



Energiklagenemnda

Energiklagenemndas avgjørelse 27. mars 2024

Sak: 2023/0667

Klager: Hydro Aluminium AS

Saken gjelder: RME fattet vedtak om tariff for tredjepartsadgang til Gasnor AS' gassdistribusjonsnett på Haugalandet. Tariffen ble fastsatt basert på forslag fra Gasnor med de justeringer RME fant nødvendig. Prosessen med å utarbeide forslag til vilkår og metoder til gassdistribusjonsnettverk som så skal godkjennes av RME, har ikke tidligere vært gjort i Norge, men er kommet som en del av implementeringen av det tredje gassmarkedsdirektivet. Ettersom det er første gang den nye fremgangsmåten er virksom ble tariffen kun fastsatt for årene 2023 og 2024. Som største bruker av Gasnors distribusjonsnett klaget Hydro Aluminium AS på fastsettelsen av tariffen. Energiklagenemnda tok ikke Hydros klage til følge.

Energiklagenemndas medlemmer:

Nemndsleder Per Conradi Andersen, nemndsmedlemmene Helle Grønli og Morten Sundt.

1 Sakens bakgrunn

- (1) Reguleringsmyndigheten for energi (RME) fattet den 16. desember 2022 vedtak om fastsetting av tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnettet til Gasnor AS (Gasnor) etter forskrift 14. november 2003 nr. 1342 til lov om felles regler for det indre marked for naturgass (naturgassforskriften) § 3-1 første ledd. Samme dag fattet RME også vedtak om godkjenning av vilkår for adgang til distribusjonsnettet og balansetjenester etter naturgassforskriften § 3-1.
- (2) Vedtaket ble påklaget av Hydro Aluminium AS (Hydro) 14. februar 2023. Hydro er bruker av Gasnor sin gassinfrastruktur på Haugalandet og er direkte berørt av tarifffastsettelsen. Bakgrunnen for klagen er at Hydro mener at tariffen er for høy.

Saksgangen

- (3) I 2009 ble det tredje gassmarkedsdirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/73/EF av 13. juli 2009 om felles regler for det indre marked for naturgass og om oppheving av direktiv 2003/55/EF) vedtatt av Europakommisjonen. Direktivet ble

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

innlemmet i EØS-avtalen, og er gjort gjeldende i norsk rett gjennom lov 28. juni 2002 nr. 61 om felles regler for det indre marked for naturgass (naturgassloven) og naturgassforskriften.

- (4) Det norske markedet for innenlandsk omsetning av naturgass hadde status som et «marked under oppbygging» etter andre gassmarkedsdirektiv (direktiv 2003/55/EF). Det innebar unntak fra sentrale deler av direktivet, bl.a. kravet til tredjepartsadgang til infrastruktur og den første gasstransmisjonsforordningen. Reguleringen i naturgassloven og naturgassforskriften hadde derfor begrenset omfang. Norges status som marked under oppbygging utløp imidlertid i 2014. Norge var dermed forpliktet til å gjennomføre flere av bestemmelsene i det tredje gassmarkedsdirektivet, og i 2018 vedtok Stortinget en rekke endringer i naturgassloven. Loven er utformet som en rammelov som utfylles av nærmere regler i naturgassforskriften i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser.
- (5) Direktivet regulerer systemoperatørers plikt til å gi tredjeparter adgang til deres rørnett. Gasnor er utpekt som systemoperatør for distribusjonsnettet og er pålagt å utarbeide et begrunnet forslag til vilkår, tariffer eller metoder for tredjepartstariffer. RME skal så fastsette eller godkjenne vilkår for tariffer eller metoder for tariffer ved enkeltvedtak overfor systemoperatør etter naturgassloven § 6 andre ledd og naturgassforskriften § 3-1 første ledd. På grunn av Norges tidligere rolle som marked under oppbygging har ikke prosessen med å utarbeide forslag til vilkår og metoder som skal godkjennes av RME tidligere vært gjort i Norge.
- (6) Distribusjonsanlegget på Haugalandet ble bygget i 1994 for å levere gass til Hydro Aluminiums fabrikk på Karmøy, og eies av Gasnor AS. Nettet er 120 km langt og årlig distribueres det ca. 330 GWh gass til rundt 190 næringskunder og 800 husholdningskunder gjennom nettet. Næringskundene står for rundt 98 prosent av uttaket der Hydro Aluminiums uttak utgjør alene en betydelig andel. Majoriteten av Gasnors anlegg ligger «bak» Hydro, som med sin plassering ligger omtrent en mil i luftlinje fra Kårstø prosessanlegg.
- (7) Gasnor har en tilknytningsplikt overfor tredjeparter etter naturgassforskriften § 5-1. Vedtakene RME fatter i tilknytning til tariffene etter å ha mottatt forslag fra Gasnor gir dermed rammene for hvilke vilkår og metoder tredjeparter må forholde seg til for å få tilgang til Gasnor sitt distribusjonsnett og deres balansetjenester.
- (8) Den 4. oktober 2021 mottok RME forslag til metode for tariffer og tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnettet fra Gasnor. Forslaget ble sendt på høring samme dato med frist for innspill 8. november 2021. Hydro Energi AS var de eneste som kom med uttalelser innen fristen. Hydro uttalte blant annet at forslaget ikke er en tariffmodell, men en utregning av gjennomsnittlige budsjetterte kostnader per MWh naturgass solgt gjennom gassnettet. Videre uttalte Hydro at kostnadsgrunnlaget må godkjennes av revisor, at avkastningskravet er for høyt, at meravkastning i tidligere perioder må hensyntas og at det bør være separate tariffer for hvert uttakspunkt i nettet.
- (9) Gasnor sitt endelige forslag til tariff, basert på den allerede foreslåtte metoden med noen korrigeringer i beregningen av avkastningskravet, ble mottatt av RME 28. april 2022.
- (10) Den 10. juni 2022 varslet RME at Gasnor sitt endelige forslag til tariff ikke ville bli godkjent. Diskrepansen mellom forslaget fra Gasnor og RME var i hovedsak knyttet til ulik vurdering av avkastningskravet. Etter RMEs syn var det foreslåtte avkastningskravet

på 11,88 prosent svært høyt sammenlignet med regulering av distribusjonsnett i Norge og tilsvarende regulering av gassnett i andre land. Det foreslåtte avkastningskravet er nær dobbelt så høyt som avkastningskravet for det norske strømmettet og betydelig høyere enn avkastningskravet benyttet i reguleringen av andre europeiske gassnettselskap. RME ba om en systematisk begrunnelse fra Gasnor for hvorfor avkastningskravet er satt så høyt, med utgangspunkt i de ulike parameterne som kravet består av. Ettersom RME ikke mottok en tilstrekkelig begrunnelse ble avkastningskravet foreløpig beregnet til 8,31 prosent for den kommende tariffperioden.

- (11) RME fattet vedtak om fastsetting av tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnett til Gasnor den 16. desember 2022. Vedtaket lød som følger:
- (12) «RME fastsetter tariff for tredjepartsadgang til Gasnor sitt distribusjonsnett til:
 - kroner 0,0894 per kWh GCV (gross calorific value) fra 23. januar til 31. desember 2023
 - og til kroner 0,0916 per kWh GCV fra 1. januar 2024 til 31. desember 2024»
- (13) Vedtaket medførte en oppdatering av RMEs beregning av avkastningskravet sammenlignet med varselet. Avkastningskravet ble økt fra 8,31 prosent til 9,19 prosent. Selve tariffene ble økt med kroner 0,0025 per kWh GCV for 2023, og kroner 0,026 per kWh GCV for 2024. Dette var basert på sist tilgjengelig anslag for de variable parameterne inflasjon, kredittpremie og tall for beregning av risikofri rente i gjeldsledet, og sist tilgjengelig forventet lønnsvekst ved prisjustering av driftskostnader for 2023 og 2024.
- (14) Hydro klaget på vedtaket 14. februar 2023. Etter Hydros vurdering er det vesentlige svakheter både ved saksbehandlingen og vedtakets innhold som er av betydning for vedtakets gyldighet. Hydro ba derfor om at RME på eget initiativ skulle tilsidesette vedtaket og fatte et nytt tariffvedtak som etter deres syn er basert på tilstrekkelig faktisk grunnlag og som er innenfor de materielle rammer som oppstilles i naturgassloven og relevant EU-rett.
- (15) RME vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Energiklagenemnda ved RMEs innstilling den 21. august 2023.
- (16) Klager har i brev datert 31. august 2023 fått informasjon om saksgangen for Energiklagenemnda og frist til å inngi kommentarer til RMEs innstilling i saken eller andre merknader.
- (17) I forbindelse med nemndsbehandlingen ønsket Energiklagenemnda å få avklart enkelte spørsmål av økonomisk og faktisk art. Spørsmålene ble sendt til partene 20. februar 2024. Begge partene ba om å få forlenget svarfrist, og fristforlengelse til 8.mars 2024 ble innvilget. Gasnor leverte sine merknader 6. mars 2024, mens Hydro leverte inn svar på spørsmålene den 11. mars 2024.
- (18) Energiklagenemnda avholdt nemndsmøte i saken 8. november 2023, 5. desember 2023, 13. februar 2024 og 11. mars 2024.

