

Norges vassdrags og Energidirektorat
Postboks 5091
Majorstuen
0301 OSLO

Sted:
Stjørdal

Dato:
01.02.2023

Vår ref.:
Deres ref.:

202222013

Merknader til RME ekstern rapport nr. 8/22 – vurdering av behov for kompensasjon for anlegg under utførelse i nettselskap

Oppsummering

Oslo Economics (OE) har på oppdrag fra Reguleringsmyndigheten for Energi (RME) laget en rapport hvor det konkluderes med at anlegg under utførelse ikke bør kompenseres. Tensio er uenig i rapportens anbefalinger. For å sikre bransjen en rimelig avkastning og få nett i tide er det nødvendig å kompensere anlegg under utførelse. Uten kompensasjon og rimelig avkastning vil det investeres for sent og for lite i nettvirksomheten. Dette vil igjen gå ut over den totale verdiskapningen i landet.

Deler av begrunnelsen til OE hviler på en forutsetning om utstrakt bruk av renteaktivering. Praksis rundt aktivering av renter er ulik i selskapene. Det er mange tekniske og praktiske barrierer som gjør at renteaktivering ikke betyr like mye i virkeligheten som i OEs regnestykker. En praktisk tilnærming til dette er å introdusere et rentetillegg i regulert utgående balanse slik at påløpte kapitalkostnader kommer inn i inntektsrammegrunnlagene i senere år for alle selskaper. Dette kan gjøres ved å justere utgående balanse for anlegg under utførelse med RMEs referanserente på kapitalbasen. Dette sikrer regulatorisk kontroll og gir likebehandling av selskaper uavhengig av ressurs, kompetanse og andre praktiske og tekniske barrierer i selskapene. Ordningen vil kunne innføres raskt med lave administrative oppfølgingskostnader både for selskaper og regulator.

Saksforhold

I den økonomiske nettreguleringen holdes betydelige kapitalmengder, anlegg under utførelse, utenfor grunnlaget for regulert avkastning. Bransjen har i lang tid etterspurt et regelverk som sikrer avkastning på hele kapitalmengden. Oslo Economics (OE) har på oppdrag fra Reguleringsmyndigheten for Energi (RME) laget en rapport der behovet for å kompensere anlegg under utførelse hos nettselskapene vurderes. Rapportens anbefaling er at dagens regulering bør beholdes da det ikke er grunnlag for å inkludere anlegg under utførelse i avkastningsgrunnlaget. Tensio er uenig i rapportens anbefalinger og bakgrunnen for denne uenigheten knyttes til ulik forståelse av regelverk og implikasjoner av regelverket på forutsetninger mv.

Tensio har studert beregningene til OE. Det har vært krevende å gjenskape resultatene fra beregningene. Det er sannsynligvis en feil i beregningene til OE. Det mistenkes at avkastningen i år 1 er basert på 101 % av nettkapital i enkelte av beregningene. I påfølgende år er det regnet på 100 % nettkapital. Dersom det regnes på 101 % kapital i år 1 etterfulgt av 100 % i påfølgende år er kontrollsummen til Tensio lik beregningene i rapporten. Feilen i rapporten har liten konsekvens for resultatene og påvirker heller ikke konklusjonene som trekkes.

I det første regneeksempelet til OE beregnes lønnsomheten av en nettinvestering med byggetid 1 år. Deretter presenteres tilsvarende beregninger hvor byggetiden økes til 2 og 3 år. Beregningene viser at lengre byggetider gir svakere økonomiske resultater. Dette er forventet og henger logisk sammen med den økonomiske reguleringen med manglende avkastning i byggetiden. Samtidig viser beregningene at byggetider på 2 år gir positiv nåverdi og at negativ nåverdi slår inn først når byggetiden går mot 3 år. Dette virker mindre logisk og er relatert til språkbruk og forutsetninger for byggetider og aktiveringer.

