

nve@nve.no

Vår referanse:

Arkivkode: 030-1

Saksbehandler: SvE, AS

Dato: 21.9.2012

Kommentarer fra KS Bedrift Energi og Distriktenes Energiforening til NVEs forslag til endring av modeller for å fastsette kostnadsnormer

Vi viser til NVEs forslag slik det er lagt ut på NVEs web 19.6.2012, og med etterfølgende framlagte beregninger. KS Bedrift Energi og Defo er i hovedsak enig i de endringene som foreslås, men vi ser at mange av våre forslag og holdninger til metode og bruk av modellen for nettreguleringen fortsatt ikke er imøtekommet. Dette gjelder primært følgende forhold:

- Bruk av skjønn ved vurdering av referanseselskap og resultater
- Overgangsordninger for selskap som får store endringer i inntektsramme ved modellendringer
- Regulering av regionalnettet

I tillegg vil vi ved denne endringen etterlyse at NVE hensyntar vedtatt grense mellom distribusjonsnett og regionalnett, og gjennomfører rapportering og datagrunnlag i samsvar med denne. Dette som en naturlig følge av at et slikt grensesnitt er definert fra 2014 ved innføringen av regionalnettordningen.

Hvis ikke en slik entydig grense kan innføres med virkning fra 01.01.2013, med tilhørende korrigerende av datagrunnlaget, vil KS Bedrift Energi og Defo be om at de foreslåtte endringene først gjennomføres med virkning fra 2014. Et riktig datagrunnlag er avgjørende for at modellen skal virke etter sin hensikt. Dette gjelder både innsendte data fra energiverkene, samt det grunnlaget NVE benytter til å sammenligne selskapene i DEA-modellen.

Generelt

NVE fremhever i ingressen i tilknytning til utsendelsen av forslaget at endringene i metodene skal bidra til mer forutsigbare rammevilkår og bidra til at den økonomiske reguleringen ikke hindrer en hensiktsmessig restrukturering i bransjen. Dette er vel og bra, men vi vil benytte

anledningen til å minne om at reguleringens formål er jfr formålsbestemmelsen i forskriften å *sørge for at kraft overføres til riktig leveringskvalitet og pris, at nettet utnyttes og utbygges på en sikker og samfunnsmessig rasjonell måte*. Det er på denne bakgrunn at vi må lese NVEs hensikt om å bidra til større forutsigbarhet og spørsmålet om en hensiktsmessig restrukturering av bransjen.

Større forutsigbarhet er vi opptatt av og det er åpenbart innenfor rammen av forskriftens formål. Når det gjelder å sikre en hensiktsmessig struktur i bransjen bør dette ivaretas gjennom bedriftsøkonomiske, samfunnsøkonomiske og politiske vurderinger av selskapenes eiere og ikke være en del av reguleringsmyndighetens tilnærming til inntektsrammereguleringen. Dog ser vi og forstår godt behovet for at reguleringen bør være fusjonsnøytral. Men vi advarer mot at det legges parametere inn i reguleringen som skal fremme fusjonsprosesser.

Innføring av 5-års gjennomsnittsfront er en endring som imøtekommer våre tidligere krav om stabilitet og forutsigbarhet i beregningen av inntektsrammene. Dette bidrar trolig til mer stabile referanseselskap og mindre sprang i beregnet effektivitet fra år til år. Med færre referanseselskap vil det bli et enda sterkere fokus på datagrunnlaget for disse få selskapene og avgjørende at de rapporterte data har vært gjennom en god kvalitetssikring fra NVE. Ingen er tjent med at referanseselskapene må endres i etterkant av varsel av rammene, som følge av klage.

NVEs beregninger av virkningene av endringene synes å være «til å leve med» for de aller fleste selskapene, som får mindre endringer i målt effektivitet og forventet inntektsramme. Men noen enkeltelskap får dramatiske endringer (f.eks. fra 98 % til 66 % effektivitet), tilsvarende slik vi har erfart ved tidligere endringer. Og beregningene blir ansett som like riktige og vi antar brukt like mekanisk denne gangen som ved tidligere endringer. Dette til tross for at det i OEDs evaluering av nettreguleringen i 2010 (rapport fra professor von der Fehr) ble påpekt at beregningene nettopp ikke burde bli brukt mekanisk, og at NVE bør bruke mer skjønn ved fastsettelse av inntektsrammene «*..bør imidlertid overveies om ikke kostnadsnormene mer eksplisitt skal fastsettes uavhengig av resultatene fra DEA*». KS Bedrift Energi og Defo har ved gjentatte anledninger bedt om at NVE må ta hensyn til modellusikkerheten ved vurdering og bruk av DEA-resultatene, og at det må innføres overgangsordninger for selskap som får store endringer. Som et eksempel har vi fått tilbakemeldinger på beregningen av vind. Slik vi har forstått det gjøres dette basert på gjennomsnittstall, men våre tilbakemeldinger er at utfordringene med vind er de sterkeste kastene og ikke noen grad av gjennomsnittsvind. Dette er kun et eksempel, men viser at en modell aldri blir perfekt og dette bør hensyntas av NVE i respekt for de selskaper som opplever dramatiske endringer grunnet nye beregninger i teoretiske modeller.