2 Reguleringsmyndigheten for energis vedtak

- (19) I vedtaket datert 16. desember 2022 redegjør RME innledningsvis for sakens bakgrunn, regelverkets historie og saksgangen.
- (20) RME konkluderer med at de ikke godkjenner Gasnor sitt endelige forslag til tariff for tredjepartsadgang til deres distribusjonsnett på kroner 0,093 per kWh GCV. RME har vurdert at avkastningskravet i Gasnors tarifforslag overgår «en rimelig avkastning på investert kapital» etter naturgassforskriften § 7-1. RME fastsetter etter naturgassforskriften § 3-1 fjerde ledd i stedet en tariff på kroner 0,0894 per kWh GCV for perioden 23. januar til 31. desember 2023 og kroner 0,0916 per kWh GCV for 2024.
- (21) Dette er økning sett i forhold til varsel om vedtak. Økningen skyldes at RME beregner avkastningskravet med utgangspunkt i et avkastningskrav for 2023, herunder med sist tilgjengelig anslag for de variable parameterne inflasjon, kreditpremie og tall for beregning av risikofri rente i gjeldsleddet. Videre benytter RME sist tilgjengelige forventede lønnsvekst ved prisjustering av driftskostnader for 2023 og 2024.
- (22) Innledningsvis i sin vurdering understreker RME at de kun vedtar tariffen for kommende tariffperiode (fra 1. januar 2023 til 31. desember 2024), samt at tariffen er basert på Gasnor sitt forslag til modell for fastsetting av tariff, som etter RMEs vurdering er i tråd med naturgassforskriften § 7-1. RME vil jobbe videre med utviklingen av modell for fastsetting av tariff frem mot neste tariffperiode. En ekstern konsulent er engasjert for å bistå i dette arbeidet.
- (23) Som foreslått av Gasnor fastsettes tariffen ut fra driftskostnader (Dri), avskrivninger (Avs), avkastningsgrunnlag (Avk.gr), avkastningskrav (WACC) og volum. RME godtar modellen foreslått av Gasnor, med unntak av avkastningskravet. Følgende formel benyttes:

$$\text{Tariff for tredjepartsadgang} = \frac{\text{Tariffgrunnlag (Dri + Avs + Avk.gr. * Wacc)}}{\text{Volum}}$$

- (24) Driftskostnader er, i tråd med forslag fra Gasnor, fastsatt til kroner 22 221 448 for 2022. Driftskostnadene består av drifts-, vedlikeholds- og lønnskostnader, indirekte kostnader, kostnader til periodisk bytte av målere og kostnader forbundet med balanseansvar. I forbindelse med inngivelse av merknader uttalte Hydro at driftskostnadene fremsto som høye. RME har på et overordnet nivå kontrollert rimeligheten ved de budsjetterte kostnadene, herunder sett på fordelingsnøkler og sammenlignet med driftskostnader rørnett 2021. Videre samsvarer de budsjetterte kostnadene for 2022 i stor grad med revisorgodkjent internregnskap for rørnettet for 2021, se naturgassforskriften § 4-1 fjerde ledd.
- (25) Driftskostnadene prisjusteres med forventet lønnsvekst for 2023 og 2024. Dette fører til at de fastsatte tariffene øker over tid innad i tariffperioden. Lønnsvekst anvendt i vedtaket er 4,4 prosent for 2023 og 3,9 prosent for 2024, mens den i varselet var på 3,8 prosent for hvert av årene.
- (26) Avskrivninger er, i tråd med forslag fra Gasnor, fastsatt til kroner 4 216 706, basert på en økonomisk levetid på anleggsmassen på 50 år.

- (27) Avkastningsgrunnlaget fastsettes til kroner 103 261 826. Avkastningsgrunnlaget er fastsatt med utgangspunkt i Gasnors forslag på kroner 102 239 432, pluss et tillegg på én prosent for arbeidskapital. Avkastningsgrunnlaget tilsvare bokførte verdier av anleggsmassen tilknyttet rørettet per 31. desember 2021.
- (28) RME presiserer at frem mot neste tariffperiode vil de se nærmere på levetiden som er lagt til grunn for anleggsmassen i beregningen av avskrivningene og avkastningsgrunnlaget.
- (29) Gasnor sitt foreslåtte avkastningskrav på 11,88 prosent er betydelig høyere enn avkastningskravet for det norske strømmettet og avkastningskrav benyttet i reguleringen av andre europeiske gassnettselskap. Avkastningskravet foreslått av Gasnor er basert på beregning av avkastningskravet anvendt i dagens regulering av strømmettselskap, men med en endring i gjeldsandel, markedspremie og EK-beta samt et påslag for arbeidskapital på 1 prosentpoeng. Gjeldsandelen er basert på konsernets faktiske gjeldsandel, mens markedspremie og beta begrunnes med høyere risiko knyttet til gassnett enn strømmett.
- (30) RME mener at Gasnor sitt forslag overgår «en rimelig avkastning på investert kapital», jf. naturgassforskriften § 7-1. RME har bedt om en systematisk begrunnelse fra Gasnor for hvorfor avkastningskravet er satt så høyt, med utgangspunkt i de ulike parameterne som kravet består av. RME har ikke mottatt en tilstrekkelig begrunnelse og fastsetter derfor avkastningskravet for gassnett til 9,19 prosent for den kommende tariffperioden. Tariffen for tredjepartsadgang til rørettet beregnes ut fra tariffgrunnlaget, og fordeles på eventuelle tredjeparter etter volum (i tråd med Gasnor sitt forslag). Samlet volum for 2022 er estimert til 38 230 000 sm³, og ligger tett opp mot gjennomsnittlig volum for de siste fem årene. Omregnet til kWh GCV blir dette 412 884 000 kWh GCV.
- (31) Tariffen for 2024 er beregnet til kroner 0,0916 per kWh GCV. Budsjetterte driftskostnader på kr. 22 221 448 er prisjustert med forventet lønnsvekst for 2023 og 2024. Følgende regnestykke er lagt til grunn:

$$\frac{22\,221\,448 \cdot 1,044 + 4\,216\,706 + 103\,261\,826 \cdot 9,19\%}{412\,884\,000} = 0,0894 \text{ kr per kWh GCV}$$

- (32) Tariffen er i denne omgang delvis fastsatt på bakgrunn av budsjetterte størrelser. Over tid skal Gasnor sin inntekt fra tariffen reflektere faktiske kostnader og volum. I forkant av neste tariffperiode vil det utarbeides en mekanisme for håndtering av mer-/mindreavkastning, jf. naturgassforskriften § 7-1 annet ledd.
- (33) Det vil si at eventuell meravkastning fra denne perioden skal hensyntas ved fastsetting av tariff for neste periode, mens en eventuell mindreavkastning kan hensyntas. Hydro uttalte i forbindelse med varselet at eventuell meravkastning i tidligere perioder må hensyntas ved tariffberegning. Slik RME ser det vil eventuell meravkastning i forkant av ikrafttredelse av reguleringen være vanskelig å bestemme. Så lenge inngangsverdien på avkastningsgrunnlaget er riktig satt, er det etter RMEs syn ikke nødvendigvis riktig at historiske forhold i forkant av reguleringen skal påvirke nivået på tariffene fremover.

3 Klagers anførsler

- (34) Klager har i det vesentlige anført:

- (35) Etter Hydros vurdering er det vesentlige svakheter både ved saksbehandlingen og vedtakets innhold som er av betydning for vedtakets gyldighet. Resultatet av det mangelfulle vedtaket er en tariff som, i hvert fall for Hydros del, ligger mange hundre prosent over den tariffen som Gasnor tidligere har akseptert og ansett bærekraftig gjennom kommersielle forhandlinger. Den tariff som Hydro pålegges etter RMEs vedtak antas høyere enn kostnaden som Hydro ville blitt påført ved å bygge et parallelt rørnett, eller ved å frakte samme mengde gass til Hydros anlegg ved biltransport.
- (36) Hydro sin overordnede vurdering er at vedtaket er beheftet med mangler i flere dimensjoner. Sammenfattet slik:
- Vedtaket er fattet basert på et mangelfullt faktisk grunnlag,
 - Påkrevet undersøkelse og analyse av faktiske forhold er tilsynelatende ikke utført som grunnlag for vedtaket,
 - Konkrete krav til tariffens virkemåte i lov og forskrift er ikke vurdert ved tariffastsettelsen,
 - Det mangler en overordnet vurdering av om tariffvedtaket faktisk ivaretar de sentrale hensyn som regelverket fremmer.
- (37) Hydro mener at et nytt tariffvedtak må resultere i en vesentlig lavere tariff for bruk av Gasnors distribusjonsnett, blant annet på bakgrunn av:
- et justert kostnadsgrunnlag som hensyntar kostnadene ved drift av sammenlignbare distribusjonsnett og som gir klare insentiver til effektiv drift,
 - lavere kapitalavkastning for Gasnor, hensyntatt historisk avkastning på infrastrukturen, samt en avskrivningsperiode og et avkastningskrav som er mer i takt med det som benyttes for andre nettbundne sektorer i Norge.
- (38) Tariffmodellen må være konstruert slik at den hensyntar hvor de ulike brukerne er tilknyttet rørnettet ved at den enkelte bruker kun blir beregnet en tariff som representerer den enkelte brukers ideelle andel av rørnetteiers investerings- og driftskostnader.
- (39) Informasjon om kostnadsgrunnlaget som legges til grunn for tariffen står helt sentralt både ved vurderingen av om det foregår kryss-subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet, og i vurderingen av om lovsatte krav til effektivitet i driften møtes. Hydro har i sin høringsuttalelse påpekt at kostnadsgrunnlaget synes høyt, men har ikke vært i stand til å vurdere spørsmålet nærmere på grunn av de påpekte mangler ved faktumgrunnlaget.
- (40) I høringsnotatet til endringer av naturgassforskriften av desember 2018 (implementering av EUs tredje energimarkedspakke), punkt 3.6.1, uttales følgende om systemoperatørens plikt til å fremlegge informasjon ved utsendelse av tarifforslag på høring til berørte parter:
- "I tillegg må tariffberegningene fremlegges på en transparent måte med nødvendig dokumentasjon, datagrunnlag og beskrivelse."*
- (41) Hydro mener at det er klart at denne plikten ikke er oppfylt av Gasnor i denne saken.