Det rapporten omtaler som byggetid på 1 år er bygg som ferdigstilles innenfor året og som i sin helhet aktiveres og renteberegnes første år. En mer presis angivelse av byggetid i dette tilfellet er 0 år byggetid - alternativt byggeprosjekter som påbegynnes innenfor året og ferdigstilles før årets slutt. Dette ser man også i tabellen på side 16 der kapitalen avskrives allerede i år 0. Dette er prosjekter helt i den nedre enden av byggetid. Hvis byggetiden var ett år blir det ingen aktiveringer eller avskrivninger innenfor året. Den samme feilen påvirker tabellene for 2 år og 3 års byggetid som i realiteten er byggeprosjekter som går over 1 eller 2 årsskifter. Den upresise språkbruken i tabellverket er uheldig. På side 17 i rapporten er språkbruken mer nøyaktig, men tabellverket og beregningene er lett å feiltolke hvis man ikke får med seg alle detaljer i teksten.

I tabell 3-4 utvides eksemplene med å inkludere byggelånsrenter. Når byggelånsrenter inkluderes øker inntektene, samtidig som kostnadene holdes uendret. Dermed bidrar byggelånsrenter til å øke nåverdien i beregningene. I eksempelet med byggelånsrenter er feilen i beregningene i rapporten fjernet.

I det første eksempelet tillegges byggelånsrenter på hele investeringen for ett helt år. Dette er investeringer som aktiveres innenfor året og som ikke har et helt års kapitalbinding. I tillegg aktiveres det renter på hele investeringen – ikke bare på andelen som er finansiert av renter. I praksis er det vanskelig for nettselskapene å gjenskape en slik praksis. Det er ulike begrensninger i hvordan renter kan aktiveres i regnskapet – teoretiske så vel som praktiske. Det er sannsynlig at den faktiske fordelingen av aktiverte renter overvurderes i rapporten. I siste avlagte årsregnskap for 2021 aktiverte Tensio renter med kr 2,8 millioner av et investeringsnivå på kr 738 millioner. Tensio ligger an til å aktivere en høyere andel renter i regnskapsåret 2022.

Resultatene fra beregningene til OE hvor investeringene gjøres over flere år og hvor det er aktiverte renter som akkumuleres over flere år er mangelfullt opplyst og har enkelte små feil som gjør resultatene vanskelig å reprodusere. For eksempel virker det som beløpet som aktiveres i år 7 inkluderes i rentegrnlaget en gang til i år 8. Dette virker lite logisk. I tillegg virker det som det er inkludert rentes renter på prosjektnivå. Tensio har ikke beregnet rentes renter på lange prosjekter. Det er derfor mange avvik mellom det stiliserte eksempelet og selskapenes praktiske tilnærminger.

Profilen til den lange investeringen er skrudd sammen slik at denne ikke er vesentlig annerledes enn en investering over to år da alle kapitalutlegg kommer i de senere årene hvor også betydelige kostnader delaktiveres tidlig. Dette er fornuftig da selskapene har insentiver til å delaktivere kostnader så raskt som mulig. Det har lite å si om kapitalutleggene er i år 1 eller i år 6. Det vesentlige er avstanden i tid mellom kostnader og inntekter. At resultatene samsvarer godt med tallene hvor prosjektene fullføres innenfor en periode på ett til to år er derfor logisk. Så lenge inntektene kommer med samme profil i forhold til utleggene blir resultatene forholdsvis like.

Tensio mener det er uheldig at betydningen av kostnadsnormer og effektiviteter ikke vurderes eller drøftes i rapporten. Selv om det antas at effektiviteten blir 100 % i snitt over investeringsens levetid og at effektiviteten er 100 % i bransjen vil effektiviteten gjerne være lav de første årene av en investering. Ulike inntektsprofiler knyttet til forskjeller mellom kostnader og kostnadsnormer påvirker nåverdiene. Lave innledende kostnadsnormer fører til at selskapenes insentiver til å investere er svakere enn det som rapporten får frem. I rapporten skrives det at insentivene til å fullføre investeringene svekkes dersom anlegg under utførelse inkluderes i avkastningsgrunnlaget. Dette er feil. Det er det sterke insentiver til å fullføre prosjekter da spenningsatte anlegg vil øke nettoppgaver og kostnadsnormer. Siden rapporten har konstruert en modellvirkelighet uten kostnadsnormer blir noen av drøftingene i rapporten uten substans.

Tensio har gjort egne beregninger som kan avlaste og supplere beregningene til Oslo Economics.

