

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Dato: 03.10.2018
Vår referanse: 658483/v5
Saksbehandler: Ådne Sandnes
Deres referanse: 201835963

Hørings svar - forslag til endring i forskrift om kontroll av nettvirksomhet

Det vises til høringsdokument 8 – 2018, "Forslag til endring i forskrift om kontroll av nettvirksomhet". Agder Energi Nett AS (AEN) vil med dette gi sine innspill til høringen.

Sammendrag – oppsummering

NVE foreslår å endre den nøytrale realrenten fra dagens 2,5% til 1,5%. Agder Energi Nett støtter Energi Norges høringssvar og mener at reduksjonen er for stor sett i relasjon til nettanleggenes levetid. Selv om dagens realrente er svært lav er dette ikke et nivå som er representativt for en "konjunktursyklus" og nettanleggene som skal finansieres har en levetid på flere slike sykluser. Styret i Norges Bank vedtok 20.9.18 for første gang på lang tid å øke styringsrenten fra 0,5 til 0,75% og signaliserer økninger fram mot 2,0% i 2021. En for stor endring fra 2019 vil kunne medføre behov for å justere på nytt i 2021/2022. Hyppige justeringer vil øke usikkerheten sett fra et investorståsted og dennes forventning til avkastning vil øke tilsvarende. AEN anbefaler derfor at realrenten reduseres til 2,0% og ikke 1,5% som foreslått.

NVE foreslår å endre KILE-satsene for husholdning ut fra nye spørreundersøkelser som tilsynelatende har avdekket en betydelig høyere betalingsvillighet hos husholdningen for å unngå avbrudd i strømforsyningen. AEN er av den klare oppfatning at konsekvensene av forslaget bør utredes i enda større grad og belyses fra flere sider før man evt. bestemmer å innføre en slik omfattende endring. Vi ønsker i denne sammenheng å peke på blant annet:

- sammenhengen mellom økte KILE-satser og økt HMS risiko

- "rettferdigheten" i å "kompensere" alle kunder, herunder de som faktisk ikke er rammet av strømbrydd,
- uhensiktsmessig omfordeling av økonomiske rammer som følge av kostnader ved store feilsituasjoner,
- om KILE ordningen i det hele tatt bør være gjeldende i store feilsituasjoner som følge av ekstraordinære vær-situasjoner
- om KILE-satsene faktisk gjenspeiler samfunnets reelle kostnader ved strømavbrudd
- generelt om metoden som benyttes for å registrere KILE vha. FASIT
- det faktum at bransjen står ovenfor et nytt utfordringsbilde med tanke på klimaendringer
- konsekvenser for eiere og kredittinstitusjoner mht. risikovurdering av nettselskap

AEN ønsker samtidig at å understreke at KILE-ordningen generelt er et godt virkemiddel for å skape naturlig konkurranse i et monopolmarked ved normale feilsituasjoner. AEN har samtidig forståelse for at det er utfordrende å utforme markeds mekanismer som er uten utilsiktede konsekvenser og følger for noen områder. Imidlertid så savner AEN en større grad av problematisering og utredning av konsekvensene og sammenhengene nevnt ovenfor før man evt. innfører en så betydelig økning i KILE-satsene.

NVE foreslår til sist en endring i særbestemmelser om klage og omgjøring av inntektsrammevedtak til ugunst for den vedtaket retter seg mot. AEN har forståelse for NVEs argumentasjon knyttet til dette og ser at de faktiske utslag er svært marginale. Det prinsipielt uheldige med dagens reguleringsmodell er at et selskap sin inntektsramme ikke bare er avhengig av hva selskapet selv har rapportert, men også hva alle de andre har rapportert. Feilrapportering gir da utslag ikke bare for selskapet som har rapportert feil, men også for andre. Det synes urimelig at en feil rapportert av et annet selskap skal kunne innebære nytt inntektsrammevedtak med lavere ramme for selskap som har rapportert alt riktig. Ut fra de tallstørrelser NVE har offentliggjort knyttet til dette punktet ser det for oss likevel ut som at saken er gitt en oppmerksomhet som ikke står i et rimelig forhold til omfanget.