- (42) Uttalelser i RMEs vedtak (punkt 4.1) antyder at RME har mottatt noe mer informasjon om kostnadsgrunnlaget enn høringsinstansene, i det minste henvises det til relevant regnskapsinformasjon, men det understrekes i vedtaket at kostnadene bare er kontrollert på et "overordnet nivå".
- (43) Etter Hydros vurdering er kontroll av eiers kostnadsnivå, med fokus på effektivitet i driften og på eventuell kryss-subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet, en helt sentral del av RMEs oppgave ved tariffkontroll etter naturgassloven. I tillegg til analyse av Gasnors konkrete kostnader og kostnadsfordelingen mellom monopolvirksomhet og annen virksomhet, finnes det tilgjengelig benchmark for kostnadsnivå for drift av distribusjonsnett for gass som burde vært tatt med i effektivitetsanalysen.
- (44) Hydro påpeker at naturgassloven stiller krav om en tariffmodell som gir insentiv til effektiv drift. Dette følger blant annet av naturgassforskriften § 7-1, som fremhever at rimelig avkastning på investert kapital skal oppnås ved effektiv drift.
- (45) Hydro mener det er en betydelig svakhet når RMEs vedtak ikke inneholder en vurdering av hvilke insentiver tariffmodellen gir til effektiv drift, på kort og lang sikt.
- (46) Gasnors distribusjonsnett for gass på Haugalandet ble etablert for 30 år siden og etter en relativt høy og fast avtalt tariff de første 20 årene av nettets levetid, har tariffen blitt gradvis og vesentlig redusert gjennom den siste tiårsperioden. Hydro knytter denne reduksjonen til at opprinnelig investert kapital er tilbakebetalt med rimelig avkastning. Slik Hydro ser det har innføringen av naturgasslovens tariffmodell, og RMEs tolkning av denne i tariffvedtak, paradoksalt nok medført en fullstendig reversering av denne utviklingen og en vesentlig forhøyelse av Gasnors kapitalavkastning fra gassinfrastrukturen. Etter Hydros syn vil en slik reversering ikke bidra til en samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av infrastrukturen. Den tariff som Hydro pålegges etter RMEs vedtak antas høyere enn kostnaden som Hydro ville blitt påført ved å bygge et parallelt rørnett, eller ved å frakte samme mengde gass til Hydros anlegg ved biltransport. Det faktum at tariffvedtakets konsekvens for de store brukerne av infrastrukturen ikke er kommentert i vedtaket, er i seg selv en mangel som strider mot fanebestemmelsen i lovens § 2 om at allmenne og private interesser skal ivaretas.

Historisk avkastning må hensyntas (punkt 2.3.1 i klagen)

- (47) Etter Hydros vurdering må kravet til kalibreringen mot tidligere mottatt avkastning også gjelde for avkastning mottatt i perioden før det relevante anlegget ble underlagt tariffregimet under naturgassloven. En slik forståelse av kravet til "rimelig fortjeneste" i petroleumslovens § 4-8, annet ledd, ble lagt til grunn av Olje- og energidepartementet og Høyesterett i den såkalte Gassled-saken (HR-2018-1258-A), der tariffen for ledig transportkapasitet i Gassled ble kraftig redusert. Grunnlag for reduksjonen var at rimelig fortjeneste på eiernes opprinnelige investering allerede var oppnådd, når man så hen til inntekter opptjent i systemet før Gassled ble dannet og før dagens tariffregime. Gassled er, på samme måte som Gasnors infrastruktur, regulert under EUs gassmarkedsdirektiv.
- (48) Hensynene som gjorde seg gjeldende i Gassled-saken vil i stor grad gjelde også i denne saken. RMEs synsmåte vil legge til rette for en betydelig meravkastning for Gasnor (sammenholdt med det som gjelder under dagens avtalte tariff) og, slik Hydro ser det, manglende etterlevelse av lovens formål om samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av gassinfrastrukturen.

Avkastningsgrunnlaget er for høyt (punkt 2.3.2 i klagen)

- (49) Hydro er av den oppfatning at levetiden som er lagt til grunn på 50 år er for høy. Dette gjelder generelt, sammenholdt med andre nettbundne sektorer i Norge som for eksempel kraftnettet. Det må også mer spesifikt gjøres et skille mellom de ulike anleggskomponentene som infrastrukturen består av. Mens det kan argumenteres for en lang avskrivningstid på gassrørledninger (varierer mellom 25 og 50 år i de fleste europeiske land) så består infrastrukturen også av andre komponenter med typisk avskrivningstid ned mot 10-15 år.
- (50) Dersom RME på nåværende tidspunkt ikke har grunnlag for å gå nærmere inn på modeller for beregning av avkastningskrav, sammensetning og levetid for anleggskomponenter og annen relevant informasjon, så taler dette for at det må gjøres en skjønnsmessig reduksjon av avskrivningsperioden som reflekterer denne usikkerheten. En løsning med 50 års avskrivningsperiode for hele anlegget ivaretar ikke de hensyn som skal fremmes gjennom tariffvedtaket.
- (51) Hydro mener avkastningskravet er for høyt. Hydro mener RME og Gasnor overdriver risikoen ved å drive et distribusjonsrørnett for gass. Gasnors virksomhet er i dag ikke utsatt for reell konkurranse. Strømnettselskaper derimot sammenliknes mot hverandre og deres avkastning påvirkes dermed av hvordan andre sammenliknbare strømnettselskaper gjør det.
- (52) Videre legger naturgassforskriften § 7-2 opp til at Gasnor kan ta et tilknytningsgebyr eller anleggsbidrag ved nye tilknytninger eller oppdimensjonering av eksisterende tilknytninger, noe som ytterligere reduserer Gasnors risiko. Argumentene om at det grønne skiftet utgjør en trussel for gassrørnettet, mener Hydro heller ikke kan vektlegges da flere av tiltakene som kan bidra til det grønne skiftet faktisk vil kreve et gassrørledningsnett, f.eks. for transport av hydrogen eller CO₂.
- (53) Hydro mener derfor at avkastningskravet for Gasnors distribusjonsnett maksimalt bør tilsvare det et strømnettselskap kan oppnå gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av slik infrastruktur. For 2023 tilsvarende dette en WACC på 7,61 prosent. Reelt sett burde avkastningskravet være lavere for Gasnors anlegg gitt mangel på konkurranse og benchmarking ved tariffastsettelsen.

Tariffen er ikke fastsatt eller fordelt mellom brukerne i henhold til lovens krav (punkt 2.4 i klagen)

- (54) Gasnor har foreslått en tariff som fordeler totale budsjetterte kostnader på budsjettert volum i NOK/kWh GCV. Verken Gasnor, eller RME, har vurdert om denne forenklete metoden for fastsettelse av tariffen, og dermed fordeling av kostnader mellom nettbrukerne, fremmer de formål og hensyn som er nedfelt i naturgassloven. Det er heller ikke vurdert om tariffmodellen møter krav fastsatt i naturgassloven eller relevant EU-rett.
- (55) Hydro viser til reguleringen av tariff-fastsettelsen som følger av Europaparlaments- og rådsforordning (ef) nr. 715/2009 av 13. juli 2009 om vilkår for tilgang til overføringsnett for naturgass og Kommisjonsforordning (eu) nr. 2017/460 av 16. mars 2017, retningslinjer om harmoniserte tariffstrukturer for transmisjon av gass (en såkalt «Network Code»).

- (56) Hydros vurdering er at forordningens krav om at det må settes separate tariffer for hvert uttakspunkt også må gjelde for Gasnors distribusjonsnett. Selv om begge disse forordningene formelt bare gjelder for tariffer i transmisjonsnett, må den detaljerte reguleringen som følger her anses relevant også som utfylling av naturgassforskriften og gassmarkedsdirektivet hva angår tariffing i distribusjonsnett. Bestemmelsene er ikke bindende for distribusjonsnett, men må anses å ivareta de samme hensyn som gjør seg gjeldende også ved regulering av distribusjonsnett.
- (57) Etter Hydros syn synes det klart at de relevante forordningene åpner for både bruk av et rent "frimerkeprinsipp", dvs. en tariff som ikke hensyntar transportavstand, og, som et alternativ, tariffer som differensierer mellom brukere ut fra transportavstand.
- (58) Gasnors foreslåtte tariff skiller som nevnt ikke mellom brukere med kort og lang transportavstand. Hydro er den klart største brukeren i systemet, men har sitt uttakspunkt nært opp til innmatningspunktet for gass. RMEs tariffvedtak medfører dermed at Hydro må kryss-subsidiere en rekke brukere med mindre volum og lengre transportavstand, siden både kapital og driftskostnadene ved lange transportavstander er større enn ved korte, mens brukerne betaler samme pris.
- (59) Gitt utformingen av Gasnors nett og fordelingen av uttakspunkter, er det Hydros klare oppfatning at det må fastsettes separate tariffer per uttakspunkt og at disse tariffene må fordele kostnader mellom brukerne basert på hva brukeren reelt sett påfører systemet av kapital- og driftskostnader.
- (60) Hydro foreslår at tariffen settes som en årlig sats i NOK per km tilkoblingsrør fra innmatningspunkt til uttakspunkt, som dekker uttakspunktets forholdsmessige andel av kapital og driftskostnader for det aktuelle ledningsstrekket. Dette sikrer også at rørnetteier får dekket sine kostnader selv i år med lavt gassforbruk. Hver brukers antall kubikkmeter naturgass transportert i rørnettet er etter Hydros vurdering bare relevant hvis det påvirker driftskostnadene.

4 Reguleringsmyndigheten for energis innstilling

- (61) RME presiserer i innstillingen at året 2021 er det første året Gasnor har ført internregnskap i henhold til naturgassforskriften § 4-1, herunder separate regnskap for monopolvirksomheten (gassdistribusjon) og øvrig virksomhet. Internregnskapet for 2021 er kontrollert av ekstern revisor i henhold til naturgassforskriften § 4-1 fjerde ledd. For neste reguleringsperiode er regnskap for årene 2021, 2022 og 2023 tilgjengelig, og kostnadsgrunnlaget kan da baseres på et gjennomsnitt av tre regnskapsår. En slik tilnærming vil ifølge RME kreve at det gjøres en forskriftsendring. Derfor skal beregningsgrunnlaget for tredjepartstariff omfatte relevante fremtidige kostnader til drift og vedlikehold, ikke historiske kostnader.
- (62) I dag har ikke RME tilstrekkelig data til å vurdere i hvilken grad Gasnor driver effektivt. Når RME får data for flere år, vil det imidlertid danne seg et bedre vurderingsgrunnlag. Dette vil tilsvare reguleringen av strømmettselskaper i Norge, hvor det etter innføringen av energiloven i 1991 ble arbeidet med å samle inn økonomiske og tekniske data knyttet til nettvirksomhet, etablering av åpningsbalanser mv. I de første årene fikk nettselskapene dekket sine faktiske kostnader, og etter noen år ble det utviklet modeller som ga insentiver til effektiv drift. RME mener at en tilsvarende utvikling vil kunne være aktuell for

gasselskapene også. Hvordan det kan gis insentiv til effektiv drift skal vurderes frem mot neste reguleringsperiode.