Case	Nåverdi	Sum nominell IR	Investering	Diff IR - referanserate
1. 100 % effektiv-dagens modell	-42	1434	500	-0,80 %
2. 100 % effektiv- AuA med i grunnlaget (inntekter flyttet to år frem)	13	1434	500	0,30 %
3. DEA - modell med kostnadsnorm	-142	1434	500	2,50 %
4. DEA – modell med kostnadsnorm og inntekter flyttet to år frem	-101	1434	500	2,00 %

I den første beregningen er det estimert nåverdi fra en investering på kr 500 som er fordelt likt over to år (250 i år 1 og 250 i år 2). Prosjektet som aktiveres i sin helhet midtveis i år 3 har en økonomisk levetid på 50 år i analysene. Dette representerer et prosjekt med ca. to års byggetid og jevnt kostnadspådrag. Det er benyttet en avkastningskrav/referanserate på 6,5 %. Driftskostnader er satt til kr 2 og driftskostnadsveksten er 2,5 % årlig.

Når det regnes på dette prosjektet med 100 % konstant effektivitet (kostnadsgrunnlaget = kostnadsnormen) blir nåverdien -42 kroner. Den negative nåverdien kommer av at inntektene uteblir i år 1 og 2.

Dersom inntektene i beregningen flyttes frem to år blir nåverdien svakt positiv. Dette ligner på en modell der anlegg under utførelse inkluderes i avkastningsgrunnlaget. Inntektene over levetiden er identisk i begge eksemplene med kr 1434, men profilen på inntektene er gunstigere enn under den første beregningen slik at nåverdien blir positiv.

I den tredje beregningen er ikke kostnadsnormen lik kostnadsgrunnlaget slik at effektiviteten ikke er 100 % konstant. I denne beregningen er kostnadsnormen lavere enn

kostnadsgrunnlaget fra år 3 til år 27 og høyere fra år 28 til år 52. En lav innledende kostnadsnorm gir en lav nåverdi – minus kr 142.

I dette tilfellet vil nåverdien være negativ selv om anlegg under utførelse inkluderes i avkastningsgrunnlaget og inntektene flyttes to år frem – minus kr 101.

Beregningene til Tensio viser at inntektsprofilen har betydning. Selv om inntekten holdes konstant i alle fire beregningene (kr 1434) er nåverdien ulik. Det er bare modellen som inkluderer anlegg under utførelse og 100 % konstant effektivitet som har positiv nåverdi. Alle andre regnestykker er i minus.

Uten en rimelig avkastning vil det investeres for sent og for lite i nettvirksomheten. Dette vil igjen gå ut over den totale verdiskapningen i landet. Slik Tensios regnestykker viser vil selskapene ha svake nåverdier fra prosjekter når effektivitetsvirkningene inkluderes. Slik OE viser vil aktivisering av renter kunne kompensere for manglende avkastning på balanseført kapital slik at avkastningen kan bli rimelig.

Tensio mener dette tilsier at det bør innføres en felles regulert renteordning for anlegg under utførelse. Med en slik løsning vil alle selskaper få samme kompensasjon uavhengig av kompetanse, ressurser, organisasjonsform eller andre tekniske eller administrative barrierer. Tensio foreslår derfor at anlegg under utførelse tillegges et renteelement i erapp hvor det er RMEs referanserente som er målestokken for selskapets gjennomsnittlige kapitalkostnad. Det kan legges til et felt med automatisk kalkulasjon av rentekorrigert anlegg under utførelse i erapp. På denne måten vil alle selskapene få kapitalkostnadene dekket over inntektsrammen på lang sikt.

En slik ordning vil kunne innføres raskt på en enkel måte med lite ressursbruk. Eventuelle faktiske renter som aktiveres må gjøres innenfor det kalkulatoriske nivået slik at det regulerte nivået setter standarden. En slik håndtering vil ligne på hvordan USLA håndteres i avbruddssammenheng. Selv om selskapene har USLA er det KILE som definerer yttergrensene for selskapenes totale avbruddskostnader. Med en slik ordning vil det heller ikke være nødvendig for RME å vurdere rimeligheten av eller overvåke rentenivået på selskapenes aktiveringer.

Med vennlig hilsen

Vegard Strand– leder økonomiske analyser og rammevilkår, Tensio AS

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