

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5901 Majorstua
0301 Oslo

Hørings svar - endring i forskrift om kontroll av nettvirksomhet

Energi Norge mener at NVE bør beholde referanserenten på dagens nivå for å bevare forutsigbarhet og stabilitet for investorer i nettinfrastruktur også i årene som kommer. Det generelle rentenivået er stigende og NVE bør avvente å endre referanserenten og heller gjøre en ny vurdering neste år.

KILE er et viktig verktøy for å opprettholde god forsyningsikkerhet. Det er derfor viktig at KILE satsene er riktige. Dersom KILE satsene settes feil som et resultat av uklare spørreundersøkelser, vil dette medføre et samfunnsøkonomisk tap ved at KILE satsene som legges til grunn ikke gjenspeiler samfunnets reelle kostnader. Energi Norge mener at det kan stilles spørsmål ved utformingen av spørreundersøkelsen, til bearbeiding av svarene og dermed til de foreslåtte KILE satsene.

Saken om endring av inntektsrammen til ugunst for nettselskapene er i prinsippet vedtatt i Stortinget, men lovendringen er ikke trådt i kraft. Energi Norge ber NVE vurdere bruk av terskelverdier.

Vi viser til NVEs høringsdokument 2018:8 og 2018:9 – Forslag til endring i forskrift om kontroll av nettvirksomheten.

Energi Norge samler og representerer fornybarnæringen, og er en landsforening i NHO. Våre medlemsbedrifter driver kraftproduksjon, strømmnett og strømsalg over hele Norge. Vår visjon er at Norge skal ta en global lederposisjon som det første fornybare og fullelektriske samfunn i verden. Medlemmenes oppdrag til oss er å fremme fornybarnæringens konkurransevne, for å øke norsk verdiskaping.

Kommentarer til høringsforslaget

Vedrørende foreslåtte endring i referanserenten fremholder Energi Norge våre synspunkter i høringsuttalelse datert 14.09.2017 relatert til NVE Høringsdokument 2017:2. Det er fremdeles et betydelig behov for investeringer i nett, og høy kapitaltilførsel til nettvirksomheten vil trolig være nødvendig også i årene som kommer. En nedjustering av renten vil være spesielt uheldig i en periode med økende regulatorisk- og bransjerisiko, samt når mye kapital er knyttet til anlegg under utførelse som ikke gir grunnlag for avkastning. Anleggsbidragsfinansierte anlegg vil også øke i omfang.

Samfunnet har videre en stadig økende forventning når det gjelder god forsyningsikkerhet når det gjelder strømmettet. Også sårbarheten for sluttbrukere og annen infrastruktur øker ved bortfall av strøm, og dette tilsier at renten må holdes på dagens nivå for å sikre insentiver til riktige investeringer.

For å opprettholde en god leveringspålitelighet er det videre viktig å ha en mekanisme som gir riktige insentiver til dette. Vedrørende forslaget til økte satser for KILE-kostnader for husholdninger vektlegger Energi Norge at kompleksiteten i metodikken og spørsmålsutformingen som ligger til grunn for svarene fra respondentene i undersøkelsen, kan påvirke resultatene i stor grad. Dette gjelder både bruken av skalaer og utforming av spørsmålene som kan bidra til for høye KILE satser.

For høye KILE satser vil medføre et samfunnsøkonomisk tap ved at KILE-satsene som legges til grunn ikke gjenspeiler samfunnets reelle kostnader, ei heller betalingsvilje.