- (63) Neste periodes tariffer skal fastsettes før inneværende periode er over. Det vil derfor være vanskelig å inkludere et eventuelt fratrekk eller tillegg for høy eller lav avkastning for inneværende periode. I høringsnotatet punkt 3.6.2 foreslås det at det ved fastsettelse av tariffer for andre tariffperiode, så skal og kan man ta hensyn til mer- og mindreavkastning for de siste fire årene (fra og med første året med regulerte tariffinntekter). Siden 2023 vil være det første året med regulerte tariffinntekter vil en eventuell mer- eller mindreavkastning først kunne hensyntas ved fastsettelsen av tariffer fra og med 2025.
- (64) RME fastholder, som kommentert i vedtaket, at en eventuell meravkastning i forkant av ikrafttredelse av reguleringen vil være svært vanskelig å bestemme, spesielt med hensyn til at 2021 er det første året hvor Gasnor har ført et separat regnskap for monopolvirksomheten. Før 2021 har gassdistribusjon ikke vært en adskilt enhet i Gasnor, men behandlet som en del av gassalget. Gasnor bekrefter at det før 2021, verken finnes beregninger eller regnskap som viser adskilte tall, herunder også avkastningen, for gassdistribusjonen.
- (65) RME anser 50 års økonomisk levetid for rørnettet som rimelig, og mener den økonomiske levetiden som benyttes i Norge bør ligge på samme nivå som ellers i Europa.
- (66) RME har lagt referanserente på strøm til grunn som et utgangspunkt. Dersom det foreslås en høyere avkastning, skal dette begrunnes og dokumenteres. RME har i stor grad basert avkastningskravet i vedtaket, på det anvendt for strømnetselskapene.
- (67) RME viser også til kartlegging og vurderinger gjort av konsulentselskapet Menon, og som er oppsummert i konsulentrapporten "RME Ekstern rapport nr. 2/2023; Regulering av tariffer og vilkår for tredjepartsadgang i distribusjonssystemer for naturgass». Menon foreslår et avkastningskrav for norske gassdistributører på mellom 8,94 og 9,43 prosent (for 2023). Dette begrunner de blant annet med at de har funnet at risikoprofilen er høyere for norske gassdistributører, både sammenlignet med norske strømdistributører og europeiske gass- og strømdistributører. Avkastningskravet 2023 for norske strømnetselskap referert til i RMEs vedtak var 7,61 prosent.
- (68) RME mener det ikke er åpenbart at regler som er utformet for store transmisjonsnett bør gis anvendelse i dette tilfellet, herunder Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 715/2009 av 13. juli 2009 om vilkår for tilgang til overføringsnett for naturgass og Kommisjonsforordning (EU) nr. 2017/460 av 16. mars 2017, som i utgangspunktet ikke er gjeldende for distribusjonsnettet til Gasnor. Det er understreket i forarbeidene til naturgassforskriften at de norske gassdistribusjonsnettene på flere måter skiller seg fra gassrørnettene som gassmarkedsdirektivet er utformet for. Hvorvidt distanse skal tas hensyn til ved beregning av tariffen, skal RME vurdere frem mot neste reguleringsperiode. Dersom distanse skal tas hensyn til i beregningen kreves det ifølge RME en forskriftsendring.

5 Spørsmål til partene

- (69) I forbindelse med nemndsbehandlingen ønsket Energiklagenemnda å få avklart enkelte forhold. Følgende spørsmål ble sendt til partene 20. februar 2024:

Til Hydro:

- Kan dere gi informasjon om hvilken pris som har vært avtalt og praktisert for bruk av gassnettet før nye tariffer ble fastsatt av RME?
- Dere påpeker at resultatet av det mangelfulle vedtaket er en tariff som, i hvert fall for Hydros del, ligger mange hundre prosent over den tariffen som Gasnor tidligere har akseptert og ansett bærekraftig gjennom kommersielle forhandlinger. Energiklagenemnda ber Hydro vise hva tariffen bør være og begrunne hvorfor.
- Hvilke konkrete justeringer av den foreslåtte formelen er nødvendig for å oppnå en tariff som er på et korrekt nivå slik Hydro ser det?

Til Gasnor:

- Det synes å fremgå av mottatt dokumentasjon i klagesaken at tariffen for bruk av gassnettet har endret seg slik at den i en periode fra etableringstidspunktet var høyere og deretter ble redusert. Kan Gasnor redegjøre for de ulike tariffene som har vært betalt og hvordan disse har endret seg over tid, samt begrunne hvorfor tariffen ble endret.
- Hvilken levetid har Gasnor brukt på nettanlegg før implementering av det nye regelverket for tredjepartsadgang?
- Har tariffene historisk vært tilstrekkelig til å gi Gasnor dekning for drift, vedlikehold, avskrivninger og avkastning på investert kapital?
- Er levetidsbetraktningene reflektert i avskrivningene på anlegget, er disse reflektert i tariffene, og har disse elementene blitt endret fra etablering av anlegget og frem til RME fattet vedtak om nye tariffer?

5.1 Gasnors svar

- (70) Gasnor innga sine merknader den 6. mars 2024. Til det første spørsmålet om ulike tariffer uttaler Gasnor at selskapet har brukt tariff i henhold til vedtaket fra 16.12.2022. I forkant av dette hadde Gasnor beregnet en noe høyere tariff (0,093 kr/kWh), men justerte tariffen i henhold til vedtaket.
- (71) Angående spørsmålet om levetid uttaler Gasnor at selskapet endret levetidsbetraktningen allerede i våren 2021 i forbindelse med at selskapet ble oppkjøpt og fusjonert inn i et annet selskap. Levetiden ble da satt opp fra 25 til 50 år. Årsaken til utvidet levetid er basert på at rørene er av plast og kan ha en levetid på mer enn 100 år (egentlig uendelig). I tillegg er rørnettet også tilrettelagt for input av biogass som øker den økonomiske levetiden.
- (72) Gasnor uttaler videre at tariffen er nylig implementert. Tariffåret 2022 viser et regnskap som er i tråd med budsjett som ligger til grunn for beregning av godkjente tariffer fra NVE. Gasnor har ikke fått fullført regnskapet for 2023 helt enda, men gir uttrykk for at de ligger omtrent på budsjett også for 2023. Gasnor har ikke opplyst hvordan avregningen har foregått forut for 2022, hvilke levetidsbetraktninger de anvendte m.v.
- (73) Avslutningsvis viser Gasnor til at levetidsbetraktningene er reflektert i avskrivningene. Disse har ligget fast etter vedtaket fra NVE 16. desember 2022. Det eneste som endrer

avskrivningene i de neste årene fremover, er om Gasnor utvider rørnettet eller gjør andre investeringer på selve rørnettet, slik at avskrivningsgrunnlaget øker.

5.2 Hydros svar

- (74) Hydro leverte svar på spørsmålene den 11. mars 2024. Når det gjelder spørsmål 1 viser Hydro til at fra [redacted] betalte Hydro til Gasnor et påslag til transport og fortjeneste på [redacted]
- (75) Angående spørsmål 2 viser Hydro til formålsbestemmelsene i naturgassloven § 2 og naturgassforskriften § 1-1 og det nedfelte formålet om å «sikre at naturgassvirksomhet foregår på en samfunnsrasjonell måte». I den forbindelse legger Hydro til grunn at tariffen ikke må gi insentiver til en kunde om å etablere parallell infrastruktur eller overgang til en annen energibærer. Den viktigste endringen for å sikre at naturgassvirksomhet foregår på en samfunnsrasjonell måte er ifølge Hydro at tariffmodellen hensyntar distansen fra innmatingspunktet i rørnettet og frem til forbrukskunden.
- (76) Til støtte for sitt syn fremhever Hydro RME sin rapport nr. 2/2023; «Regulering av tariffer og vilkår for tredjepartsadgang i distribusjonssystemet for naturgass», utarbeidet av Menon Economics. Slik Hydro ser det sår rapporten tvil om den volumbaserte tariffen som er foreslått, møter lovens krav om ikke-diskriminering siden Hydro med foreliggende modellen vil dekke en større andel av de totale kostnadene enn sitt forbruk av de kostnadsdrivende innsatsfaktorene skulle tilsi. Hydro mener tariffen burde vært utformet i tråd med anbefalingene allerede fra det første året reguleringen er gjeldende.
- (77) På spørsmålet om hvilke konkrete justeringer av den foreslåtte formelen er nødvendig for å oppnå en tariff som er på et korrekt nivå mener Hydro at modellen må endres fundamentalt fra en volumbasert tariff til en tariff basert på distanse. Justeringer i den foreslåtte formelen vil ifølge Hydro ikke kunne oppnå dette. Deres forslag er at tariffen settes som en årlig sats i kroner per km tilkoblingsrør fra innmatingspunkt til uttakspunkt. Hydro viser til at Gasnor i dag har et rørnettverk på omtrent 120 km. Det distribueres årlig ca. 330 GWh gass til omtrent 190 næringskunder og 800 husholdningskunder gjennom nettet, hvorav Hydro alene står for en betydelig andel. Samtidig utgjør rørnettet som Hydro trenger for å få levert naturgass, kun ~2 km av Gasnors totale rørnettverk på 120 km, bare 1,7%. Hydro påpeker at de vil betale en vesentlig andel av Gasnors totale kostnader med en volumbasert tariffmodell. Gitt at det primært er lengden på rørnettet som driver Gasnor sine kostnader, vil en volumbasert modell i dette tilfellet ikke være kostnadsreflekterende. Hydro vil med andre ord betale for en større andel av de totale kostnadene enn det deres forbruk av de kostnadsdrivende innsatsfaktorene (rørnettet) skulle tilsi. Dette utfordrer kravet om ikke-diskriminering.
- (78) Hvis én enkeltsluttbruker kobler seg av nettet, må de faste kostnadene fordeles mellom færre sluttbrukere, noe som gir høyere gjennomsnittlige faste kostnader per sluttbruker. Dermed vil frakopling av en enkelt sluttbruker, spesielt en som betaler en stor andel av de faste kostnadene, kunne føre til en kaskadeeffekt ved at flere sluttbrukere også kobler seg av ettersom de må betale for en større andel av de faste kostnadene. Totalt betyr dette at jo mer én enkelt sluttbruker betaler av de faste kostnadene, desto viktigere er det å beholde denne sluttbrukeren i nettet.

