

Norges vassdrags- og energidirektorat

Postboks 5091 Majorstua
0301 Oslo

Deres ref.: 200701944 Vår ref.: 2009/100
MAB JAPF 478.1

Dato: 12.02.2009

Svar på høring - avanserte måle- og styringssystem (AMS) - forslag til endringer i forskrift 11. mars 1999 nr. 301

Konkurransetilsynet viser til høring om avanserte måle- og styringssystem (AMS) - forslag til endringer i forskrift 11. mars 1999 nr. 301 av 22. oktober 2008, tilgjengelig på www.nve.no.

Norges- vassdrags og energidirektorat (NVE) har innvilget Konkurransetilsynet utvidet svarfrist til 13. februar 2009.

I foreliggende høringsforslag foreslås det å forskriftsfeste et krav om at nettselskapet skal installere avanserte målere i alle målepunkt. Konkurransetilsynet stiller seg i utgangspunktet positiv til innføring av avanserte målere. Tilsynet mener at det, gitt samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bør innføres toveiskommunikasjonsløsninger som muliggjør timesavlesning og informasjon til sluttbrukerne om prisen på det tidspunktet de kjøper kraften. God prisinformasjon er en forutsetning for effektiv konkurranse, noe som danner grunnlaget for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Økt bevissthet blant sluttbrukerne om priser og forbruk er også viktig i lys av dagens klimautfordringer. Etter tilsynets oppfatning vil økt transparens og bevissthet om energikostnader blant sluttbrukerne bidra til en mer effektiv utnyttelse av knappe energiressurser og således ha betydning for oppnåelsen av klimapolitiske målsettinger.

Kort om sakens bakgrunn

På bakgrunn av tidligere utredninger om innføring av AMS, har NVE i brev av 11. juni 2007 til Olje- og energidepartementet (OED) konkludert med at det vil være riktig å sette i gang en prosess med sikte på fullskala innføring av AMS. Forslaget om å igangsette en fullskala utbygging av moderne måle- og kommunikasjonsutstyr ble støttet av OED i brev til NVE av 29. juni 2007, hvor OED ber NVE arbeide videre med dette med sikte på implementering.

NVE har blant annet benyttet rådgivingselskapet Econ Pöyry ("Econ") for å vurdere om det ville være riktig på et samfunnsmessig grunnlag å initiere en fullskala utbygging av nytt måle- og kommunikasjonsutstyr, og herunder om det vil være behov for ytterligere regulatoriske tiltak utover dagens virkemiddelbruk for å realisere en samfunnsøkonomisk effektiv utbygging av nye måleteknologier. Econ konkluderer sin rapport (rapport 2007-047) med at netto samfunnsøkonomisk nytte mest sannsynlig er positiv når ikke-kvantifiserbare virkninger medregnes.

Nærmere om høringsforslaget

I høringsnotatet til NVE er det foreslått innført et krav om at det installeres en avansert måler i alle målepunkt. Det fremgår av høringsnotatet at NVE i det foreliggende forslaget særlig har valgt å fokusere på muligheten AMS gir til å automatisere måleravlesningen, sikre at alle sluttbrukere avregnes basert på sitt faktiske forbruk, effektivisere skifte av leverandør, samt registrere avbrudd i strømforsyningen til sluttbruker. NVE oppgir videre at den justerte innmatingsprofilen skal benyttes ved avregningen av sluttbrukeren i tilfeller hvor det ikke er samsvar mellom verdiene som lagres lokalt på måleren og den justerte innmatingsprofilen.

NVE skiller i forskriftsforslaget mellom tre ulike oppgaver AMS skal kunne bidra til å løse; obligatoriske oppgaver, valgfrie oppgaver og mulige fremtidig oppgaver. De obligatoriske oppgavene omfatter gjennomføring av leverandørskifte, gjennomføring av avregning i kraftmarkedet og produksjon av avbruddsdata.

Valgfrie oppgaver inkluderer tjenester som sluttbruker kan kreve å få utført av nettselskapet innen rimelig tid og omfatter informasjon til kunde via display eller lignende (for eksempel forbruk og priser), mulighet for å velge differensierte kraftprodukter og måling av lokal produksjon. Eventuelle merkostnader for valgfrie tjenester skal dekkes av sluttbrukeren. Det legges således opp til at sluttbruker selv må gjøre tilleggsinvesteringer for å få installert en måler med display som gjør det mulig å få informasjon om priser og forbruk. Dette betyr at det i forskriftsforslaget ikke legges opp til en full utbygging på sistnevnte område.