Overgangsordninger er mest aktuelt ved store negative endringer. NVE har heller ikke ved framleggingen av endringsforslagene fra 2013 foretatt noen vurdering av modellusikkerhet, og har avvist forslag om overgangsordninger.

Fra vår side vil vi foreslå at alle selskapene som ved innføringen av ny modell, opplever at selskapet får en negativ endring på mer enn 10 %, gis en tre års overgang for å kunne tilpasse seg ny modell. Drift av energiverk er basert på langsiktige planer og investeringer og det er helt urimelig å be om at et selskap skal områ seg fra ett år til ett annet, med utslag utover et slikt

omfang. Tilbakemeldingene fra medlemmer som ser at de får et slikt utslag ved innføring av ny modell, er at dette skal de klare, dersom de gis tilstrekkelig tid til dette.

Tatt i betraktning av at dette er teoretiske økonomimodeller, der utslagene kan være store fra et år til ett annet, har vi ved en tidligere anledning spilt inn til NVE at det kan være en mulighet å legge sammen gammel og ny modell og dele på to i en overgangsfase. Dette vil begrense utslagene og gi nødvendig tid til omstilling. Vi ber om at NVE vurderer denne muligheten på nytt.

Vi har også etterlyst bedre insentiver for reinvesteringer og investeringer i nettet. De foreslåtte endringene i modellen, spesielt virkningen av kalibreringen for tilpasning til bransjens totale kostnader, gir betydelig bedre insentiver enn tidligere modeller. Dette er positivt, og det kan være grunn til påpeke von der Fehr-rapportens konklusjon om at det av hensyn til kapasitet og kvalitet for brukerne er verre med under- enn overinvesteringer i strømmettet. Nettmeldingen i vår var også tydelig på at insentiver til overinvesteringer i nettet er å foretrekke framfor underinvesteringer.

I tillegg til modellvirkningene kommer virkningen av endring i NVE-renta som vi vil kommentere i høringsvar om endringene i kontrollforskriften.

Det foreslås fortsatt å bruke DEA-modellen i regionalnettet, til tross for at mange mindre regionalnett må holdes utenfor beregningene og at NVE innrømmer at metoden kan være vanskelig å bruke. Vi har foreslått avkastningsregulering i regionalnettet, noe som vil gjøre reguleringen av regional- og sentralnett mer lik. Investeringene på regionalnettet konsesjonsbehandles og er dermed pr definisjon ved gitt konsesjon en samfunnsøkonomisk riktig investering. Dette forholdet, samt at det er svært vanskelig å finne gode og hensiktsmessige sammenligningsparametere for regionalnettet med sine store og sprangvise investeringer, tilsier etter vår mening en avkastningsregulering for regionalnettet.

NVE har i sine beregninger på ny modell ikke tatt hensyn til vedtatt definisjon av grensesnittet mellom distribusjonsnett og regionalnett, noe som fortsatt bidrar til ulikheter i datagrunnlaget som brukes for sammenligning og effektivitetsmåling av selskap.

Distribusjonsnettet

Det er denne delen av elnettet som er mest lik over hele landet, og som er best egnet for sammenlignende analyser. Vi slutter oss til prinsippet om å redusere variablene i DEA-analysen til oppgaver som er spesifikke for nettvirksomheten, og å korrigere for ulike rammevilkår i et neste trinn. Vi er enige i valget av de tre oppgavene som skal inngå i analysene, dette er de viktigste driverne for nettkostnader, og de er energinøytrale. Vi har heller ikke andre forslag til endringer i forslaget til hvordan gjennomsnittsfronten beregnes, utover å bruke en skjønnsvurdering ved valg av referanseverk.

Dog vil vi bemerke at med færre variabler inn i modellen, så kan dette gå på bekostning av viktige forskjeller i selskapenes drift og utfordringer der de ligger. Selskapenes særegenheter må ikke ofres på bekostning av en enklere modell. Vi vil derfor be NVE se nærmere på årsaken til

at selskapene i Nord-Norge ser ut til å ha en klar negativ trend ved innføringen av ny modell. Det kan se ut til at dette henger sammen med bruken av kystparameteren og Askøy som referanseselskap, men dette må det bringes klarhet i.

Som nevnt tidligere forutsetter vi at NVE foretar en grundig kvalitetssikring av datagrunnlaget for referanseselskapene før modellendringene gjennomføres. Dette er kritisk viktig for tiltro til modellen, og med et vesentlig redusert antall referenter som følge av metodeendringen, blir dette ekstra viktig og det bør være overkommelig.

Likeledes bør NVE bli enda strengere når det gjelder å utelukke atypiske selskaper fra å bli referanseverk. Det er vesentlig for aksept og forståelse for modellen, at flest mulig opplever å bli sammenlignet med bransjetypiske nettselskaper, med hensyn til størrelse, geografi og øvrige rammevilkår.

Den foreslåtte modellen med kun 3 oppgaver i DEA-beregningen fører til at mange selskaper ikke får slakk på noen av oppgavene og taper i forhold til selskaper som har slakk på minst 1 av parameterne. Slakk er i praksis å få betalt for en oppgave som ikke utføres og vil av mange oppfattes som urimelig. Det vil samtidig medføre at rammen til selskapet ikke økes dersom selskapet gjør mer av oppgaver med slakk. Dersom modellen korrigerer for slakk ville begge disse hensynene bli ivaretatt.

Regionalnettet

Beskrivelsen av valg av oppgaver i DEA-modellen for regionalnettet viser at metoden her er vanskelig å bruke, ved at det blir store utslag når antall variabler reduseres. Alternativer bør derfor vurderes. Hvis DEA modellen derimot videreføres slik det foreslås, støtter vi de vurderinger som gjøres når det gjelder antall og valg av parametere. Begrunnelsen for dette er usikkerheten i vektingen innad i hver anleggskategori, og mellom kategoriene.

Dataunderlag på grensesnittvariabelen er i beregningene ikke korrigert for vedtatt grense mellom regional- og distribusjonsnettet. At mange mindre regionalnett ikke tas med i beregningene fordi de er begrenset i omfang og ikke direkte sammenlignbare, viser at DEA-modellen ikke passer for bruk i regionalnettet. At sentralnettsanleggene i hovedsak blir regulert i en form for avkastningsregulering (Statnett), tilsier etter vår oppfatning at også regionalnettanleggene burde reguleres etter en tilsvarende metode. Samlet sett framstår modellen for regionalnettet svakere og mindre treffsikker enn modellen for distribusjonsnettet.

Rammevilkår og korrigerer for disse

Rammevilkårene er av stor betydning for å beregne kostnadsnormen og DEA effektiviteten til selskapene. Det er derfor vesentlig å finne de variabler som er kostnadsdrivende. Vi ser at det er gjort et betydelig arbeid for å få det beste utvalget av rammevilkår til korrigeringen i trinn 2, men savner en analyse på hvor robuste utvalgte rammevilkår er ved endringer av referanseverk – eksempelvis Askøys betydning på kystparameteren. Det er likevel slik at den viktigste delen av metoden ligger i bruken av selve DEA-modellen og i datagrunnlaget fra selskapene.

Vi har ingen direkte forslag til andre rammevilkårsfaktorer enn de framlagte, ut fra de beregninger som er lagt fram. Men vi har i våre avsluttende kommentarer om videre arbeid nevnt en del forhold som bør vurderes nærmere. Vi antar også at framtidige erfaringer kan gi grunnlag for ønske om justeringer av de foreslåtte parametere.

Overgangsordninger

NVE avviser bruk av overgangsordninger ved store endringer i beregnet inntektsramme, slik KS Bedrift Energi og Defo har gitt konkrete forslag til. Hvis NVE ikke vil innføre overgangsordninger, vil vi oppfordre til bruk av skjønn i større grad, slik det gis signal om for «særskilt behandling av små selskap». De store endringene i målt effektivitet for enkelte selskap med nåværende og foreslått metode, bør etter vår mening illustrere behovet både for overgangsordninger og for en skjønnsmessig justering av beregningsresultatene før de legges til grunn for fastsettelse av inntektsrammene. Vi gjentar at det fra vår side langt er å foretrekke en overgangsordning nedfelt i forskriften.

Vi mener fortsatt at NVE også i andre sammenhenger bør kunne gjøre bruk av skjønn i nettreguleringen, jfr igjen von der Fehr-rapporten om evaluering av NVEs nettregulering fra 2010.

Kompensasjon ved fusjoner

Vi mener at den økonomiske reguleringen i prinsippet bør være nøytral i forhold til fusjoner eller oppsplitting av nettselskap, og ser at det er uheldig at selskap pga en utilstrekkelig reguleringsmodell skal tape på en fusjon som sikkert vil være fundert på helt andre og viktigere grunnlag enn den økonomiske reguleringen. Men den foreslåtte kompensasjonen kan virke «unødvendig god» for i prinsippet å kompensere for svakheter i reguleringsmodellen 30 år fram i tid. Vi bør ha tiltro til at modellen bør kunne forbedres mye i løpet av så lang tid, til gode også for fusjonerte selskap. Overfor nettkundene vil det være uheldig at nettleien får et ekstra påslag fordi det lokale nettselskapet fusjonerer med naboen. En vesentlig grunn til behovet for å kompensere for «harmonieeffekten», er at det er slakk i modellen. Vi har generelt argumentert for at det bør korrigeres for slakk og dette er et annet eksempel på at slakk er et problem i den foreslåtte modellen. Dersom selskapene fikk inntektsramme kun for sine reelle oppgaver ville det være vesentlig mindre behov for kompensasjon ved fusjoner. Eventuelle fusjonsgevinster bør synliggjøres gjennom økt effektivitet i sammenlignende analyser.

Grensen mellom distribusjonsnett og regionalnett

Vi har i mange år etterlyst en definisjon på omfanget av distribusjonsnettets oppgaver og en presis definisjon av grensen mot regionalnett. Som et ledd i innføringen av regionalnettordningen er det gjort en slik entydig definisjon av grensesnittet mellom nettnivåene, der vi forutsetter at rapportering av kostnader/inntektsrammer må forholde seg til denne grensen ved gjennomføring av ordningen fra 2014. Hvis de foreslåtte endringene i nettreguleringen fra 2013 gjennomføres med tidligere års uklare definisjon og ulike rapportering av data for distribusjonsnett og regionalnett, vil en gjennomføring av regionalnettordningen og en presis definisjon av grensesnittet representere en ny «omfordeling» av inntektsrammene fra 2014. Vi viser til vedlagt notat fra VOKKS AS av 24.6.2012 som gir et konkret forslag til presisering av

grensesnittet og en reguleringsmessig behandling av komponenter «i grenseland» mellom nettnivåene.

KS Bedrift Energi og Defo vil be om at en eventuell innføring av endringer i nettreguleringen fra 2013 må inkludere vedtatt definisjon av grensesnittet mellom distribusjonsnett og regionalnett i samsvar med den grensen som er definert av regionalnettordningen. Hvis ikke dette lar seg gjøre, vil vi be NVE om å utsette virkningstidspunktet for endringene til 2014.

Videre arbeid

Vi mener forslaget til ny modell er et skritt i riktig retning. Vi er imidlertid usikre på i hvilken grad de fra NVE valgte rammevilkårsparametere makter å fange opp selskapenes ulikheter og gi alle verk samme mulighet til normalavkastning ved effektiv drift. Vi ønsker derfor at det ses nærmere på dette fremover.

Vi mener det bør arbeides videre for å sikre at modellen har med alle nødvendige parametere, og at de har tilfredsstillende kvaliteten i forhold til oppgavene som utføres.

Av problemstillinger vi mener det bør ses på i denne sammenheng er:

- **Nettopologi** - Tettheten mellom sekundærstasjonene som mater kraften inn i distribusjonsnettene. Andel meter radielle nett i forhold til maskede nett. Dimensjonering for spesielle effektbehov. Andel lavspentnett på 400 V og 1000 V nivå.
- **Ekstremvind** - Selskapenes problemer er stort sett forårsaket av ekstremvinder, ikke høy gjennomsnittsvind. Datagrunnlaget er for dårlig i forhold til hvem som historisk er mest utsatt og hvem som kan forventes å bli rammet i årene som kommer.
- **Vinterkulde** - Hvor lang er sesongen med snø og/eller streng kulde? Dette har stor betydning for drifts- og vedlikeholdskostnadene.
- **Hyttetyper** - Det er stor forskjell i nettbelastningen mellom sommer- og vinterhytter og følgelig også i kostnadene. Dette tilsier forskjeller mellom sjø og fjell.
- **Fritidsboliger** - NVE hevder denne parameteren har liten signifikans og at den derfor ikke bør være med. Parameteren viser imidlertid stor varians og gir store utslag for enkelte selskaper. Den bør derfor vurderes på nytt.

KS Bedrift Energi og Defo deltar gjerne i det videre arbeid med modellendringene, og vi stiller gjerne i et møte for å utdype våre kommentarer og forslag.

Med hilsen

KS Bedrift Energi

Kristin H. Lind

Defo

Knut Lockert