrag). Selv når vi vet hvilket tiltak som skal gjennomføres, kan ledetiden være opp mot 10-12 år dersom tiltaket er ledninger og stasjoner. Anleggsbidragsregelverket er drøftet i et separat notat.

Prosesen over er gjeldende for alle saker som meldes videre fra regionale nettselskaper til Statnett, dvs. forbruks- og produksjonsvekst større enn 1MW. Sakene varierer i volum og modenhet. Noen aktører søker tilknytning bare for å få svar på om det er mulig å koble seg til nettet uten særlig modne planer, mens andre aktører søker med en forhåpning om å få nettilknytning meget raskt for veldig modne planer.

Sekvensiell håndtering av tilknytningssaker fremover

Statnett vurderer at å saksbehandle flere tiltak kombinert med tydelig ekstern kommunikasjon om årshjul for arbeidet med områder og frister for innmelding av tilknytningssaker, vil redusere tiden fra kunden ber om tilknytning til de får et tilfredsstillende svar om når og til hvilken kostnad de kan få tilknytning. Enkelte kunder vil kunne få økt saksbehandlingstid, men i sum vil behandlingstiden i gjennomsnitt reduseres.

I områdeplanene vil Statnett klargjøre de ulike trinnene frem mot målnett i området. Trinnene kan bestå av både nettinvesteringer og systemdriftstiltak. Siden det er rekkefølgen og tidsperspektivet på disse trinnene som er bakgrunnen for å svare ut når det vil være mulig å tilknytte ytterligere forbruk vil det være rasjonelt å svare ut forespørsel om økt kapasitet gjennom områdeplanene. Statnett vil reservere kapasitet til tilknyttende nettselskaper og direkte kunder basert på modenheten til planlagt vekst i utvekslingsbehov, for å tilstrebe at ny ledig kapasitet utnyttes rasjonelt. Dette arbeidet må sees i sammenheng med den kapasiteten som avtales mellom Statnett og både nettselskapene og direkte kunder gjennom nettavtalene. For enkelte saker kan det vurderes om sakene skal behandles utenfor årshjulet. Statnett vil ferdigstille de første områdeplanene for alle områder i løpet av 2022. I en overgangsfase vil vi i områder hvor det er kapasitet å tildele, svare ut henvendelser utenfor områdeplanene.

Hvor store er de omtalte effektene?

Effektene som omtales i notatet er på makronivå og det vil være en svært krevende øvelse å anslå størrelsen på de ulike effektene. Vi har derfor vurdert dem kvalitativt.

Strømnett er blant annet en fasilitator av muligheten for å etablere lønnsom industri. Økt tempo i nettutviklingen vil redusere sannsynligheten for at vi får tapt verdiskaping som følge av at lønnsomme industriprosjekter blir skrinlagt. For å anslå verdien av tapt verdiskaping bør man vite om lag hvor mye industri som ikke realiseres, samt industriens lønnsomhet utover normalavkastning. Det er rimelig å anta at industrien er lønnsom på sikt, da ulønnsom industri kan forventes å gå konkurs og erstattes av nyetableringer. Nøyaktig hvor lønnsom er likevel krevende

å beregne med sikkerhet for en homogen mengde industriaktører med planer som ligger frem i tid. Vi vet eksempelvis at både petroleumsvirksomhet, vannkraft og fiskeri er næringer hvor man kan forvente mer enn normalavkastning over tid, men vi vet ikke hvor stor mengde de vil utgjøre av forbruksveksten på sikt. Mengden industri som ikke etablerer seg dersom nettutviklingen ikke går tilstrekkelig hurtig er også meget vanskelig å anslå, da det ikke vil være mulig å observere alle planer som skrinlegges i tidligfase.

Tilsvarende er det krevende å anslå verdien av et prissignal. Statnett vurderer at vår tilnærming med områdeplaner, tidligere forpliktende estimater til kunder og bedre kommunikasjon ifb. med områdeplanene vil styrke prissignalet kvalitet, og i større grad muliggjøre lønnsomme tilpasninger for industrien med tanke på lokasjon og effektbesparende tiltak. Et godt prissignal vil gi forutsigbarhet for aktørene, men verdien av denne forutsigbarheten har vi ikke metodisk grunnlag til å anslå størrelsen på. Vi vurderer likevel at dette bør anses som en betydelig effekt.

Risikoen for at en større andel av kostnadene belastes inntekstrammen er vanskelig å anslå da den forutsetter at a) Statnetts kostnader overskrides med mer enn 15% fra endelig estimat til faktisk kostnad, eller b) at Statnett planlegger anleggsbidragspliktige tiltak frem til BP3 uten at noen kunder er interessert i å signere anleggsbidragsavtale. Risikoen for at dette skjer er tilstede, men vanskelig å tallfeste. Det bør presiseres at dette medfører ikke noe samfunnsøkonomisk tap, men er en fordelingsvirkningseffekt mellom eksisterende kunder og nye kunder. Fordelingseffekten kan antas å være i retning av at eksisterende kunder vil betale noe mer, men det er vanskelig å anslå størrelsen. Ved gode estimater og gode vurderinger av hvilke prosjekter som vil være nødvendig for å møte forbruksveksten fremover, kan denne effekten påregnes å bli marginal sammenlignet med inntektsrammens størrelse.

Gitt at Statnett investerer for om lag 8 000 MNOK årlig, vil en reduksjon i utrednings- og prosjekteringskostnader være merkbar. Reduksjonene i driftskostnader som følge av at vi standardiserer våre nettanlegg vil trolig ikke være stor på kort sikt, men på lengre sikt kan vi anta at et mer standardisert nett, kombinert med muligheter for automatisk driftsutkobling for aktører på systemvern, kan gi nye muligheter for å tilknytte mer forbruk og produksjon til eksisterende nett.

Hva oppnår vi med vår nye tilnærming?

Statnett vurderer at ved å fortsette dagens tilnærming til håndtering av tilknytningssaker, analysearbeid og utforming av tiltakene vil samfunnet påføres store tap gjennom at lønnsomme prosjekter ikke realiseres eller realiseres for sent. For å redusere dette tapet vil vi endre vår tilknytningsprosess slik at vi svarer ut for et større område samlet gjennom områdeplaner. Tiltakene vi gjennomfører vil være standardisert i større grad, noe som vil føre til reduserte kostnader ved investering og drift. Vi vil også gi estimater tidligere til våre kunder for å øke deres forutsigbarhet. Vi har ikke tallfestet effektene, men vurdert dem kvalitativt i ovenstående avsnitt.

Effektene av våre interne tiltak kan oppsummeres punktviss:

- Økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom raskere og flere tilknytninger til nettet av lønnsomme forbruks- og produksjonsplaner
- Økt forutsigbarhet for aktørene gjennom et forbedret prissignal for anleggsbidrag
- Reduserte administrative kostnader per tiltak gjennom lavere utredningskostnader og prosjekteringskostnader
- Økt risiko for at en større del av kostnaden belastes inntekstrammen istedenfor aktører som utløser behov for nye nettiltak

På sikt kan vi regne med følgende ringvirkninger:

- Redusere prisforskjeller mellom prisområder
- Høyere nettleie
- Reduserte klimagassutslipp
- Realisering av nye elbaserte industrier i Norge, herunder batterifabriker, hydrogenproduksjon, datasentre m.m.