Mulige fremtidige oppgaver omfatter oppgaver som AMS-utstyret må kunne støtte når det eventuelt blir gitt pålegg om dette.

Innføringen av AMS vil i følge høringsnotatet gi flere nyttevirkninger for sluttbruker og nettselskap. For sluttbruker vil nytten bestå i økt konkurranse i sluttbrukermarkedet og dermed lavere kraftpriser for sluttbrukerne. Videre vil sluttbruker bli fakturert på grunnlag av sitt faktiske forbruk og ikke basert på stipulerte verdier. Sluttbruker vil også slippe å lese av og sende inn forbrukstall, og sannsynligheten for feil avregningsgrunnlag blir mindre. Sluttbruker vil også kunne få bedre informasjon om strømforbruk og priser, som gir grunnlag for økt bevissthet og energiøkonomisering.

Fordelene for nettselskapene omfatter lavere måle- og avregningskostnader, bedre datagrunnlag for nettplanlegging, færre klager fra sluttbrukere, muligheter for tilleggstjenester som for eksempel jordfeilovervåkning og måling av spenningskvalitet, og mer effektive leverandørbytter.

Kraftleverandøren vil trolig få lavere kostnader gjennom hurtigere og enklere leverandørbytter, raskere tilgang til data og muligheten for å tilby andre kraftprodukter enn i dag. AMS vil også gi noen fordeler for regulator og andre myndigheter.

På kostnadssiden vil sluttbruker måtte bære hele kostnaden ved innføringen av AMS gjennom økte tariffer/nettleie.

Det påpekes i høringsnotatet at selv om de seneste utredningene konkluderer med at innføring av AMS sannsynligvis vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, vil en nyttemessig overvekt i samfunnsmessig forstand ikke nødvendigvis medføre at nettvirksomhetene begynner å investere i nytt utstyr. I en slik situasjon må NVE som regulator ta i bruk de virkemidlene som antas å være best egnet for å oppnå en samfunnsmessig effektiv utbygging til nytte også for andre aktører som sluttbruker, kraftleverandører m.fl.

I rapporten som Econ har utarbeidet på oppdrag fra NVE vurderes den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å innføre krav til innføring av AMS innen en tidsfrist. Rapporten tar utgangspunkt i to ulike scenarier, der det enten gis insentiver til omlegging til AMS-teknologi eller der nettselskapene skifter målerne etter hvert som det blir behov for utskifting. Econ kommer til at

den samfunnsøkonomiske nytten er lavere enn kostnadene når kun den kvantifiserbare nytten hensyntas. Når også den ikke-kvantifiserbare nytten medregnes, vil imidlertid nytten trolig være noe høyere enn kostnadene. Forutsetningen er at det ikke stilles krav til timesmåling for husholdningskunder og andre kunder med relativt lavt forbruk.

Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet stiller seg i utgangspunktet positiv til innføring av toveiskommunikasjon for alle sluttbrukere. God prisinformasjon er en forutsetning for effektiv konkurranse som igjen danner grunnlaget for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Prismekanismen er også et viktig instrument i miljøpolitikken for å synliggjøre negative miljømessige eksternaliteter. Økt transparens og bevissthet om energikostnader vil derfor også danne grunnlaget for en mer effektiv miljøpolitikk. Installering av timesmålingsutstyr kan bidra til økt bevissthet blant sluttbrukere om priser og forbruk og er således positivt både ut fra et konkurransemessig og miljømessig perspektiv.

For at sluttbrukerne skal få muligheten til å tilpasse forbruket til svingninger i energiprisen er det viktig at sluttbrukerne får informasjon om hvor mye de forbruker og hva energien koster på tidspunktet når de kjøper kraften. Konkurransetilsynet mener derfor det bør tilstrebtes å legge til rette for løsninger som kan gi sluttbrukerne lett tilgjengelig, nøyaktig og hyppig informasjon slik at sluttbrukerne kan bli mer bevisst sitt forbruk av kraft og prisen på den kraften de kjøper.

