

Norges vassdrags- og energidirektorat - NVE
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Sted:
Trondheim

Dato:
10.10.2018

Vår ref:
Deres ref:

18/001087-3
201835963

Merknader til høring om forslag til endringer i regelverket om anleggsbidrag mv. – NVE høringsdokument 8/2018 og 9/2018 – referanse 201835963

1. Oppsummering

Norges vassdrags- og energidirektorat har publisert høringsdokumentene 8/2018 og 9/2018 hvor det foreslås endringer i kapittel 7, 8 og 9 i forskrift om kontroll av nettvirksomhet. TrønderEnergi Nett (TEN) har enkelte merknader til forslagene som vi ber NVE ta hensyn til. Merknadene kan oppsummeres slik:

- NVE-renten: Aktørene trenger stabile forutsigbare rammevilkår. Det foreligger ingen klare indikasjoner på feilprising i dagens rentemodell og denne bør derfor videreføres.
- KILE: TEN tror avbruddskostnadene vurderes feil i undersøkelsen. TEN støtter derfor ikke den økningen i satsene som foreslås i høringsdokumentet.
- Særbestemmelse for omgjøring av vedtak: Regelverket bør være så enkelt som mulig og mest mulig felles for alle virksomheter uansett bransje. Forslaget gir økt usikkerhet og kompleksitet i den økonomiske reguleringen uten at omfanget av problemet som søkes løst er betydelig. Særbestemmelsen som foreslås får dermed ikke TENs tilslutning.

Bakgrunnen for TENs konklusjoner fremkommer av teksten under.

2. Merknader til forslag vedrørende NVEs referanserente

NVEs rentefastsettelse bygger på en WACC/CAPM modell og referanserenten skal gi uttrykk for hva som er en rimelig avkastning på selskapenes nettinvesteringer gitt effektiv drift, utvikling og utnyttelse av nettet. Rentemodellen består av to ledd – et gjeldsledd og et egenkapitalledd. Gjeldsleddet skal gi en riktig prising av gjelden mens egenkapitalleddet skal gi en riktig prising av egenkapitalen. Når disse to leddene vektet sammen skal totalkapitalen få en riktig pris. En rimelig referanserente er avgjørende for at selskapene skal kunne investere for å løse sitt samfunnsoppdrag og for å unngå at nettet forfaller.

På oppdrag fra NVE skrev Pöyri Management Consulting Group og Menon Economics i 2017 en rapport med vurderinger av enkeltelementer i WACC modellen. I rapporten foreslo konsulentene flere endringer i rentemodellen. Forslagene til konsulentene ble sendt på en egen høring i 2017 som også TEN har svart på. Etter å ha studert rapporten til konsulentene og merknadene fra høringen i 2017 foreslår NVE enkelte endringer i rentemodellen i høringsdokument 8/2018.

TrønderEnergi Nett AS

Telefon: 73 50 00 50

Postadresse:
Postboks 9480 Torgarden
7496 Trondheim

Besøksadresse:
Klæbuveien 118
7031 Trondheim

www.tronderenerginett.no
firmapost@tronderenerginett.no
Org.nr: NO 978 631 029 MVA

Forslagene til NVE innebærer at referanserenten blir redusert. TEN støtter ikke NVEs endringsforslag. TEN mener det er liten grunn til å endre en modell som etter 2013 har vist seg rimelig treffsikker. Investorer ønsker stabile og forutsigbare rammevilkår og endringer bør unngås dersom det ikke foreligger klare indikasjoner på feilprising. Slike indikasjoner foreligger ikke her. Energi Norge har fått bistand fra KPMG til å vurdere endringsforslaget til NVE. Hovedkonklusjonen i analysene til KPMG er at en redusert rente vil redusere sannsynligheten for at selskapene oppnår markedsmessig avkastning over tid.