- (79) I rapporten fra Menon Economics stilles det spørsmål ved kostnadsnivået til Gasnor der driftskostnadene utgjør 60 % av deres totale kostnader, mens disse for svenske og finske gassdistribusjonsselskaper kun utgjør 27 %. Hydro mener det kan være grunnlag for en ny gjennomgang av Gasnors kostnader som skal inn i inntektsregulering.

6 Energiklagenemndas vurdering

- (80) Saken gjelder Hydro Aluminiums klage på RMEs vedtak om fastsetting av tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnettet til Gasnor datert 16. desember 2022. Vedtaket er truffet med hjemmel i naturgassforskriften § 3-1 første ledd. Samme dag fattet RME også vedtak om godkjenning av vilkår for adgang til distribusjonsnettet og balansetjenester etter naturgassforskriften § 3-1. Dette vedtaket er ikke påklaget.
- (81) Gasnor ble utpekt som systemoperatør for distribusjonsnettet av Olje- og energidepartementet etter naturgassloven § 5 med virkning fra 1. februar 2021. Det følger videre av naturgassloven § 6 og naturgassforskriften § 3-1 første ledd at RME skal fastsette eller godkjenne vilkår for tariff eller metoder for tariff ved enkeltvedtak overfor systemoperatør. Prosessen med å utarbeide forslag til vilkår og metoder som skal godkjennes av RME, har ikke tidligere vært gjort i Norge.
- (82) RME har fattet vedtak om fastsettelse av tariff og godkjenning av vilkår for adgang til distribusjonsnettet til Gasnor og deres balansetjenester, med utgangspunkt i naturgassforskriften § 3-1 første ledd. Gasnor har en tilknytningsplikt overfor tredjeparter etter naturgassforskriften § 5-1. Vedtakene gir dermed samlet sett rammene for hvilke vilkår og metoder tredjeparter må forholde seg til for å få tilgang til Gasnors distribusjonsnett og deres balansetjenester.
- (83) Vedtaket om fastsetting av tariff ble påklaget av Hydro den 14. februar 2023. Hydro er bruker av Gasnors gassinfrastruktur på Haugalandet og er direkte berørt av tarifffastsettelsen. Bakgrunnen for klagen er at Hydro mener at tariffen er for høy.
- (84) Energiklagenemnda behandler klager over enkeltvedtak truffet av RME med hjemmel i energiloven og naturgassloven, jf. forskrift om Energiklagenemnda av 24. oktober 2019 nr. 1420 § 1 første ledd. Vedtaket fra 16. desember 2022 er fattet av RME med hjemmel i naturgassforskriften § 10-4 som er fastsatt med hjemmel i naturgassloven § 4 og § 13. Energiklagenemnda kan dermed prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd, jf. forskrift om Energiklagenemnda § 1 første ledd. Dette innebærer at nemnda kan vurdere hvorvidt vedtaket har tilstrekkelig hjemmel, hvorvidt det foreligger saksbehandlingsfeil og om riktig faktum har blitt lagt til grunn. I tillegg kan nemnda prøve de skjønsmessige sidene ved vedtaket.
- (85) Hovedspørsmålet som nemnda skal ta stilling til er om RMEs vedtak om fastsetting av tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnettet til Gasnor er i tråd med naturgassforskriften § 3-1.
- (86) Før nemnda går nærmere inn på denne problemstillingen, vil den redegjøre for de grunnleggende prinsipper som vurderingen må bygge på. Nemnda gjennomgår først bakgrunnen for reglene som er å finne i det tredje gassmarkedsdirektivet, og ser deretter på hjemmelsgrunnlaget for RMEs vedtak om fastsetting av tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnettet til Gasnor.

Det tredje gassmarkedsdirektivet

- (87) Reglene i naturgassloven § 6 og naturgassforskriften § 3-1 og § 7-1 har sin bakgrunn i det tredje gassmarkedsdirektivet. EU har arbeidet over lang tid for å sikre effektiv konkurranse i energimarkedet. Som en del av dette arbeidet, vedtok Europakommisjonen gassmarkedsdirektivet i 2009, som inngikk i den tredje energimarkedspakken. Gassmarkedsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen og er gjort gjeldende i norsk rett gjennom naturgassloven og naturgassforskriften. Direktivet regulerer blant annet systemoperatørens plikt til å gi tredjeparter adgang til deres rørnett. Systemoperatøren skal utarbeide et begrunnet forslag til vilkår, tariffer eller metoder for tredjepartstariffer.
- (88) Det står i direktivets fortalepunkt 22 at «Energiforsyningssikkerhed er af stor betydning for den offentlige sikkerhed og hænger derfor tæt sammen med et velfungerende indre marked for gas og integreringen af de isolerede gasmarkeder i medlemsstaterne. Gas kan kun bringes ud til EU-borgerne gennem nettet. Velfungerende åbne gasmarkeder, og navnlig net og andre gasforsyningsanlæg, spiller en afgørende rolle for den offentlige sikkerhed, økonomiens konkurrenceevne og EU-borgernes velfærd.»
- (89) I punkt (23) står det videre at *«[d]er bør træffes yderligere foranstaltninger for at sikre gennemsigtige og ikke-diskriminerende tariffer for adgang til transport. Disse tariffer bør gælde for alle systembrugere på et ikke-diskriminerende grundlag. Hvis lagerfaciliteter, linepack eller hjælpefunktioner opererer på et marked med tilstrækkelig konkurrence, kan der gives adgang på grundlag af gennemsigtige og ikke-diskriminerende markedsbaserede mekanismer.»*
- (90) I fortalen punkt (32) påpekes det at de nasjonale regulerende myndigheter selv bør kunne fastsette og godkjenne tariffer eller metodene som ligger til grunn for beregningen av tariffene:
- «De nationale regulerende myndigheder bør selv kunne fastsætte eller godkende tariffer eller de metoder, der ligger til grund for beregningen af tariffene, på grundlag af et forslag fra transmissionssystemoperatører, distributionssystemoperatører eller flydende naturgas (LNG)-systemoperatører eller på grundlag af et forslag, som disse operatører og brugerne af nettene er enige om. Ved udførelsen af disse opgaver bør de nationale regulerende myndigheder sikre, at transmissions- og distributionstarifferne er ikke-diskriminerende og afspejler omkostningerne, og tage hensyn til de langsigtede, marginale, sparede netomkostninger som følge af foranstaltninger til efterspørgselsstyring.»*
- (91) Naturgassloven § 6 gjennomfører direktivets artikkel 32 og 41 nr. 6 bokstav a. I artikkel 32 slås det fast at medlemsstatene skal sikre at det innføres ordninger for tredjepartsadgang til transmisjons- og distribusjonssystemene og at det skal anvendes offentliggjorte tariffer som anvendes objektivt og ikke-diskriminerende. Artikkel 41 nr. 6 bokstav a lyder:

«De regulerende myndigheder har ansvaret for fastsættelse eller godkendelse af i det mindste de metoder, der anvendes til at beregne eller fastsætte betingelser og vilkår, i tilstrækkelig god tid inden de træder i kraft, for:

a) tilkobling og adgang til nationale net, herunder transmissions- og distributionstariffer samt vilkår, betingelser og tariffer for adgang til LNG-faciliteter.

Disse tariffer eller metoder skal være udformet således, at de nødvendige investeringer i nettene og LNG-faciliteterne kan gennemføres på en sådan måde, at investeringerne sikrer nettenes og LNG-faciliteternes levedygtighed.»

- (92) Basert på denne gjennomgangen legger nemnda til grunn at direktivet stiller krav til at tariffer for adgang til et distribusjonssystem skal være basert på objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier, og være utformet slik at de nødvendige investeringer i nettet kan gjennomføres på en slik måte at investeringene sikrer nettenes levedyktighet.

Hjemmelen for RMEs vedtak om fastsetting av tariff for tredjepartsadgang til distribusjonsnettet til Gasnor.

- (93) Hjemmelen for RMEs vedtak er naturgassforskriften § 3-1 første ledd. Bestemmelsen pålegger RME å fastsette eller godkjenne vilkår for adgang til systemet, vilkår for balansering av systemet og tariffer eller metoder for tariffer etter forskriftens § 7-1 og § 7-2. Naturgassforskriften § 3-1 har følgende ordlyd:

«Reguleringsmyndigheten skal i enkeltvedtak fastsette eller godkjenne vilkår for adgang til systemet etter § 5-1, vilkår om balansering av systemet etter § 6-2 og tariffer eller metoder for tariffer etter § 7-1 og § 7-2. Vilkårene, tariffene og metodene skal være godkjent eller fastsatt av reguleringsmyndigheten før de trer i kraft, og de skal være saklige, objektive og ikke-diskriminerende.

Systemoperatøren skal utarbeide et begrunnet forslag til vilkår, tariffer eller metoder for tariffer som nevnt i første ledd og gi berørte parter mulighet til å uttale seg. Systemoperatøren skal sende forslaget, uttalelsene og vurderingen sin av uttalelsene til reguleringsmyndigheten senest 6 måneder før vilkår og tariffer gjøres gjeldende. Systemoperatøren skal gi reguleringsmyndigheten tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om forslaget oppfyller forskriftens krav, jf. tredje ledd.

Dersom systemoperatørens forslag oppfyller kravene etter første ledd og § 6-2, § 7-1 og § 7-2, skal reguleringsmyndigheten ved enkeltvedtak godkjenne vilkår, tariffer eller metoder for tariffer senest en måned før de gjøres gjeldende. Vedtaket skal publiseres på reguleringsmyndighetens og systemoperatørens hjemmeside. Dersom reguleringsmyndigheten har godkjent eller fastsatt metoder for tariffer, skal systemoperatøren også publisere tariffene på sin hjemmeside.

Dersom forslaget ikke er tilstrekkelig begrunnet, eller reguleringsmyndigheten av andre grunner ikke godkjenner systemoperatørens forslag, kan reguleringsmyndigheten kreve at systemoperatøren legger frem et nytt forslag eller selv fastsette vilkårene, tariffene eller metodene nevnt i første ledd.