Referanserenten

NVEs referanserente er uten tvil det viktigste instrumentet myndighetene besitter med hensyn til å allokere kapital til nettselskapene. Å endre forutsetningene for å beregne og fastsette denne renten bør etter vår mening gjøres med stor varsomhet. I kjølvannet av finanskrisen ble det tydeliggjort at beregningen av referanserenten ikke gav en tilfredsstillende normalavkastning. Den ubalansen som oppstod som følge av dette gav en betydelig investeringsaversjon i bransjen. De endringene NVE deretter gjorde mht. forutsetninger i WACC-formelen var viktige og riktige. Etter at nye forutsetninger var på plass og under forventning om stabile rammebetingelser er det foretatt betydelige investeringsbeslutninger blant nettselskapene. For eksempel kan det nevnes den store AMS-utrulling som er gjennomført. Mange har rullet ut en minimumsløsning basert på pålegg i "direktereguleringen", mens andre som for eksempel AEN, har tatt betydelige merinvesteringer ut fra et nettnyttetperspektiv. Den endring NVE nå foreslår knyttet til den nøytrale realrenten ville hatt betydning for eiers vurdering av lønnsomheten i den ikke forskriftspålagte investeringen knyttet til AMS. Å sette opp referanserenten når det er behov for store investeringer for deretter å sette den

ned når investeringene er foretatt skaper naturligvis usikkerhet hos investorene og krav om høyere risikopremie. AEN tror ikke det er en god strategi.

AEN er klar over at den nøytrale realrenten er svært lav i øyeblikket, betydelig lavere enn "normalt". Samtidig ser man nå tydelige tegn på at den vil øke framover. Tydeligst ser vi det i Norges Bank sine vurderinger av styringsrentens utvikling framover. Å redusere den nøytrale realrenten med hele 1,0%-poeng vil med stor sannsynlighet medføre at renten må vurderes på nytt i løpet av kort tid. AEN foreslår derfor at reduksjonen begrenses til 0,5%-poeng. Det vil gi større grad av stabilitet og mindre behov for hyppige endringer. Det burde ikke være behov for å endre denne renten hvert 4-5 år sett i relasjon til investeringens levetid på 30-40 år.

Når det gjelder kostnad til gjeld er AEN enig med NVE at 5-årig SWAP-rente er det beste alternativet og at kraftkurvene fra NBP er et godt utgangspunkt for beregning av kredittpremien. Vi støtter derfor forslaget om å benytte et vektet snitt av kraftkurve 1,2 og 3 fra NBP.

KILE-satser for husholdning

NVE foreslår å endre KILE-satsene for husholdning ut fra nye spørreundersøkelser som tilsynelatende har avdekket en betydelig høyere betalingsvillighet hos husholdningen for å unngå avbrudd i strømforsyningen. AEN er generelt positiv til KILE-ordningen og mener at den er et godt redskap for å fremme sunn markedsmessig konkurranse mellom aktører i en monopolbransje. I tillegg gir KILE-ordningen signaler og insentiver til å gjennomføre samfunnsøkonomisk optimale tiltak for å øke forsyningssikkerheten.

AEN er klar over og har forståelse for at det er en kompleks oppgave å skulle konstruere markeds mekanismer som skal stimulere til naturlig konkurranse, samt at det er vanskelig å utforme en universell ordning som ikke har utilsiktede konsekvenser på noen eller flere områder. AEN er av den oppfattelse at en eventuell økning av KILE-satsene for husholdninger vil medføre en del utilsiktede konsekvenser og sammenhenger som vi ønsker å påpeke ovenfor NVE for å forsikre oss om at disse forholdene blir hensyntatt i den videre utredningen.

Bransjen og samfunnet for øvrig står ovenfor en rekke nye utfordringer på grunn av klimaendringer som har medført økt intensitet, varighet og hyppighet av ekstraordinære ekstremværhendelser. AEN har de siste 12 månedene fått oppleve den fulle effekten av disse ekstreme endringene i klima hvor selskapet har stått ovenfor en ekstrem 300-års flom i oktober 2017, et ekstremt snøfall i januar/februar 2018, ekstrem tørke i mai, juni og juli 2018 og en orkan i september 2018. Alle forannevnte hendelser har gått inn i historiebøkene ved at de har slått tidligere "værrekorder" og er i så måte å betrakte som ekstraordinære ekstremhendelser. Slik som KILE-ordningen er utformet i dag så mener AEN at det er store svakheter i ordningen nettopp fordi det ved slike ekstremhendelser som fører til et stort antall og omfang av feilsituasjoner, heller er behov for ekstra midler til innsats enn det motsatte, dvs. redusert tillatt inntekt. Disse situasjonene er i stor grad utenfor selskapets kontroll ("force majeure") og KILE-ordningen treffer ikke like godt i slike situasjoner da dette er noe annet enn å holde nettet oppe til enhver tid i normal drift.