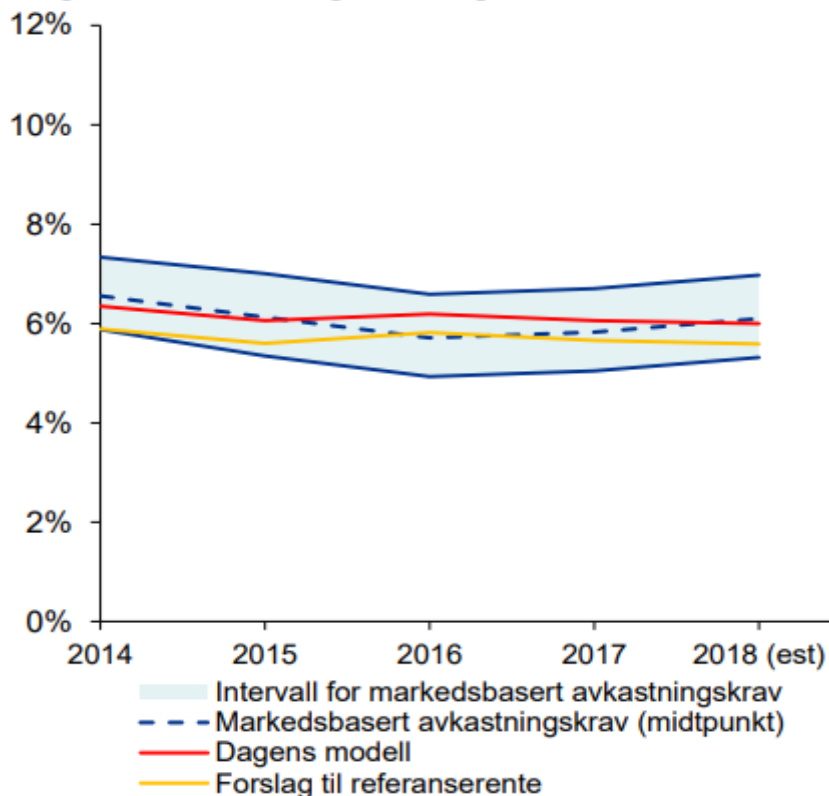
Forslaget til NVE må også vurderes i et noe mer utvidet perspektiv. I dette perspektivet er det relevant å ta hensyn til at investorene i en lang periode fram til 2013 har fått en avkastning som har vært urimelig lav.

Forslag til endringer i modellens egenkapitalledd

NVE foreslår å endre nivået på fast nøytral realrente i modellen fra 2,5 prosent til 1,5 prosent. TEN erkjenner at nivået på den risikofrie realrenten på 2,5 prosent er for høy. I markedet har imidlertid lave realrentene blitt motvirket av høyere risikopremier slik at den totale avkastningen til investorer har vært stabil selv med fallende risikofrie renter. Dette kan delvis forklares med at noen av de samme forholdene som har påvirker rentebanen også påvirker investorers syn på og preferanser for risiko og således prisen på risiko. Lave realrenter har derfor ikke påvirket den markedsbaserte avkastningen/kapitalkostnaden. I forslaget til NVE gjøres ingen tilsvarende korreksjon for risiko mv. slik at lavere realrenter slår ut i en redusert referanserente på om lag et halvt prosentpoeng.

Energi Norge har på vegne at bransjen bedt konsultentselskapet KPMG om å vurdere nivået på det markedsmessige avkastningskravet. Siden svaret på hva som er en riktig referanserente er vanskelig å sette to streker under har KPMG kommet frem til et markedsmessig intervall. Dagens modell ligger svært nært opp til midtpunktet i denne modellen, mens NVEs forslag ligger klart under midtpunktet i modellen for hele analyseperioden.

Dagens modell og forslag til referanserente



Grafen over og mer/mindreinntekt-beregninger legger til grunn tall fra NVEs høringsdokument hvor antatt skatterate er 23% i hele perioden

Kilde: KPMG analyse, NVE, Bloomberg, Norges Bank

KPMGs vurdering er at dagens metodikk gir en historisk avkastning som ligger nært markedsbasert avkastning i hele perioden 2000-2017. KPMG mener derfor at det ikke finnes støtte for å redusere renten slik NVE foreslår og konkluderer med at forslaget til NVE vil redusere sannsynligheten for at selskapene oppnår markedsmessig avkastning over tid.

Det har vært investert lite i nettet i senere tid og alderen på nettet er nå relativt høyt. Noe av dette kan knyttes til at investeringene i nett over en lengre periode ikke ble tilstrekkelig kompensert. De modellendringer som ble foretatt i 2013 korrigerer på dette forholdet og siden dette har det vært enklere å få gjennomslag for nødvendige nettfornyelser og nettutvidelser og skaffe kapital til disse. Det er fremdeles et betydelig behov for å fornye nettet i årene som kommer og en nedjustering av referanserenten vil gjøre det mer krevende å gjennomføre nødvendige investeringstiltak.