Utfyllende kommentarer til de enkelte punktene om referanserenten

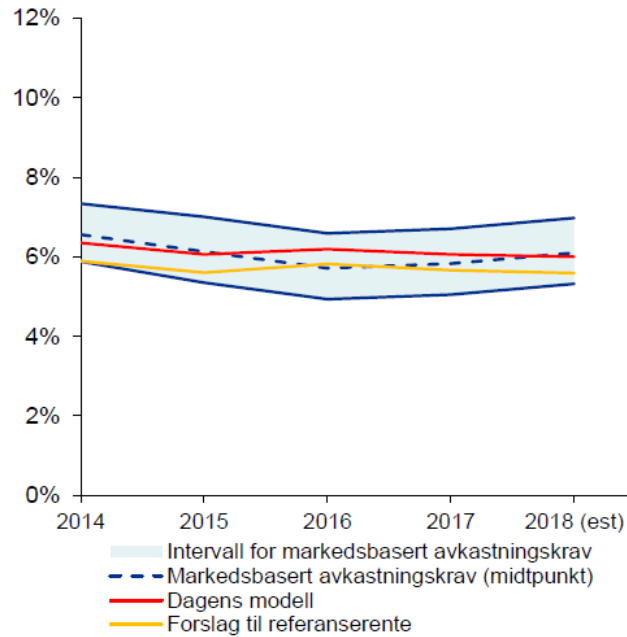
Referanserenten skal bidra til at nettselskapene oppnår en rimelig avkastning på investeringer gitt effektiv drift, utvikling og utnyttelse i nettet. Når det da, over en lengre periode, ble investert lite i nett var det behov for en justert metode for å fastsette referanserenten og endringer i reguleringsmodellen. Energi Norge anser disse endringene som vellykkede. Det er fremdeles et betydelig behov for nettinvesteringer også i fremtiden både til elektrifisering, ordinære nyinvesteringer og fornyinger av nettet. Selv om selskapene nå ser etter nye teknologier og etterhvert vil få data som kan bidra til å utsette investeringer i nett, vil det være et høyt behov for kapitaltilførsel til nettvirksomheten påregnes i årene som kommer. Det er derfor avgjørende at NVE tar hensyn til dette når det nå vurderes å redusere referanserenten, slik at de investeringer som må foretas for å opprettholde en god nok forsyningssikkerhet får en rimelig avkastning. Energi Norge er særlig opptatt av at våre medlemmer kan operere under stabile og forutsigbare rammevilkår. Den tekniske levetiden på nettanleggene og økt teknologisk risiko for nettselskapene må derfor tas hensyn til når referanserenten nå vurderes.

En nedjustering av renten fra 6 % til 5,59 % i 2018 hadde medført en samlet reduksjon i avkastningen til nettbransjen og i driftsresultat på omtrent 250 millioner kroner, noe som utgjør ca. 7 % av bransjens totale driftsresultat. Over en fireårs periode vil dette samlet sett medføre en reduksjon i driftsresultat for bransjen på over 1 Mrd kr.

I tillegg er det slik at sysselsatt kapital i forbindelse med anlegg under utførelse har økt siden forrige periode referanserenten ble vurdert av NVE. Dette vil i seg selv redusere selskapenes avkastning på sysselsatt kapital, siden det kun er anlegg i drift som gir grunnlag for avkastning.

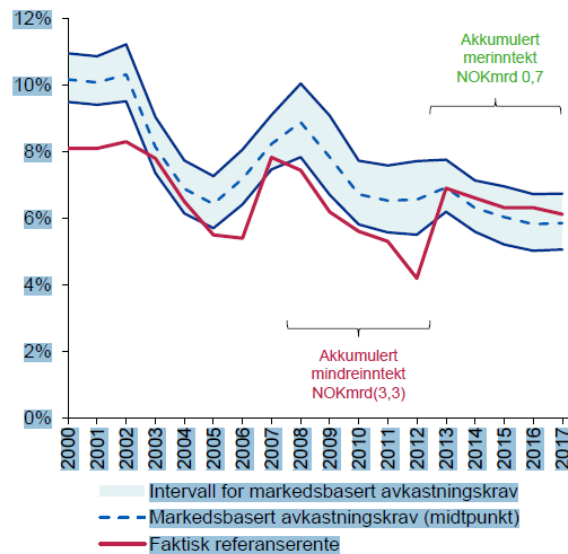
Et annet relevant moment er at den regulatoriske risikoen øker betraktelig dersom NVE foretar en nedjustering av renten, samtidig som reguleringsmodellen vurderes endret og reguleringen strammes inn, eksempelvis hvis det innføres økt vekting av kostnadsnormen og/eller minimumsavkastningen fjernes, vil Når reguleringsmodellen endres, vil alltid noen nettselskap få lavere effektivitet og andre vil gå opp i effektivitet (ingen endring i snitt). Økt vekting av kostnadsnormene vil forsterke utslagene og effekten på selskapenes inntektsrammer, og selskaper som gjør det brukbart i dag kan ende med betydelig redusert effektivitet som et resultat av endringene. Disse vil trolig møte høyere lånekostnader, noe som ikke vil fanges opp av NVEs foreslåtte metodikk, siden kredittrisikopremien skal være basert på kraftselskaper med god kredittkvalitet. Den regulatoriske risikoen øker altså fremover, noe som taler for å ikke redusere nivået på referanserenten.