Vedtaket skal ha varighet på inntil 5 år. Reguleringsmyndigheten kan gi systemoperatøren pålegg om å justere vilkår, tariffer og metoder for tariffer for å sikre at disse er forholdsmessige og anvendes på en ikke-diskriminerende måte. Reguleringsmyndigheten kan endre et vedtak før det utløper dersom det er basert på uriktige opplysninger eller forhold av vesentlig betydning for vedtaket har endret seg. Berørte parter skal gis anledning til å uttale seg om endringer i vilkår, tariffer og metoder for tariffer.

Systemoperatøren skal sende reguleringsmyndigheten et nytt forslag til vilkår, tariffer eller metoder for tariffer innen seks måneder før et eksisterende vedtak utløper.»

- (94) Rammene for beregningsgrunnlaget for tariffen er regulert i naturgassforskriften § 7-1. Bestemmelsen lyder:

«Beregningsgrunnlaget for tariffer for adgang til systemet skal omfatte relevante fremtidige kostnader til drift, vedlikehold og investeringer for distribusjon, samt en rimelig avkastning på investert kapital gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av slik infrastruktur.

Ved godkjenningen eller fastsettelsen skal reguleringsmyndigheten ta hensyn til urimelig høy avkastning i foregående tariffperioder (meravkastning). Reguleringsmyndigheten kan ta hensyn til urimelig lav avkastning i foregående tariffperioder (mindreavkastning).»

- (95) Reglene om godkjenning og beregningen av tariffer i naturgassforskriften § 3-1 og § 7-1 ble innført gjennom endringsforskrift 24. oktober 2019 nr. 1435. Endringsforskriften er hjemlet i naturgassloven § 13 som gir departementet mulighet til å «gi forskrift til gjennomføring og utfylling av denne loven». Reguleringsmyndighetens plikter knyttet til godkjenning av tariffer og øvrige vilkår fremgår av naturgassloven § 6. Bestemmelsen lyder:

«Departementet kan gi forskrift om adgang for naturgassforetak og kunder til systemer for naturgass på objektive og ikke-diskriminerende vilkår. Departementet kan gi forskrift om plikt for systemoperatører til å søke reguleringsmyndigheten om forhåndsgodkjenning av forhold som nevnt i annet og fjerde ledd.

Reguleringsmyndigheten skal i enkeltvedtak

a. fastsette eller godkjenne tariffer og øvrige vilkår for adgang etter første ledd til distribusjonsnett, transmisjonsnett og LNG-anlegg, eller

b. fastsette eller godkjenne metoder for å fastsette tariffer og øvrige vilkår for adgang etter første ledd til distribusjonsnett, transmisjonsnett og LNG-anlegg.

Departementet kan gi forskrift om reguleringsmyndighetens kontroll av vilkårene for adgang til lageranlegg og lagring i rørledning.

Når en distribusjons- eller transmisjonssystemoperatør tilbyr balansetjenester, skal disse være basert på objektive vilkår og utføres på en ikke-diskriminerende måte mellom systembrukere. Reguleringsmyndigheten skal i enkeltvedtak

a. fastsette eller godkjenne vilkår for balansetjenester, eller

b. fastsette eller godkjenne metoder for å fastsette vilkår for balansetjenester.»

- (96) I forarbeidene til naturgassloven, Prop. 6 L (2017-2018) side 32 presiserer Olje- og energidepartementet at § 6 annet ledd gir RME hjemmel til å utføre kontroll med adgangsregimet til distribusjonsanlegg i tråd med direktivet, i den grad slik adgang er fastsatt i forskrift etter første ledd. Videre heter det at «[d]irektivet artikkel 32 og 41 nr. 6 bokstav a stiller krav om en forhåndskontroll før systemoperatørene gjør sine vilkår for

adgang gjeldende. Loven åpner for at reguleringsmyndigheten kan gjennomføre slik forhåndsregulering på alternative måter etter bokstavene a og b. Etter bokstav a kan tariffen og øvrige vilkår fastsettes eller godkjennes i enkeltvedtak. Godkjenning etter bokstav a omfatter også utkast til avtaler som planlegges inngått. Som alternativ kan reguleringsmyndigheten etter bokstav b fastsette eller godkjenne metodene som brukes for å utarbeide vilkårene i enkeltvedtak. Disse skal publiseres før vilkårene trer i kraft.»

Nærmere om kravene til tariff i naturgassforskriften

- (97) Formålet til naturgassforskriften er å «sikre at naturgassvirksomhet foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte», jf. § 1-1. I tråd med naturgasslovens formål, skal allmenne og private interesser hensyntas. Hva som menes med «samfunnsmessig rasjonell måte» må tolkes i lys av formålet til gassmarkedsdirektivet. Som nevnt ovenfor følger det av gassmarkedsdirektivets forord at regelverket skal sikre rettferdig adgang til gassrørnettverket og fremme konkurranse og enkel adgang for ulike naturgassleverandører slik at forbrukere kan utnytte et liberalisert marked. Formålene bak regelverket har betydning for tolkningen av vilkårene i naturgassforskriften og den nærmere vurderingen av tariffen.
- (98) RME skal godkjenne tariffene, eller metoden for fastsettelse av tariff, etter naturgassforskriften § 3-1. De nærmere kravene til utformingen av tariffen er regulert i naturgassforskriften § 7-1. Her er det slått fast at beregningsgrunnlaget skal omfatte relevante fremtidige kostnader til drift, vedlikehold og investeringer for distribusjon, samt en rimelig avkastning på investert kapital gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av slik infrastruktur. RME skal videre ta hensyn til urimelig høy avkastning i foregående tariffperioder (meravkastning), og kan ta hensyn til urimelig lav avkastning i foregående tariffperioder (mindreavkastning).
- (99) Kravene til utforming av tariffen i naturgassforskriften § 7-1 er etter sin ordlyd utformet i tråd med de mer overordnede kravene som direktivet stiller. Herunder at kriteriene skal være objektive, transparente og ikke-diskriminerende, og være utformet slik at de nødvendige investeringer i nettet kan gjennomføres på en slik måte at investeringene sikrer nettenes levedyktighet. At beregningsgrunnlaget skal omfatte relevante fremtidige kostnader, og ikke utelukkende ta utgangspunkt i historiske kostnader, er et naturlig utgangspunkt, all den tid det er tale om oppstart av en ny regulering. Nemnda viser her særlig til at driften av distribusjonsnettet tidligere har vært en del av den samlede driften av Gasnor, og har vært unntatt kravene stilt i direktivet. Avtaler om bruk av nettet og tariff har vært rene privatrettslige avtaler. Dette utelukker imidlertid ikke at data knyttet til historiske regnskapstall og avkastning kan være relevant og vektlegges ved vurderingen av relevante fremtidige kostnader, gitt at slike tall eksisterer.
- (100) Spørsmålet i det videre er om den fastsatte metoden for tariffen og selve tariffen er fastsatt i tråd med reglene i naturgassforskriften § 3-1 og § 7-1, tolket i lys av gassmarkedsdirektivet.

Kostnadsgrunnlaget

- (101) Hydro har anført at informasjon om kostnadsgrunnlaget som legges til grunn for tariffen står helt sentralt både ved vurderingen av om det foregår kryss-subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet, og i vurderingen av om lovfestede krav til effektivitet i driften møtes. I høringsnotatet til endringer av naturgassforskriften av desember 2018

(implementering av EUs tredje energimarkedspakke), punkt 3.6.1, ble det pekt på systemoperatørens plikt til å fremlegge informasjon ved utsendelse av tarifforslag på høring til berørte parter. Tariffberegningene må fremlegges på en transparent måte med nødvendig dokumentasjon, datagrunnlag og beskrivelse. Hydro har anført at denneplikten ikke er oppfylt av Gasnor i denne saken.

- (102) For nemnda er det sentralt at Gasnor ble utpekt som systemoperatør for distribusjonsnettet med virkning fra 1. februar 2021. Det følger av naturgassforskriften § 4-1 at systemoperatør i sitt internregnskap skal føre atskilte regnskaper for virksomhetsområdene transmisjon, distribusjon, LNG- og lageranlegg på samme måte som om den aktuelle virksomheten hadde blitt utøvet av atskilte foretak. Før 2021 hadde ikke Gasnor et internregnskap for ledningsnettet, og heller ikke plikt til å føre et slikt regnskap. Gasnor har fremlagt et kostnadsregnskap for 2021 og budsjetterte tall for 2022. Internregnskapet for 2021 er kontrollert av ekstern revisor i henhold til naturgassforskriften § 4-1 fjerde ledd. Det er videre fremlagt ordinære årsregnskap for Gasnor for årene 2019 og 2020. I vedtaket skriver RME:

«Driftskostnader er, i tråd med forslag fra Gasnor, fastsatt til kroner 22 221 448 for 2022. Driftskostnadene består av drifts-, vedlikeholds- og lønnskostnader, indirekte kostnader, kostnader til periodisk bytte av målere og kostnader forbundet med balanseansvar. I forbindelse med Varsel uttalte Hydro at driftskostnadene fremsto høye. RME har på et overordnet nivå kontrollert rimeligheten ved de budsjetterte kostnadene, herunder sett på fordelingsnøkler og sammenlignet med driftskostnader rørnett 2021. Videre samsvarer de budsjetterte kostnadene for 2022 i stor grad med revisorgodkjent internregnskap for rørnettet for 2021, se naturgassforskriften § 4-1 fjerde ledd. Driftskostnadene prisjusteres med forventet lønnsvekst for 2023 og 2024. Dette fører til at de fastsatte tariffene øker over tid innad i tariffperioden. Lønnsvekst anvendt i vedtaket er 4,4 prosent for 2023 og 3,9 prosent for 2024, mens den i Varaset var på 3,8 prosent for hvert av årene.»