Det er etter tilsynets oppfatning også flere andre fordeler knyttet til implementering av toveiskommunikasjonsløsninger. Kraftleverandøren vil få innbetalinger som mer nøyaktig vil reflektere kostnadene. Nettselskapet vil enklere avsløre uriktig avregning og strømtveri noe som vil senke nettselskapets kostnader. Nettselskapets administrative kostnader vil kunne bli betydelig redusert og nettselskapene vil bli bedre i stand til å planlegge fremtidige investeringer i infrastruktur. På lengre sikt kan nettselskapene og andre aktører tilby alternative produkter og/eller tjenester relatert til måleren. Dette kan for eksempel være alarm, TV, internett eller fjernstyring av kraftforbruk.

Konkurransetilsynet synes imidlertid det er uklart om innføringen av AMS er samfunnsøkonomisk lønnsom. Tilsynet stiller spørsmål ved om nytten av tidsbesparelser hos sluttbrukerne er riktig verdsatt og i hvilken grad verdsettingen har betydning for konklusjonen om at en fullskala innføring av AMS er samfunnsøkonomisk lønnsom. Tilsynet vil også påpeke at det ikke fremgår klart av rapporten hvor stor nytten er for samfunnet som følge av at ikke-kvantifiserbar nytte utgjør en del av beregningen.

Videre vil tilsynet kommentere at det i foreliggende forslag ikke legges opp til et krav om avregning basert på faktisk forbruk i hvert døgn eller i hver time og heller ikke til en full utbygging som muliggjør informasjon til sluttbrukerne om priser og forbruk. Dette medfører at sluttbrukernes nytte av innføringen av AMS vil være begrenset. Konkurransetilsynet mener det bør vurderes nærmere om et krav om timesmåling vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt allerede på nåværende tidspunkt.

Endelig mener tilsynet at krav til målere og målerteknologi med en åpen standard, samt krav om tilgang til informasjon og infrastruktur for tredjeparter på ikke-diskriminerende vilkår bør forskriftsfestes for å hindre potensielle regulatoriske og konkurransemessige problemer.

Nærmere om tidsbesparelser for sluttbrukerne

I Econs rapport vurderes kostnaden opp mot nytten ved en fullskala innføring av AMS. Tilsynet merker seg at det ved beregningen av tidsbesparelser for sluttbruker ved å slippe å lese av måleren legges til grunn en tidsbesparelse på 45 minutter, noe som beregnes å gi en årlig nytte på 70 kroner per måler.

Det kan stilles spørsmål ved om 45 minutter per år er en riktig antagelse for tidsforbruket, og om det er riktig å bruke alternativverdi på tidsbesparelser av liten størrelsesorden. Besparelsen er beregnet til 45 minutter fordelt på et antall avlesninger per år, som hver er av kort varighet. I

NOU1997:27¹ uttales det at små tidsbesparelser ofte vil ha lavere verdi, i hvert fall på kort sikt, på grunn av at den marginale tidsbesparelsen ikke har noen alternativ anvendelse. Likevel er vurderingen i utredningen at det i et langsiktig perspektiv må kunne antas at de mange små tidsgevinstene finner alternativ anvendelse som en aggregert størrelse. Det vises blant annet til at det innen samferdsel er slik at Statens vegvesen legger like stor vekt på store som på små tidsbesparelser i sine analyser. Konkurransetilsynet vil påpeke at mange av analysene av tidsbesparelser er utført på transportsektoren og i betydelig mindre grad på andre områder. Metoden som benyttes i transportsektoren er derfor ikke nødvendigvis den beste metoden i andre sektorer.

I tilfellet med måleravlesninger kan det derfor stilles spørsmål ved om tidsbesparelsen har en alternativverdi av det omfang som legges til grunn, og følgelig om den beregnede nytteverdien er for høy.

Avregning

I følge Econs rapport er sluttbrukernes nytte av mer korrekte forbruksdata knyttet til at AMS vil gjøre avregningen mer korrekt sammenlignet med avregning basert på nettselskapets innmatingsprofil slik tilfellet er i dag. Konkurransetilsynet er positiv til en slik forbedring såfremt det innebærer at sluttbrukerne vil betale en pris for kraften som gjenspeiler prisen på det tidspunkt kraften ble forbrukt.

I forslaget til forskriftsendring legges det imidlertid opp til at den justerte innmatingsprofilen skal benyttes ved avregningen av sluttbrukeren i tilfeller hvor det ikke er samsvar mellom verdiene som lagres lokalt på måleren og den justerte innmatingsprofilen. Tilsynet oppfatter dette slik at sluttbrukere som ikke velger timesmåling ikke vil få muligheten til å spare strøm i perioder med høye priser.

Konkurransetilsynet mener det bør stilles krav om at avregningen reflekterer faktisk forbruk og pris per døgn eller time og ikke baseres på justert innmatingsprofil.

Timesmåling

Konkurransetilsynet vil bemerke at ettersom det i forslaget ikke legges opp til en full utbygging som muliggjør fortløpende avlesing av informasjon om priser og forbruk, vil sluttbrukernes nytte av innføringen av AMS kunne være begrenset ettersom de kun delvis vil ha informasjon om prisen på strømmen før de bruker den. Årsaken til dette er at den enkelte sluttbruker ikke vil få muligheten til å styre forbruket til timer med lav pris så lenge sluttbrukeren ikke selv kjøper tilleggsutstyr og det tilbys kraftkontrakter med timesavregning.

I forslaget til forskriftstekst heter det at ”*Alle måleverdier skal lagres med en registreringsfrekvens på 60 minutter,...*”. NVE begrunner dette med at 60 minutters frekvens vil gjøre det mulig for de sluttbrukerne som måtte ønske det å gå over til kraftkontrakter basert på timesmåling. For sluttbrukere som ikke har valgt en kraftkontrakt som er basert på timesmåling, vil det være tilstrekkelig å hente ut måleverdier i forbindelse med avregningen.

Ifølge Econs rapport bør det ikke stilles krav til timesmåling for husholdningskunder. Dette er begrunnet med at det vil påløpe mye høyere driftskostnader ved timesavregning. Econ påpeker at timesregistrering vil kreve at nettselskapene gjør nye investeringer for å kunne håndtere den datamengden som timesavregning vil kreve. Kostnaden og nytten ved timesmåling er ikke beregnet i Econs rapport, men Econ mener at kostnaden vil bli mye høyere med timesavregning og at det er vanskelig å se at nyttevirkningene er særlig store.

Konkurransetilsynet er positiv til at det stilles krav til at målerne skal kunne lagre måleverdier med en registreringsfrekvens på 60 minutter slik at det vil være mulig for NVE å innføre krav om timesmåling på et senere tidspunkt. Tilsynet stiller imidlertid spørsmål ved hvordan en valgfri

¹ NOU 1997:27 Nytte- kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.

overgang til timesmåling vil påvirke nettselskapenes investeringer på dette området sammenlignet med et krav om timesmåling for alle. Det fremgår ikke klart hva som er årsaken til at krav om timesmåling vil føre til mye høyere kostnader og kun begrenset nytte. Det bør derfor etter tilsynets oppfatning vurderes nærmere om kostnaden ved krav om timesmåling er så stor sammenlignet med forventet kostnad ved en valgfri overgang at en slik løsning ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Åpen standard og tilgang for tredjepart

Konkurransetilsynet mener at det gjennom reguleringen bør sikres at målerne som installeres er av en åpen standard og at de muliggjør bruk av ulik teknologi i infrastrukturen. Krav om en åpen standard og tilgang for tredjeparter på ikke-diskriminerende vilkår vil hindre nettselskapet i å utnytte sin monopolstilling i nettet til å få fordeler på konkurranseutsatte områder. Konkurransetilsynet mener at dette bør forskriftsfestes for å hindre potensielle regulatoriske og konkurransemessige problemer.

Konkurransetilsynet er for øvrig positiv til forslaget som fremmes av Norsk Teknologi i deres høringssvar av 29. januar 2009, hvor det uttrykkes at eksterne tjenestetilbydere må sikres tilgang til AMS-infrastrukturen for det formål å tilby tjenester som ikke knytter seg til energirelatert informasjon, og at kommunikasjonsteknologi og -grensesnitt i AMS-systemet må baseres på åpne, ikke-proprietære løsninger. Informasjon som kan registreres og formidles via AMS-systemet, eksempelvis registrering av jordfeil, må videre ikke benyttes for å påvirke konkurranseforholdene i et eksisterende konkurransemarked for installasjonstjenester. Etter tilsynets oppfatning kan tilgang for eksterne tjenestetilbydere i utgangspunktet medføre samdriftsfordeler og synergieffekter ved at flere produkter og tjenester kan tilbys over samme infrastruktur.

Konkurransetilsynet har ingen ytterligere merknader til høringen.

Med hilsen

Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør

Ingunn Bruvik
seksjonsleder