TEN mener det er flere relevante forhold som ikke er tilstrekkelig belyst i den pågående høringen. Det første forholdet TEN ønsker å trekke frem er den manglende diskusjonen rundt risikoen ved nettinvesteringer. Det er knapt noen investeringer som har like lange levetider og nedbetalingstider som nettanlegg. Investorene må vente i mange titalls år før investeringene er tilbakebetalt. I mellomtiden mens investorene venter på nødvendige tariffinntekter forandrer verden seg. Det betyr at de investeringene som gjøres nå kan vise seg å bli verdiløse lenge før investeringene er tilbakebetalt. Risikoen for at dette vil skje er sterkt økende. Her nevnes utviklingen i smarte nett, alternativer til nett, nabostrøm, lokale energisamfunn, distribuert produksjon, lokal lagring mm. Den tekniske levetiden på nettanleggene og økt teknologisk risiko for nettselskapene må derfor tas hensyn til når referanserenten skal vurderes. Siden investorens avkastningskrav er økende med risiko har TEN liten forståelse for at renten faktisk vurderes satt ned.

Et annet forhold som ikke er belyst er at selskapene har store verdier som det ikke beregnes avkastning på. Avkastningsgrunnlaget til selskapene er bokførte verdier minus bokførte verdier på ikke spenningssatte anlegg tillagt en prosent for å dekke kostnaden ved arbeidskapital. For TENs vedkommende utgjorde anlegg under arbeid kr 209 millioner i siste årsregnskap. Manglende regulatoriske renteinntekter på anlegg under arbeid er dermed på over 12 millioner kroner for TEN i siste regnskapsår. Selv om anleggene ikke gir noen inntekt i reguleringen har anleggene den samme kapitalkostnaden som ordinære spenningssatte nettanlegg. Dette betyr at den reelle avkastningen fra de samlede nettinvesteringene er lavere enn den avkastningen som reguleringen foreskriver og som drøftes i høringsdokumentets analyser. TEN ønsker en korreksjon av den regulatoriske basen som en del av den pågående høringen og ser ingen grunn for å videreføre skillet mellom spenningssatte og ikke spenningssatte anlegg i reguleringen.

Det siste forholdet som trekkes frem er at det finnes betydelig med litteratur som vektlegger behov for å justere nivået på renten for lav-beta selskaper bl.a. fordi CAPM modellen straffer «lav-beta» selskaper. Dette forholdet gjelder empirisk hvis en studerer faktisk avkastning i markedet mot estimert avkastning ved bruk av CAPM for lav-beta selskaper.

Forslag til endringer i modellens gjeldsledd

NVE foreslår å endre ordlyden i § 8-3 slik at rentedata kan innhentes fra flere aktører enn DnB og Nordea i fremtiden. TEN har ingen bemerkninger til dette.

NVE foreslår videre at referansen til rating BBB+ i fastsettelsen av kredittpremien erstattes med en generell referanse til «kraftselskap med god kredittkvalitet». Bakgrunnen for endringen er at nye krav og retningslinjer har gjort at bankene ikke lenger utgir skyggerattinger. Informasjon om kredittpremier skal anskaffes fra Nordic Bond Pricing (NBP) som beregner kredittpremier i det nordiske markedet på basis av vurderinger/anslag supplert med faktiske observasjoner. Ut fra dette lager NBP ulike kredittkurver. Det er foreslått at det skal brukes et gjennomsnitt av kredittpremier for kraftkurvene 1, 2 og 3 som består av 11 solide nasjonale kraftselskaper. I denne selskapsporteføljen inkluderes selskaper som ikke kvalifiserer til BBB+ og dermed blir risikopåslaget noe høyere i den nye modellen. TEN har ingen spesielle merknader til NVEs forslag til metode for fastsettelse av kreditttrisikopremien i gjeldsleddet.

3. Merknader til forslag vedrørende nye KILE satser for husholdninger

KILE-ordningen gir selskapene økonomiske incentiver til å tilpasse nivået på vedlikehold, beredskap og investeringer. Det er viktig at avbruddskostnadene i KILE-ordningen gjenspeiler samfunnets kostnader ved avbruddet. Økes KILE-satsene vil lønnsomheten av tiltak som reduserer antallet avbrudd og varigheten av disse øke. Det betyr at økte KILE-satser stimulerer til økte kostnader i nettet. Dette vil øke kostnaden kundene må betale for bruken av nettet, dvs. nettleien. Kostnadslederskap er det viktigste strategiske konkurranseelementet til nettet i møte med nye teknologier og alternativer til nett. Om nettleien økes reduseres etterspørselen etter netttjenester og lønnsomheten fra alternativer til nett øker. TEN jobber aktivt for å holde nettleie så lav som mulig for at nettet skal bevare sin relevans og bevare sin konkurransekraft også i fremtiden. TENs vil derfor vurdere forslag som øker kostnadene og nettleien svært nøye. I høringsdokumentet vises det til at KILE for husholdninger utgjør en liten del av samlet KILE beregnet til 142 millioner. En økning av KILE satsene på mellom 40 % og 80 % vil gi selskapene en kostnadsøkning på mellom kr 57 millioner og kr 114 millioner. Denne kostnaden kan kreves kompensert gjennom inntektsrammen. Det konkluderes med at siden kr 114 millioner er 0,5 % av tillatt inntekt så vil ikke nettleien øke med mer enn 0,5 % for kundene.