- (103) Gasnor har presentert dokumentasjon, datagrunnlag og beskrivelser av fremtidige relevante kostnader. Dokumentasjonen er etter nemndas syn allikevel preget av at Gasnor ikke har skilt ut den delen som nå skal tariffes som et eget regnskapsområde. Selv om det ikke var krav til at Gasnor skulle føre et separat internregnskap før selskapet ble utpekt som systemoperatør for distribusjonsnettet, måtte Gasnor se at dette ville komme som et krav for Gasnor slik det er i dag. Slik nemnda ser det har Gasnor gjennom RMEs vedtak måttet bære en del av belastningen ved den usikkerheten Gasnor selv har etablert ved å ikke legge tilstrekkelig til rette for det nye tariffregimet. Den manglende utskillelsen har vanskeliggjort vurderingen for RME og nemnda. Ved neste tariffperiode forventes grunnlaget å være bedre, og Gasnor må være forberedt på justeringer. For senere tariffperioder vil det foreligge historiske regnskapstall for flere perioder, noe som vil få betydning for vurderingen av kostnadsgrunnlaget ved fremtidige tariffastsettelse. I innstillingen til Energiklagenemnda har RME nettopp vist til at regnskap for årene 2021, 2022 og 2023 vil være tilgjengelig for neste reguleringsperiode, og at kostnadsgrunnlaget da eventuelt kan baseres på et gjennomsnitt av tre regnskapsår.
- (104) Hydro har anført at RMEs vedtak er fattet basert på et mangelfullt faktisk grunnlag, og har vist til at påkrevede undersøkelser og analyser av faktiske forhold tilsynelatende ikke er utført. Etter nemndas syn har RME basert vedtaket på et tilstrekkelig utredet faktisk grunnlag for det vedtaket som er fattet. Gjennom saksbehandlingen har RME både sørget for at de nødvendige regnskapstall ble fremlagt, samt vurdert kostnadsgrunnlaget i

tilstrekkelig grad. Saken har vært til behandling hos RME siden 2021 og det har vært omfattende korrespondanse og flere møter mellom RME og Gasnor. Forslaget til tariff har også vært på høring. RME har gjennomgått og stilt spørsmål knyttet til kostnadsgrunnlaget i flere runder. Både generelt med hensyn til hvilke regnskapstall som skal og kan fremlegges, og mer konkrete til ulike poster som lønn, innleie av vakter og beredskap.

Krav om kalibrering mot tidligere mottatt avkastning

- (105) Hydro har anført at kravet til kalibreringen mot tidligere mottatt avkastning også må gjelde for avkastning mottatt i perioden før det relevante anlegget ble underlagt tariffregimet under naturgassloven. En slik forståelse av kravet til "rimelig fortjeneste" i petroleumsloven § 4-8, annet ledd, ble lagt til grunn av Olje- og energidepartementet og Høyesterett i den såkalte Gassled-saken (HR-2018-1258-A), der tariffen for ledig transportkapasitet i Gassled ble kraftig redusert. Grunnlag for reduksjonen var at rimelig fortjeneste på eiernes opprinnelige investering allerede var oppnådd, når man så hen til inntekter opptjent i systemet før Gassled ble dannet og før dagens tariffregime. Gassled er, på samme måte som Gasnors infrastruktur, regulert under EUs gassmarkedsdirektiv. Hydro har anført at hensynene som gjorde seg gjeldende i Gassled-saken i stor grad også må gjelde i denne saken. RMEs syn vil legge til rette for en betydelig meravkastning for Gasnor (sammenholdt med det som gjelder under dagens avtalte tariff) og, slik Hydro ser det, manglende etterlevelse av lovens formål om samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av gassinfrastrukturen.
- (106) Gassled-saken gjaldt spørsmål om gyldigheten av Olje- og energidepartementets vedtak 26. juni 2013 om å endre forskrift 20. desember 2002 nr. 1724 om fastsettelse av tariffer mv. for bestemte innretninger (tarifforskriften). Forskriftsendringen innebar reduksjon av prisen for transport av gass i gassrørledningssystemet. Høyesterett kom til at tarifforskriften hadde opprinnelig hjemmel i petroleumsloven § 10-18 første ledd og § 4-8 første ledd tredje punktum og petroleumsforskriften § 70. Kapitalelementet i tariffen var fastsatt i tråd med petroleumsforskriften § 63 fjerde ledd, og siktemålet var å videreføre det etablerte målet på om lag syv prosent realavkastning på investert kapital. Høyesterett kom til at departementet kunne endre tarifforskriften innenfor rammen av det opprinnelige hjemmelsgrunnlaget, og at § 4-8 ikke satte selvstendige grenser av betydning for å foreta de aktuelle endringene. Endringen av forskriften var innenfor hjemmelsgrunnlaget i petroleumsloven og petroleumsforskriften. Det var da ikke grunnlag for å kjenne forskriftsendringen ugyldig.
- (107) Et sentralt poeng fra Gassled-saken var at tariffene for bruk av gassrørledningssystemet hadde vært underlagt regulering over lang tid. Det var her tale om forskriftsendringer innenfor et etablert reguleringsregime, og ikke oppstarten av en helt ny regulering. Avkastningen hadde over tid vært underlagt myndighetskontroll, og det lå flere års datagrunnlag til grunn som kunne dokumentere realavkastningen. I dommen i avsnitt (88) heter det:

«Det er etter mitt syn klart, ut fra forhistorien og innretningen av tariffregimet under Gassled, at tarifforskriften var forutsatt å skulle kunne endres med avkastningsbegrunnelse. I motsatt fall ville etableringen av Gassled i realiteten representere en grunnleggende regulatorisk omlegging, med et kapitalelement som ikke skulle kunne endres selv om høyere skipingsvolumer enn forutsatt medførte en høyere avkastning gjennom konsesjonsperioden enn det etablerte avkastningsmålet på omkring

7 prosent. Det er ikke noe sted gitt uttrykk for at man tok sikte på, eller fra selskapenes side forventet, et slikt systemskifte. Tarifforskriften fra 2002 kan derfor ikke forstås slik at den ga selskapene noen rett til de fastsatte tariffene gjennom hele konsesjonsperioden. Og det er ved lagmannsrettens dom, som på dette punktet ikke er anket, avklart at staten heller ikke på avtalegrunnlag var forpliktet til ikke å endre tariffene.»

- (108) Et moment her er at også de tidligere skipningsavtalene forut for opprettelsen av Gassled hadde vært godkjent av departementet, følgelig hadde myndighetene hatt en styring med tariffene og historisk avkastning over tid.
- (109) I vår sak har Gasnor inngått rene privatrettslige avtaler som ikke har vært underlagt myndighetskontroll. Videre har ikke Gasnor ført separat regnskap for rørledningen. Hvilken historisk avkastning som skal legges til grunn forut for 2021 er derfor vanskelig å fastslå. Nemnda kan på denne bakgrunn ikke se at Høyesteretts dom i Gassled-saken kan få avgjørende betydning i denne saken. Som pekt på ovenfor er det i denne saken tale om oppstart av et tariffregime og ikke endring av en eksisterende regulering. Partene har i liten grad redegjort for det historiske vederlagsregimet og den avkastning Gasnor har hatt på investeringen gjennom de privatrettslige avtalene.
- (110) Rettslig sett kan det være adgang til å vektlegge en historisk avkastning. I Gassled-dommen avsnitt (104) står det:

«Jeg utelukker ikke at departementet rettslig sett ville hatt anledning til, ved fastsettelsen av nye tariff, i noen grad å ta hensyn til – som et særlig forhold – den verdsettelsen av Gassled som kjøpesummene i 2010–2011 ga uttrykk for, jf. petroleumsforskriften § 63 fjerde ledd siste punktum. Men noen plikt til å ta disse kjøpesummene i betraktning ved den nye tarifffastsettelsen, hadde departementet etter mitt syn helt klart ikke. Og det virker godt begrunnet ikke å ta hensyn til kjøpesummene: Det er vanskelig å forstå hvorfor rene forretningsmessige transaksjoner på eiersiden, for å realisere gevinst eller for å frigjøre kapital, skulle påvirke tariffnivået eller reelt begrense departementets regulatoriske myndighet over tariffene.»

- (111) Selv om det ikke ville ha vært unaturlig å ta høyde for at kundene allerede har bidratt til nedbetaling av anlegget, foreligger det i denne saken begrenset informasjon knyttet til tidligere avkastning og tariffnivåer. Nemnda kan derfor ikke se at det er grunnlag for å vurdere en historisk meravkastning, da det er vanskelig å fastsette hva denne eventuelt har vært. I tillegg er utgangspunktet for en vurdering av meravkastning i de fleste tilfeller at det eksisterer en form for regulering eller godkjenningsordning for inntekter/tariffer. Nemnda er her derfor enig med RME i at så lenge inngangsverdien på avkastningsgrunnlaget er riktig satt, er det ikke nødvendigvis riktig at historiske forhold i forkant av reguleringen skal påvirke nivået på tariffene fremover. Nemnda vil allikevel påpeke at de historiske forholdene bør gjennomgås i detalj ved neste tariffperiode når det også foreligger erfaringsmateriale for den vedtatte tariffperioden. Både Hydro og Gasnor vil i den sammenheng kunne dokumentere tallmaterialet bak sine anførsler i mer utførlig grad.

Separate tariff per uttakspunkt

- (112) Hydro har anført at det, det gitt utformingen av Gasnors nett og fordelingen av uttakspunkter, må fastsettes separate tariff per uttakspunkt og at disse tariffene må

fordele kostnader mellom brukerne basert på hva brukeren reelt sett påfører systemet av kapital- og driftskostnader. Hydro viser til reguleringen av tariff-fastsettelsen som følger av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 715/2009 av 13. juli 2009 om vilkår for tilgang til overføringsnett for naturgass og Kommisjonsforordning (EF) nr. 2017/460 av 16. mars 2017.