En grundig analyse utført for Energi Norge av KPMG viser at den foreslåtte metodikken til beregning av referanserente gir en referanserente som ligger i det nedre intervallet for et markedsbasert avkastningskrav i perioden 2014 til 2018 (Se figur 1).

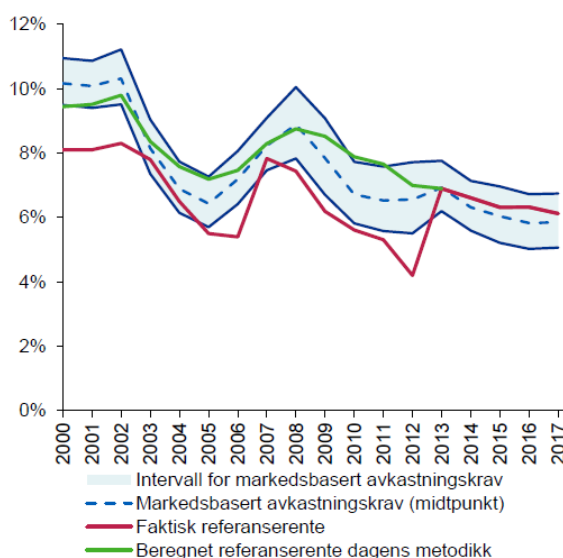


Figur 1: Intervall for markedsbasert avkastning med forslag til ny referanserente

Forslaget fra NVE indikerer at det ville blitt en akkumulert for liten inntekt for nettselskapene på 1,1 milliarder kroner i perioden 2014 til 2018, sammenlignet med dagens rente som etter vårt syn er en mer markedsbasert avkastning. Reduksjonen i referanserenten gir en redusert sannsynlighet for å oppnå markedsmessig avkastning over tid for investorer, og en redusert sannsynlighet for å bli kompensert for at man ikke har nådd markedsmessig avkastning i tidligere år, se figur 2 og 3.



Figur 2: NVEs referanserente 2000-2017



Figur 3 NVEs referanserate 2000 - 2017; beregnet og faktisk

Samlet sett medfører lavere forutsigbarhet for nettinvesteringer enn for alternative investeringer grunnet ustabile kontantstrømmer, endringer i regulatoriske krav, og en nedjustering av renten, en risiko for at investorer foretrekker å investere i annen infrastruktur enn nett. Risiko er viktig for finansmarkedene og er dermed relevant for referanserenten. En økt risiko betyr nødvendigvis også en forventning om høyere risikopremie. Det mangler etter vårt syn en klar gjennomgang av mulige regulatoriske risikomomenter og hvordan disse kan påvirke markedets syn på nettinvesteringer og investeringer i nettselskaper med en betydelig anleggsmasse med lang levetid. De foreslåtte endringer i risikofri realrente reduserer egenkapitalkravet etter skatt med 1 %. Det er ikke støttet av et tilsvarende fall i egenkapitalkravet for investeringer i infrastruktur.