Det er ikke bare mer eller mindre KILE som er resultatet fra et KILE reduserende tiltak. Investeringstiltak som reduserer KILE påvirker oppgavestørrelse og effektivitet, påvirker bokførte verdier og andel av fordelingspott, påvirker nettap og så videre. Siden alt dette påvirkes kan en justert KILE sats utløse lønnsomhet i en rekke tiltak med kostnader som går langt ut over det som anslås i dokumentet. Dette kan heller ikke regnes på kontinuerlig slik at selskapenes betalingsvillighet for å unngå 57 millioner i kostnader er ikke 57 millioner. Valgmulighetene til selskapene er ikke slik. Et selskap kan ha to alternativ for å bekjempe kostnader på 57 millioner. Første alternativ kan være å ta tapet på 57 millioner og gjøre ingenting. Det andre kan være å bruke 100 millioner for å unngå tapet på 57 millioner. Dermed begrenses tapet til 43 millioner og kostnadene for kundene øker med 100 millioner og ikke 57 millioner. Nettselskapenes tilnærming til risiko er heller ikke nøytral. Selskapene kan velge å bruke mye penger på å unngå negative hendelser med høy risiko. Dvs. at selskaper kan ville gjøre tiltak for å unngå at lønnsomheten svinger for mye år til år pga. en avers holdning til risiko. Usikkerhet rundt hvordan ulike tiltak påvirker egne tall og hvordan andre selskaper agerer samt generell usikkerhet rundt regelverket og inntektsrammemodellen er noe som gjør dette enda vanskeligere å regne på. Konklusjonen til TEN er derfor at kostnadene og nettleien kommer til å øke mye mer enn det som anslås i dokumentet hvis KILE satsene blir endret.

Når det gjelder selve undersøkelsen mener TEN det er klare tegn på at det er metodiske svakheter i undersøkelsen som fører til at avbruddskostnadene blir vurdert feil. Denne typen undersøkelser er meget vanskelige å gjøre riktig. Det er likevel ingen tvil om at Vista og Thema har gjort en grundig jobb. Det virker som respondentene har fått en god beskrivelse av KILE ordningen og hvordan KILE kan påvirke nettleie mm. Det er likevel en del innhold som TEN mener er egnet til å gi en uheldig ensidig påvirkning på respondentene slik at en får mindre tillit til resultatene fra undersøkelsen. Det nevnes for eksempel for respondentene at det kan bli flere strømbrydd i årene som kommer pga. uvær og større behov for strøm. En slik spekulasjon hører ikke hjemme i en slik undersøkelse og riktigheten av påstanden betviles. Selv om enhver «kan bli» påstand ikke betyr noe og ikke skal tillegges noen vekt vil slike «kan» uttalelser likevel påvirke respondenten. Respondentene minnes på alle mulige kostnader som kan påløpe ved avbrudd som mat på restaurant (en brødiskive er kanskje mer realistisk?), hotellovernattinger (hvor vanlig er det at kunder overnatter på hotell hvis strømmen blir borte?) mm. Alle disse negative påminnelsene vil alarmere respondenten og trekke vedkommende i en bestemt retning slik at kostnaden for mat på restaurant, hotellovernatting og så videre påvirker svaret til respondentene i for høy grad.

Spørreundersøkelsen ble av respondentene vurdert som lang og komplisert. TEN mener derfor at det er fare for at undersøkelsen bygger på et skjevt utvalg med de som har lengst utholdenhet i å svare på spørsmålene. Dette er sannsynligvis de som har sterkeste oppfatninger om temaet og det er fare for en overrepresentasjon i utvalget av de som vil «straffe» selskapene mest.