- (113) Hydro har vist til Kommisjonsforordning (EU) 2017/460 16. mars 2017 om etablering av en nettregel for harmoniserte tariffer for gassoverføring (Nettverkskoder for harmoniserte tariffer for gasstransmisjon) og mener tariffastsettelsen som fremkommer av forordningen bør legges til grunn i denne saken. Nettverkskodene er utformet med tanke på transmisjonsnett, Norge har ingen transmisjon av gass i henhold til definisjonene i tredje gassmarkedsdirektiv, og reglene gjelder følgelig ikke for distribusjonsnettet til Gasnor. Etter nemndas syn bør heller ikke disse reglene gis anvendelse på distribusjonsnett. Nemnda viser her, i likhet med RME, til høringsnotat om endringer i naturgassforskriften (tredje energimarkedspakke), punkt 2.3.3 om særpreg ved norsk gassdistribusjon.
- (114) Hydro viser videre til at verken Gasnor eller RME har vurdert om den forenklete metoden for fastsettelse av tariffer, som fordeler totale budsjetterte kostnader på budsjettert volum i NOK/kWh GCV, fremmer de formål og hensyn som er nedfelt i naturgassloven, eller møter krav fastsatt naturgassloven og relevant EU-rett.
- (115) Etter nemndas syn har RME vurdert metoden og den konkrete tariffen tilstrekkelig og i tråd med regelverket. I høringsnotat 6. desember 2018 ble det uttrykt at «Departementet legger opp til å gi systemoperatøren en forholdsvis vid adgang til å foreslå tariffiseringsmodell i samråd med reguleringsmyndigheten og berørte aktører». Dette er kommet til uttrykk i § 7-1 hvor rammene for beregningen er at tariffen skal være «fremtidige kostnader til drift, vedlikehold og investeringer for distribusjon, samt en rimelig avkastning på investert kapital gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av slik infrastruktur». Pr i dag står gassdistributøren følgelig fritt til å foreslå tariffstrukturen innenfor rammene av lov og forskrift. Vedtaket innebærer en forenklet tariffstruktur, men nemnda finner at den er basert på objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier, og følgelig i tråd med de sentrale hensyn som regelverket fremmer. RME har vist til at dersom avstand skal inntas som et krav må det foretas en forskriftsendring. Energiklagenemnda er ikke uten videre enig i dette. Også en form for punktтарiff må kunne besluttes av RME innenfor rammene av gjeldende regelverk.

Krav om insentiver til effektiv drift

- (116) Hydro anfører at det er en betydelig svakhet når RMEs vedtak ikke inneholder en vurdering av hvilke insentiver tariffmodellen gir til effektiv drift, på kort og lang sikt. Etter Hydros syn illustrerer virkningen for brukerne at tariffastsettelsen ikke legger til rette for en samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av infrastrukturen. Etter Hydros vurdering er videre kontroll av eiers kostnadsnivå, med fokus på effektivitet i driften og på eventuell kryss-subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet, en helt sentral del av RMEs oppgave ved tariffkontroll etter naturgassloven. I tillegg til analyse av Gasnors konkrete kostnader og kostnadsfordelingen mellom monopolvirksomhet og annen virksomhet, finnes det tilgjengelig benchmark for kostnadsnivå for drift av distribusjonsnett for gass som burde vært tatt med i effektivitetsanalysen.

- (117) I innstillingen til Energiklagenemnda har RME vist til at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig data til å vurdere i hvilken grad Gasnor driver effektivt. Når RME får data for flere år, vil det imidlertid danne seg et bedre vurderingsgrunnlag. Dette vil tilsvare reguleringen av strømnetselskaper i Norge, hvor det etter innføringen av energiloven i 1991 ble arbeidet med å samle inn økonomiske og tekniske data knyttet til nettvirksomhet, etablering av åpningsbalanser mv. I de første årene fikk nettselskapene dekket sine faktiske kostnader, og etter noen år ble det utviklet modeller som ga insentiver til effektiv drift. RME mener at en tilsvarende utvikling vil kunne være aktuell for gasselskapene også. Hvordan det kan gis insentiv til effektiv drift skal vurderes frem mot neste reguleringsperiode. Nemnda forutsetter at RME sikrer at det ved inngangen til neste reguleringsperiode foreligger tilstrekkelig data og at RME vil oppstille insentiver for effektiv drift.
- (118) Nemnda er enig med klager i at det kan tenkes hensiktsmessig å oppstille insentiver for effektiv drift i tariffmodellen. Nemnda viser til at direktivet stiller krav til at tariffene skal være utformet slik at de nødvendige investeringer i nettet kan gjennomføres på en slik måte at investeringene sikrer nettenes levedyktighet. Formålet til naturgassforskriften er å *«sikre at naturgassvirksomhet foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte»*, jf. § 1-1. Det følger også av gassmarkedsdirektivets fortale at regelverket skal sikre rettferdig adgang til gassrørnettverket og fremme konkurranse og enkel adgang for ulike naturgassleverandører slik at forbrukere kan utnytte et liberalisert marked. Insentiver for effektiv drift vil etter alt å dømme bidra til å sikre at naturgassvirksomhet foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte og fremme konkurranse. Imidlertid kan ikke nemnda se at det kan stilles opp krav om at tariffmodellen med nødvendighet må ha slike insentiver innbakt fra første reguleringsperiode. RMEs tilnærming med en kort reguleringsperiode og signaler om at det vil kunne bli foretatt endringer frem mot den neste reguleringsperioden fremstår som en hensiktsmessig løsning som nemnda forutsetter at blir fulgt opp av RME.

Økonomisk levetid

- (119) I klagen viser Hydro til at den økonomiske levetiden på 50 år er for høy, og etterspør en skjønsmessig reduksjon av avskrivningsperioden. RME har i innstillingen vist til at den økonomiske levetiden for svenske gassdistribusjonsanlegg i hovedsak er 40 til 99 år. Gasnor har i sin besvarelse til nemnda vist til at selskapet endret levetidsbetraktningen fra 25 år til 50 år på våren 2021 i forbindelse med oppkjøp og fusjon med et annet selskap. Utvidelsen ble begrunnet i at rørene er av plast og kan ha en levetid på mer enn 100 år. I tillegg er rørnettets også tilrettelagt for input av biogass. RMEs vurdering er at levetiden er rimelig og at det er ønskelig å benytte samme anslag for levetid som det gjøres ellers i det felleseuropeiske markedet. Nemnda legger samme levetid til grunn i dette tilfellet.

Avkastningskravet

- (120) Gasnor foreslo i høringsdokument fra den 4. oktober 2021 at avkastningskravet skulle være 13,26 prosent basert på beregning etter kapitalverdimodellen. Senere ble forslaget justert til 12,63 prosent før det ble ytterligere nedjustert til 11,88 prosent. I RMEs varsel om vedtak ble ikke forslaget om 11,88 prosent godkjent da det ble vurdert som for høyt sammenlignet med avkastningskravet for det norske strømnettet og i reguleringen av andre europeiske gasselskap. Det justerte avkastningskravet ble foreslått å være 8,31 prosent. I vedtaket ble avkastningskravet oppjustert og fastsatt til 9,19 prosent. Ved fastsettelsen har RME, i likhet med Gasnor, tatt utgangspunkt i reguleringen av

strømnettreguleringen. Dette samsvarer med motivene som fremkommer i høringsnotatet av 6. desember 2018 om endringer i naturgassforskriften til gjennomføring av tredje energimarkedspakke punkt 3.6.1 hvor det står at «NVEs referanserente på strøm skal legges til grunn som et utgangspunkt». RME har imidlertid fastsatt et avkastningskrav som er høyere enn referanserenten på 7,61 prosent som ble benyttet til reguleringen av strømnettselskap i 2023.

- (121) RME har foretatt enkelte tilpasninger i beregningen, herunder justering av enkelte parametere i WACC («Weighted Average Cost of Capital» er en kapitalverdimodell som gir et vektet snitt på en bedrifts avkastningskrav), samt at det er lagt til en særskilt premie i egenkapitalleddet. Det er i tillegg sett hen til øvrige europeiske lands regulering av gassnettverk, og særlig den svenske reguleringen ettersom denne etter RMEs syn er mest sammenlignbar med Norge. I vedlegget til vedtaket redegjør RME nærmere for begrunnelsen for de ulike bestanddelene i WACC-metoden. Av særlig interesse er justeringene RME har foretatt i Gasnor sitt opprinnelige forslag. Gasnor har foreslått en markedspremie på 7 prosent. Denne har RME nedjustert til 5 prosent. Det er samme markedspremie som benyttes i det norske strømnettmarkedet og som benyttes i den svenske reguleringen av gassnettverkene. Når det kommer til Beta har RME også lagt seg på samme linje som den svenske reguleringen, og nedjustert Gasnor sitt forslag på 1,2 prosent til 0,7 prosent. Begrunnelsen for dette er fraværet av sammenlignbare selskaper med overføring av gass som sin hovedaktivitet og tilhørende lokale aksjeindekser. Hydro har argumentert for at avkastningskravet maksimalt bør tilsvare det et strømnettselskap kan oppnå gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av slik infrastruktur, samt at risikobildet for drift av gassrørledningsnett tilsier at avkastningskravet bør være lavere enn for strømnett.
- (122) Etter RMEs vurdering er en av forskjellene mellom norske strømnettselskaper og norske gassnettselskaper knyttet til høyere risiko ved lån til gasselskap. Kredittpremien blir derfor satt til 1,5 prosent og ikke 1,37 prosent slik premien for strømnett ble estimert til for året 2023. RME har signalisert at risikobildet vil vurderes grundigere inn mot neste tariffperiode.
- (123) Ved fastsettelse av avkastningskravet har RME tatt utgangspunkt i avkastningskravet til strømnettselskap og supplert med vurdering av gassnett i Sverige for å ta høyde for gassspesifikke forhold. Gitt at det ikke forelå en spesifikk utredning av avkastningskravet for gassnett i forkant av tariffperioden, vurderer Nemda at dette er en fornuftig tilnærming. Det vil være behov for en større tydeliggjøring av hva som ligger til grunn for den endelige fastsettelsen av avkastningskravet i forkant av neste tariffperiode.
- (124) Nemnda mener det er hensiktsmessig at tariffperioden er begrenset til to år ved førstegangsfastsettelsen etter det nye regelverket. Nemnda mener videre at RME har gjennomført en grundig vurdering av parameterne som inngår i tariffen, men at faktisk avkastning bør vurderes når data foreligger. Nemnda viser i den forbindelse til naturgassforskriften § 7-1 hvor det står at «reguleringsmyndigheten [skal] ta hensyn til urimelig høy avkastning i foregående tariffperioder (meravkastning) ved fastsettelse av tariffen».
- (125) Oppsummert er nemndas vurdering at den fastsatte metoden for tariffen og selve tariffen er fastsatt i tråd med reglene i naturgassforskriften § 3-1 og § 7-1, tolket i lys av gassmarkedsdirektivet, og at det ikke foreligger feil ved saksbehandlingen i RME som har påvirket resultatet i saken.

7 Vedtak

Energiklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

1. Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

Oslo, 27. mars 2024

Per Conradi Andersen
Nemndsleder

Helle Grønli
Nemndsmedlem

Morten Sundt
Nemndsmedlem

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur