

Reguleringsmyndigheten for Energi (RME)
rme@nve.no

Doknummer	11106575
Deres ref.:	202205516
Saksbehandler	Kjersti Vøllestad Kjersti.vollestad@elvia.no
Sted og dato	Oslo, 21.02.2023

Elvias innspill til RME Ekstern rapport nr. 8/2022 Vurdering av behov for kompensasjon for anlegg under utførelse i nettselskap

Elvia mener at arbeid under utførelse (AUU) er underfinansiert gjennom dagens regulering og at reguleringen må endres for å avbøte dette.

Oslo Economics har på oppdrag for RME vurdert om nettselskaper bør kompenseres for kapitalbinding i byggeperioden når investeringene pågår over flere år. RME har lagt ut rapporten for kommentarer. Vi setter pris på å ha muligheten til å komme med innspill til dette, og er glad for at RME ønsker å vurdere reguleringen av anlegg under arbeid. Oslo Economics finner ikke grunnlag for å inkludere anlegg under utførelse i avkastningsgrunnlaget, eller gi et generelt tillegg for å kompensere for kapitalbinding i byggeperioden. Dette er Elvia uenig i, og vi vil nedenfor redegjøre ytterligere for hvorfor.

Det grønne skiftet treffer ikke likt over alt

Det grønne skiftet fordrer store re- og nyinvesteringer framover, særlig i regionalt distribusjonsnett. Dagens regulering av anlegg under arbeid kan føre til betydelige skjevheter mellom nettselskapene, avhengig av hvordan investeringsbehovet treffer dem. Rapporten til Oslo Economics har et grunnleggende premiss om relativt lik investeringsportefølje på tvers av nettselskaper, samt en relativt balansert portefølje mht. kortvarige og langvarige prosjekter. Dette er et bilde som ikke lenger stemmer med virkeligheten. Med et raskt voksende kraft- og effektbehov knyttet til det grønne skiftet, vil nettoppgraderingene i årene som kommer innebære en betydelig større investeringsportefølje med lengre kapitalbinding. Vi ser også av rapporten (figur 2-5, side 12) at noen av selskapene med størst andel AUU er relativt små selskap, som sannsynligvis merker godt at inntektene på anleggene ikke kommer før prosjektene er satt i drift.

Nettselskapene trenger å finansiere AUU – og det bør kalkuleres en byggerentekostnad for AUU i eRapp

Med dagens regulering er det sterke incentiver til å aktivere et prosjekt før 31. desember. Adgangen til å aktivere og delaktivere et prosjekt forutsetter imidlertid at anlegget kan tas i bruk. I rapporten gis et inntrykk av at nettselskapet har en valgfrihet med tanke på aktivering; vi vil imidlertid hevde at handlingsrommet for å aktivere prosjekter har tydelige begrensninger.

AUU er en konsekvens av byggeaktivitet nettselskapet ikke kan velge seg bort fra. Plan for ferdigstilling av anlegg er drevet av behovet for å få anlegget spenningssatt og i drift. Vi vil under redegjøre for at AUU er underfinansiert gjennom dagens regulering og mener derfor at reguleringen må endres for å avbøte dette. Vi kan ikke se at innarbeiding av byggerentekostnader gir uriktige insentiver i forhold til monopolreguleringen hvor blant annet DEA-modellen bidrar til å unngå overinvesteringer.

Det er ikke vanlig praksis å skille mellom kapitalbindingen i byggeperioden og kapitalbindingen i driftsperioden i en investeringsanalyse. Videre er kalkulerte byggelånsrenter ikke en del av kontantstrømmene som inkluderes i analysen. I investeringsanalysen benyttes samme WACC på kontantstrøm i år 1 som i år 40. Et prosjekt med lang byggeperiode vil i en lønnsomhetsvurdering derfor ha krav til høyere inntekter i fremtiden enn et helt identisk prosjekt med kortere byggeperiode.

Rapporten fra Oslo Economics postulerer en finansiering av nye prosjekter som ikke samsvarer med nettselskapenes praksis. Det benyttes lavere fremmedkapitalkostnad i byggeperioden enn den fremmedkapitalkostnaden som benyttes i driftsperioden. Et nettselskap vil ikke finansiere seg som en husbygger, med et kortsiktig byggelån som konverteres til langsiktig huslån ved innflytting. Innflyttingen i eksempelet kan sammenlignes med idriftssettelsen hos nettselskapet; Et nettselskap vil finansiere seg med langsiktig finansiering før utbyggingen starter, og evt. heller plassere denne kortsiktig (dvs til mindre gunstige betingelser) frem til utbyggingene er fullført. Eventuelt vil man benytte innskutt egenkapital eller tilbakeholdt overskudd/likviditet til finansieringen i et prosjekts innledende fase. Det tilsier en svært høy rentesats i byggeperioden.

Byggeprosjekt kan være i egen regi eller settes ut. Satt på spissen; Dersom et nettselskap overtar et nøkkelferdig anlegg som betales ved overtagelse kan det ikke være noen tvil om at kostnader ved finansieringen av prosjektet ville inngått som en del av prisen som nettselskapet måtte betalt. Dette illustrerer behovet for å inkludere kostnadene ved finansieringen av byggeprosjektene også når nettselskapene bygger nettet i egen regi.

Innarbeiding av kalkulert byggerente vil selvsagt bidra noe til finansieringen i dagens reguleringsmodell. Regnskapsregelverket omtaler hvilken rentesats som skal brukes og hvor stor andel av prosjektkostnadene som kan/skal inngå i grunnlaget for beregning av byggerenter, men det er noe rom for skjønn i dette. Som beskrevet over, vil de reelle kapitalkostnadene fort kunne være høyere enn kalkulert byggerente til tross for bruk av både faktisk lånerente og antatt 100 % lånefinansiering av prosjektet. Dette fordi lånet plasseres kortsiktig i byggefasen og byggerenten kun kalkuleres på den kapitalen som er anvendt. Bruk av egenkapital er også en dyrere kapital enn gjeld.

Argumentasjonen over tilsier at byggelånsrentene minimum må baseres på samme fremmedkapitalkostnad som i NVE-renten (5 års swap + 5 års kredittmargin BBB+) for å reflektere nettselskapenes faktiske minimumskostnad for kompensasjon til kapitalen i byggeperioden. Kort rente er ikke relevant. Grunnlaget for renteberegningen må som et minimum inkludere alle prosjektkostnader.

En slik tilnærming kan gi praktiske problemer fordi nettselskapenes faktiske aktiverte renter som følge av regnskapslovgivningen vil kunne avvike fra de som bør inngå i kostnadsgrunnlaget for inntektsrammemodellen. Elvias regnskapssystem tillater kun bruk av én rente, denne kan variere over året, men vil være den samme for alle prosjekt som det kalkuleres byggerentekostnad på.

Vi mener derfor at en bedre og enklere modell er at det kalkuleres en byggerentekostnad basert på saldo for AUU i eRapp. Renten som benyttes må så langt det lar seg gjøre speile de faktiske finansieringskostnader som nettselskapene har i byggefasen. Renten kan være forskjellig på nettnivåene fordi, som rapporten påpeker, så er det i regionalt distribusjonsnett og transmisjonsnett man har prosjekt som går over lengst tid og dermed pådrar seg høyere kapitalkostnader. Vi mener likevel at det også kan være behov på lokalt distribusjonsnett da man tidvis har prosjekter som går over flere år også her.

Andre kommentarer til Oslo Economics-rapporten

Rapporten peker på at fordi kortvarige prosjekter kan være overkompensert så bidrar dette til finansiering av langvarige, underkompensert prosjekter. Valg av prosjekter må baseres på forsyningsmessige hensyn og ikke hvordan disse håndteres i den økonomiske reguleringen.

Rapporten hevder mange steder at referanserenten tar hensyn til kapitalbindingen. Vi stiller oss tvilende til påstanden og ber om en tydelig begrunnelse for argumentasjonen. Kapitaldelen i tillatt inntekt betinger at kapitalen er aktivert og AUU inngår dermed ikke.

Oslo Economics sier det er en mulig implisitt kompensasjon via konstant skalaavkastning fordi store investeringer har avtakende skalautbytte og reguleringen gir konstant skapautbytte. Vi forstår ikke denne antakelsen. Påstanden om at det er en sammenheng mellom prosjektets varighet (byggetid) og levetid stemmer ikke overens med virkeligheten. Prosjekter med levetid opp mot 50 år kan bygges på kort tid eller ta mange år. IT-prosjekter kan gå over mange år og ha en levetid under 10 år.

Vi mener man ikke kan sammenligne nettselskap med et selskap i fri konkurranse.

Investeringsanalyser/lønnsomhetsanalyser i annen virksomhet inkluderer AUU i prosjektevalueringen, og hvis prosjektene ikke oppnår lønnsomhet, så er det rimelig å anta at de blir forkastet. Nettselskapet har forsyningsplikt og kan ikke uten videre forkaste enkeltprosjekt selv om disse fremstår ulønnsomme.

Reguleringen må endres for å avbøte at anlegg under arbeid er underfinansiert i dag

Som beskrevet over, er det flere grunner til at vi mener reguleringen av anlegg under arbeid bør endres. Det er ikke vanlig praksis å skille mellom kapitalbindingen i byggeperioden og kapitalbindingen i driftsperioden i en investeringsanalyse. Vi foreslår at det kalkuleres en byggerentekostnad basert på saldo for AUU i eRapp. Renten som benyttes må så langt det lar seg gjøre speile de faktiske finansieringskostnader som nettselskapene har i byggefasen.

Med vennlig hilsen
Lisbeth Vingås
Direktør Rammevilkår

(Dokumentet er elektronisk signert.)