I undersøkelsen har det bare vært mulig å svare «vet ikke» og definerte tallstørrelser som 0,10 ,25, 100, 200. Dette gir en betydelig avrundingsproblematikk og stor sannsynlighet for at resultatene trekkes opp. Laveste positive svaralternativ for svært kortvarige avbrudd er mange hundre prosent over det som er dagens sats. Dette alene virker som en klar diskvalifikasjon og resultatet vises tydelig gjennom de spektakulære sprangene i betalingsvilligheten som fremkommer av undersøkelsen (opp mot **792 %** !!!! jf. tabellen på side 22 i høringsdokument 9/2018) for de kortere avbruddsvarighetene. At dagens satser er så feil som det undersøkelsene viser er rett og slett ikke troverdig.

En sterk stimulans i retning høyere nettkostnader er feil medisin og vil gi en økt risiko for alle selskapene i bransjen. En statistisk analyse innenfor et lukket system er ikke særlig egnet og den tar ikke inn over seg den konkurransesituasjonen som nettselskapene er på vei inn i. TEN tror ikke kundene ønsker økt nettleie på toppen av den økningen på 30 % i nettleien som allerede er varslet. Faren med de nye høye KILE satsene er at de vil kunne påvirke selskapenes nettleier og konkurransesituasjon negativt i opp mot 70-80 år. TEN ber derfor NVE om å utvise varsomhet når KILE satsene for husholdninger vurderes. Det er klare indikasjoner på metodiske svakheter i undersøkelsen og den er utformet på en måte som påvirker respondentene en bestemt retning. Når resultatene gir såpass dramatiske endringer er det påkrevet at det gjøres ytterligere undersøkelser. TEN tror at avbruddskostnadene er vurdert feil og resultatene fra undersøkelsen har liten troverdighet og relevans. Dermed vil ikke TEN støtte en økning av satsene slik det foreslås i høringsdokumentet. TEN ber derfor om at forslagene om nye KILE satser frafalles.

4. Merknader til forslag særbestemmelse vedrørende omgjøring av vedtak

Inntektsrammen for det enkelte år vedtas normalt sett i februar påfølgende år. For at en inntektsramme skal kunne omgjøres etter vedtaket er fattet må NVE forholde seg til et sett med begrensende regler. I noen tilfeller er begrensningene slik at endelige fastsettelse kan bli for høy for enkelte selskap. NVE ønsker å innføre en særbestemmelse slik at et vedtak kan omgjøres til skade for en part utover det som følger av alminnelige bestemmelser.

Slik TEN leser høringsdokumentet mener NVE at nettselskapene bevisst venter med å varsle om feil i datagrunnlaget til etter at vedtak om inntektsramme er fattet slik at de kan beholde en for høy inntektsramme. I følge NVE blir kunder skadelidende siden det er dem som må betale selskapenes inntektsrammer.

TEN deler ikke NVEs synspunkter på dette. TEN spekulerer ikke i feilrapportering og kjenner heller ingen selskaper som gjør dette. Rapportering av data til NVE foretas alltid etter beste evne og korreksjoner foretas alltid når feil oppdages. Om selskapene gjør feil er det sannsynligvis fordi reguleringen og rapporteringen på inntektsområdet er svært detaljert, omfattende og kompleks. Når feil i datagrunnlaget kan gjøre at vedtakene anses ugyldige blir det også vanskelig å følge resonnementet på dette punkt. Det er bare den indirekte konsekvensen av feil som ikke NVE kan rette opp. At det oppstår slike indirekte konsekvenser henger sammen med hvordan inntektsrammesystemet er bygget opp.

TEN mener det er lang ledetid fra data rapporteres til data låses og blir endelige. I siste vedtaket som ble fattet i februar 2018 var det faktiske kostnader for 2016 som ble låst. For TEN innebar dette en kontrollperiode på 20 måneder fra innrapporteringstidspunktet. Tallene som presenteres på side 49 i høringen indikerer at problemet er lite og påvirker tallene med om lag en tredjedels promille (0,03 %).

TENs overordnede synspunkt er at regelverket bør være så enkelt som mulig. Dette betyr at det i størst mulig grad bør være et felles regelverk for forvaltning som gjelder alle virksomheter uansett bransje. Forslaget til NVE innebærer økt usikkerhet og kompleksitet i inntektsrammesystemet. Skal standard regelverk fravikes bør det være sterke grunner til dette. Med grunnlag i at kontrollperioden anses som tilstrekkelig lang, at dette bare gjelder indirekte effekter på tredjepart og at omfanget av problemet er ubetydelig vil ikke TEN slutte seg til endringsforslaget til NVE

Med vennlig hilsen

TrønderEnergi Nett AS

Vegard Strand

fagansvarlig rammebetingelser

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er elektronisk godkjent i henhold til interne rutiner.