I slike situasjoner mener AEN at fokus bør være på helt andre ting enn de økonomiske konsekvensene ekstremhendelsen medfører. En eventuell økning i KILE-satsene for husholdninger vil etter AENs oppfatning bidra til å forsterke de økonomiske konsekvensene ved ekstremhendelser, som igjen medfører økt press på ledelse, administrasjon og personell i feilsituasjoner (eksempelvis økt bruk av nattarbeid i vind/snø og mørke). Økt press kan i neste omgang kan få store konsekvenser for HMS i det som allerede er karakterisert som svært krevende og farlige arbeidsforhold i slike ekstreme situasjoner. AEN kan verken nå eller tidligere se at NVE har vurdert denne sammenhengen mellom økt KILE-sats, økt press i store feilsituasjoner og økt HMS-risiko.

Videre er AEN av den oppfatning at en økning i KILE-satser for husholdninger ikke nødvendigvis er den beste og mest rettferdige måten å kompensere de kundene som faktisk er rammet av strømbrudd. AEN mener det vil være fornuftig at man i stedet for å øke KILE-satsene bør vurdere andre alternativer som kommer kunden til gode direkte. Med dagens AMS-teknologi kan kompensasjon gis til de kundene som faktisk har vært utsatt for utfall. En evt. økning av KILE-satser vil føre til en reduksjon i nettleien hos samtlige kunder i et område fremfor at de som faktisk er rammet og som faktisk er berettiget på kompensasjon får en større andel direkte.

Et annet moment i denne sammenheng er om det er riktig å ha to ulike virkemidler som både KILE og USLA og som treffer den samme "handlingen" hos et nettselskap; dvs det å ikke levere energi. I vid forstand kan det sies å være en slags "dobbelstraff"/ "dobbel gebyr" som vi har lang tradisjon i Norge for å unngå både når det gjelder privatpersoner og bedrifter. NVE bør vurdere ordninger som er i tråd med normale norske rettsprinsipper.

AEN mener at KILE-ordningen slik den er i dag slår meget urettferdig ut i store feilsituasjoner, ved at midler overføres fra de nettselskaper som er utsatt for ekstremhendelser til nettselskaper som ikke er rammet av tilsvarende feilsituasjoner og problemstillinger. Dette fører til en omvendt "Robin Hood effekt" ved at man tar penger ut fra det område som er rammet av ekstraordinære hendelser og som dermed har større behov for midlene til å gjennomføre tiltak i nettet, og overfører pengene til områder som ikke har vært eksponert for tilsvarende hendelser og dermed heller ikke har det samme umiddelbare behovet for å utføre ekstra tiltak.

Dersom man i reguleringen øker KILE-satsene for husholdninger vil dette i snever forstand bety "økt straff" for nettselskaper som er utsatt for store feilsituasjoner, og på kort sikt vil ikke dette føre til økt forsyningssikkerhet som må anses å være det overordnede målet med økningen av KILE-satser. Som nevnt ovenfor vil nettselskapene komme svekket ut av store feilsituasjoner og ikke ha nødvendige midler til å gjennomføre tiltak for å imøtekomme de nye utfordringene man står ovenfor med tanke på klimaendringene og deres påvirkning på naturen (skog, ras, flom, etc). AEN mener derfor at regulator i større grad må ta innover seg de nye utfordringene og problemstillingene bransjen står ovenfor og bør vurdere om KILE-ordningen i det hele tatt skal gjelde i slike ekstremsituasjoner eller alternativt endre gjeldende praksis når det gjelder å gi dispensasjon fra den økonomiske reguleringen ved ekstremhendelser jf. kontrollforskriften § 18-2.

AEN ønsker også å belyse en annen potensiell problemstilling knyttet til KILE-ordningen og da spesifikt til selve registreringen av KILE ved hjelp av FASIT. KILE-registreringen via FASIT er en kompleks og omfattende ordning som AEN i dag bruker mye tid og ressurser på for å være sikker på

at registreringen blir så riktig og presis som mulig. I både store og små feilsituasjoner kan forskjeller i praksis, rutiner, og bruk av skjønn mellom forskjellige nettselskaper bli svært utslagsgivende med tanke på registrering av KILE og kan i neste omgang få stor betydning for DEA-analyser og fordeling av inntekter. Det er i stor grad opp til hvert nettselskap å sørge for at FASIT-registreringen blir riktig og presis samtidig som det er en svært kompleks prosess som også bærer preg av skjønn. På bakgrunn av dette bør det derfor tilstrebes at praksisen for registrering er lik på tvers av nettselskapene for å unngå evt. uheldige utslag på DEA-scoren som følge av feil- eller forskjellig registrering. En evt. forskjell i praksis og skjønn mellom nettselskapene som medfører feilaktige utslag i effektivitetsscore vil ytterligere forsterkes ved en økning av KILE-satsene og dette bør også vurderes i denne sammenheng. Et tiltak for å imøtekomme denne utfordringen er en større gjennomgang av praksis slik at man får sikkerhet for å tilstrebe at dette gjøres likt før eventuelle endringer i KILE satsene innføres. Så vidt AEN bekjent har det ikke blitt utført revisjoner eller lignende fra regulator på dette området tidligere for å sørge for at dette gjøres likt og at det ikke oppstår feilkilder som følge av forskjellig registrering.

AEN støtter Energi Norges argumentasjon i deres hørings svar når det gjelder metodikken som er benyttet i undersøkelsen for økte KILE-satser for husholdninger. Som det blir påpekt av Energi Norge er det uttrykt en bekymring for at KILE-satsene ikke faktisk gjenspeiler samfunnets reelle kostnader dersom man legger til grunn en økning. AEN har gjort egne beregninger hvor det er modellert hvor store samfunnets reelle kostnader er, målt ved KILE for hele Agder et helt år uten forsyning, opp mot levert bruttoprodukt på Agder for et år i henhold til SSB sine beregninger. Disse overordnede beregningene viser at KILE-beløpet (samfunnets reelle kostnader) langt på vei overstiger bruttoprodukt på Agder, og at denne avstanden kommer til å øke ytterligere med evt. økte satser. AEN mener derfor at dette også bør vurderes og utredes grundigere før man evt. innfører en økning i satsene.

Økt hyppighet av ekstremvær og økte KILE satser rammer nettselskapene ulikt og medfører betydelig bortfall av inntekter for de som rammes hardt og hyppig. Vi kan ikke se at NVE i sitt forslag har vurdert om dette vil medføre endringer i hvordan eiere, investorer og kredittinstitusjoner vil vurdere den finansielle risikoen disse nettselskapene påføres ved økte KILE satser og om dette vil føre til endringer i vilkår for de selskapene som rammes ofte og hardt. Vi registrerer at forsikringsbransjen har endret holdning de siste årene ovenfor nettselskapene. Vi mener derfor at NVE bør vurdere forslaget på nytt i dette perspektivet.

NVE har varslet en gjennomgang på en rekke områder i dagens reguleringsmodell for å ta hensyn til geografiske og klimatiske utfordringer. Disse endringene bør være på plass i god tid før en betydelig endring av KILE satsene eventuelt innføres slik at nettselskapene er sikret økonomiske rammer til å gjennomføre de ekstraordinære tiltakene i forsyningsnettet som en økning i KILE satser vil bety. Derfor bør det legges til grunn en lengre tidshorisont før endringer iverksettes enn det som er foreslått i høringen hvis. Bransjen vil da få noe tid til å øke tempo for å implementere tiltak i nettet for å imøtekomme en så betydelig endring.

Agder Energi Nett mener derfor at høyere KILE-satser ikke bør iverksettes før forannevnte konsekvenser og sammenhenger er ytterligere utredet, ei heller bør det iverksettes uten at det legges til grunn nye bestemmelser knyttet til KILE-kostnader ved ekstremsituasjoner.

Med hilsen
Agder Energi Nett AS

Svein Are Folgerø
Administrerende direktør

Sara Krogstadholm
Seksjonsleder og complianceansvarlig