En stadig økende forventning fra samfunnet om høy forsyningssikkerhet for strøm gir økt sårbarhet ved utfall. Dette tilsier, sammen med et stadig økende behov for å elektrifisere fossil energibruk, at nettet må utvikles i retning av enda mer robuste nett. Da er det behov for at renten holder seg på dagens nivå.

Vi ser også nå at rentenivået i Norges Bank er vei oppover. Dette underbygger at dette ikke er riktig tidspunkt å justere ned NVE renten. NVE bør vurdere å avvente nedjusteringen av renten og gjøre en ny vurdering i 2019.

Oppsummert mener Energi Norge at NVE bør beholde referanserenten på dagens nivå for å bevare forutsigbarhet og stabilitet for investorer på nødvendig nettinfrastruktur også i årene som kommer. Renten er inne i en periode der den stiger og NVE bør i stedet for å redusere renten nå følge opp saken og gjøre en ny vurdering i 2019.

Om KILE-satsene for husholdninger

Energi Norge synes at KILE ordningen er en viktig del av reguleringen som fungerer godt. Riktige KILE satser for de ulike kundene er viktig. Kundene blir mer avhengig av elektrisitet blant annet som følge av elektrifisering og annen infrastrukturens økende avhengighet av strøm.

KILE satsene er en viktig og integrert del av inntektsreguleringen av nettselskapene, og ordningen skal bidra til et optimalt nivå på leveringspålideligheten i de ulike selskapene. Det er avgjørende at KILE-kostnadene gjenspeiler de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene tilknyttet strømavbrudd. Dette slik

at nettselskapene kan gjøre riktige avveininger og tilpasse nivået på vedlikehold, investeringer og beredskap.

NVE foreslår å øke KILE satsene for husholdningskunder med om lag 50 prosent. I en pressemelding skriver direktoratet at "De nye undersøkelsene viser at husholdningene verdsetter det å ha en pålitelig strømforsyning vesentlig høyere enn det vi tidligere har antatt, og at de er villig til å betale mer for dette."

Det siste er trolig riktig, men vi er spørrende til nivået på økningen. Et avgjørende poeng i denne sammenheng er hvorvidt respondentene har tilstrekkelig innsikt i problemstillingen til å kunne sette seg inn i den og dermed svare på spørsmålene på en tilfredsstillende måte. Hvis respondentene ikke er i stand til å forstå og svare på innholdet i spørsmålene, vil den bakenforliggende spørsmålsutformingen og metodikken som ligger til grunn muligvis ha betydning for hvilke svar som oppgis. Ulike momenter har i så fall betydning for hvilket svar oppgis av respondenten:

- Spørsmålene kan være for ledende og trigger respondentene til å gi for sterke svar. I undersøkelsen ble det presentert påstander om hva som er kostnadsdriverne i nettet, og hvordan disse henger sammen med strømavbrudd. Hvis respondentene feiltolker denne informasjonen kan det lede til svar som baserer seg på manglende informasjon.
- I undersøkelsene gjennomført av konsulentselskapet er det valgt en logaritmisk, stegvis skala hvor respondentene presenteres for en betalingsvillighet mellom 0 og 12 500 kr for alt fra korte til lange strømavbrudd. Det hadde vært fordelaktig at ulike respondenter ble presentert for ulike skalaer (0-1000, 0-5000, 0-10 000, ...) for å sikre at spørsmålsutformingen ikke påvirket resultatene. Å bli presentert for betalingsvillighet for ulik hyppighet på avbruddene er også noe som ville ha styrket metodikken, da det kan antas at et enkelt avbrudd på 4 timer ville medføre en langt lavere betalingsvillighet enn hvis kunden opplever fem strømavbrudd på 4 timer innen kort tid.
- Det ble benyttet en stegvis skala i undersøkelsen gjennomført av konsulentselskapene. Eksempelvis kunne en respondent sette sin betalingsvillighet til 100 kroner, som tolkes slik at respondenten er villig til å betale minst 100 kroner for å unngå avbrudd, men ikke 200 kroner, som er neste beløp på skalaen. Betalingsviljen kan således antas å ligge et sted mellom 100 og 200 kroner, hvor det er mest nærliggende å anta at respondentene svarer med omtrentlige pluss/minussvar. Konsulentselskapene antar derimot en faktisk betalingsvillighet på 150 kroner, som ligger mellom 100 og 200 kroner. En slik avrunding opp vil påvirke resultatene av undersøkelsen, og Energi Norge mener at en glidende skala ville gi en mer representativ tilnærming til betalingsvilligheten enn den statiske, stegvise skalaen som er benyttet. Dette vil ha klare innvirkninger på hvor høyt satsene beregnes.
- Utformingen av skalaen for betalingsvillighet vil ha mye å si for hvilke svar som innhentes. Eksempelvis vil hvorvidt skalaen er lineær eller logaritmisk, hvor grov- eller fininndelt skalaen er, eller hvorvidt tidshorizonten for kortere og lengre strømavbrudd uttrykkes på samme skala, trolig ha innvirkning på hvilken betalingsvillighet respondentene avgir.

Momentene beskrevet over kan ha påvirket svarene. Dersom KILE satsene settes feil som et resultat av undersøkelsene, vil dette medføre et samfunnsøkonomisk tap ved at KILE satsene som legges til grunn ikke gjenspeiler samfunnets reelle kostnader.

Gjennomsnittlig KILE-kostnad varierer mye mellom nettselskaper (og over tid). Høyere satser vil gjøre at selskaper som ligger over snittet i Norge vil måtte ta i bruk tiltak som begrenser KILE-beløpet for å beholde dagens effektivitet. Kort sagt vil det lønne seg for et selskap å bruke opptil 1 kr i driftstiltak for å redusere 1 kr i KILE-kostnader. Dersom det skal investeres, eller nettet legges i bakken, vil det kunne brukes betydelige summer for å redusere 1 kr i KILE-kostnader, også i forbindelse med at selskapet får flere «oppgaver», endrede «rammevilkår» i reguleringsmodellen. I seg selv er ikke dette et problem, med mindre KILE satsene ligger over faktiske kostnader, som et resultat av eksempelvis spørsmålsutforming eller ukomplett informasjon.

Et annen forhold knyttet til nettselskapenes risiko, er bl.a. at det ikke alltid er mulig å gardere seg mot avbrudd (100-årsstormer, tredjepartsansvar etc.), og risikoen for store avbruddskostnader øker med økte KILE-kostnader. Økte KILE satser øker nettselskapenes økonomiske risiko.

Momentene beskrevet over kan ha påvirket svarene. Dersom KILE satsene settes feil som et resultat av undersøkelsene, vil dette medføre et samfunnsøkonomisk tap ved at KILE satsene som legges til grunn ikke gjenspeiler samfunnets reelle kostnader.

Om anledning til å korrigere vedtatte inntektsrammer både til gunst og ugunst

NVE foreslår å innføre et korreksjonsledd i fremtidige inntektsrammevedtak for å korrigere for eventuelle feil i inntektsrammer to år tidligere.

Dette innebærer i praksis det samme som å endre eller omgjøre tidligere vedtatte inntektsramme til både gunst og ugunst for nettselskapene. For fremtiden kan dermed inntektsrammene også kunne bli endret til ugunst for nettselskapene i etterkant av at de er vedtatt.

Energi Norge mener at endringer av vedtak kan skape usikkerhet, og at dette kan være uheldig for en bransje som allerede opplever betydelig usikkerhet også på andre områder.

Vi stiller gjerne opp i et møte for å utdype høringssvaret vårt.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Kristin H Lind

Direktør nett



Trond Svartsund

Næringspolitisk rådgiver