



NOTAT OM REGULERINGSMODELLEN

Utarbeidet for
KS Bedrift Energi og Distriktsenergi

Versjon mai 2019

NOTAT OM REGULERINGSMODELLEN



Kontaktinformasjon

Navn	E-post	Telefon
Patrick Narbel, PhD	patrick.narbel@poyry.com	94 21 04 83
Christian Børke	christian.børke@poyry.com	95 08 47 07

Copyright © 2019 Pöyry Norway AS

DISCLAIMER/ANSVARFRASKRIVELSE OG RETTIGHETER

Denne rapporten er utarbeidet av Pöyry Norway AS ("Pöyry") for KS Bedrift Energi og Distriktsenergi ("Mottakeren") i samsvar med Avtalen mellom Pöyry og Mottakeren.

Pöyry kan ikke holdes økonomisk eller på annen måte ansvarlig for beslutninger tatt eller handlinger utført på bakgrunn av innholdet i denne rapporten.

Pöyry baserer sine analyser på offentlig tilgjengelige data og informasjon, egne data og data eller informasjon som blir gjort tilgjengelige for oss i forbindelse med spesifikke oppdrag. Vi vurderer alltid om kvaliteten på dataene er god nok til at de kan brukes i våre analyser, men kan likevel ikke garantere for kvalitet og sannferdighet i data vi ikke selv eier rettighetene til. Usikkerhet er et element i alle analyser. Som en del av metode-dokumentasjonen til våre analyser forsøker vi alltid å synliggjøre og drøfte usikkerhets-faktorene.

Alle rettigheter til denne rapporten er uttømmende regulert i Avtalen mellom Pöyry og Mottakeren.

INNHold

SAMMENDRAG	3
DEL 1: BAKGRUNN	4
OM REGULERINGSMODELLEN	6
DEL 2: VEDTATTE ENDRINGER I 2018	8
Nye KILE-satser for husholdninger	8
Endringer i NVEs referanserente	8
Nytt regelverk knyttet til anleggsbidrag	9
Mulighet til å regulere inntektsrammen til ugunst for selskapene	9
Er det mulig å påvirke fremtidige endringer?	10
DEL 3: HVILKE ENDRINGER VURDERER NVE I FREMTIDEN?	11
Beregningen av kapitalgrunnlaget	11
Økt vektning av kostnadsnormene	11
Fjerne minimumsavkastningen	12
Endring i reguleringsmodellens trinn 3 – kalibrering	13
Rammevilkår	14
Nye oppgaver	14
DEL 4: ØVRIGE UTFORDRINGER VED NETTREGULERINGEN	16
Virkningen av fusjoner	16
Kortsiktig og langsiktig tilpasning til reguleringsmodellen	17
Hensyn til kundetilfredshet og lokal verdiskapning	17
Ytterlige endringer i KILE-ordningen	18
Ulik avskrivningspraksis i bransjen og ulik kostnadsføring	18
Konkluderende merknad	18

SAMMENDRAG

Over tid har større nettselskaper tatt en stadig større andel av bransjens inntektsramme. Som et resultat har små og mellomstore nettselskaper (med visse unntak) opplevd en reduksjon i avkastning på investert nettkapital. Disse er således blitt mer sårbare for ytterligere innstramning av regelverket som kan gjøre det vanskeligere å finansiere nødvendige (re-) investeringer.

Utviklingen er et resultat av større fokus på kostnadseffektivitet og tilpasning til reguleringsmodellen. Reguleringsmodellen er basert på anerkjente metoden, men blir trolig aldri perfekt (det er en teoretisk modell). Over tid, er den blitt stadig viktigere for selskapene over tid.

Mens nettselskapene beholder ansvaret for å ta de riktige grepene, er tidsvinduet optimalt for å komme med innspill til myndighetene på hvordan reguleringsmodellen kan gjøres mer nøytral, siden NVE varslet et ønske om å justere på den. Å være passive mens denne prosessen pågår kan være risikabelt.

I rapporten beskrives endringene som ble gjennomført i 2018, samt det som er varslet å komme fra NVE. Til slutt drøftes merknader på utvalgte områder som kan være interessant å se nærmere på, og som kan bidra til en mer nøytral reguleringsmodellen for nettbransjen.

DEL 1: BAKGRUNN

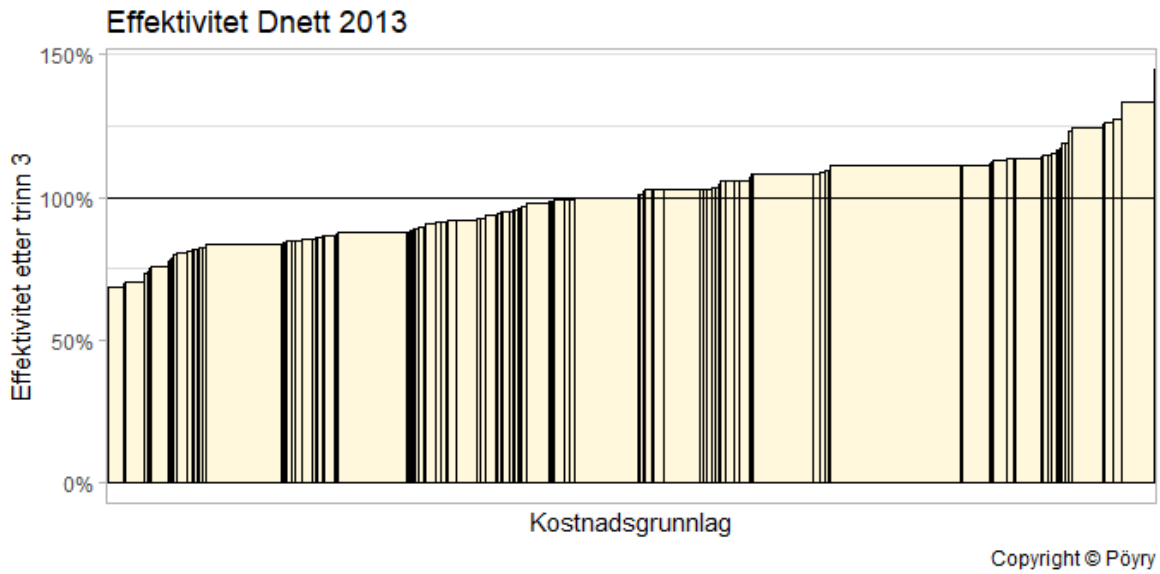
I 2013 var det vanskelig å identifisere et tydelig forhold mellom selskapenes størrelse og tilhørende effektivitet (jf Figur 1). I løpet av få år har imidlertid dette bildet endret seg. De store nettselskapene har steget på effektivitetsmålingene, mens de små- og mellomstore selskapene har falt lengre ned over tid (jf Figur 2). Denne utviklingen kan særlig knyttes til to momenter:

- Kostnadseffektivisering i forbindelse med blant annet sammenslåinger, samarbeid, digitalisering, nye pensjonssystemer, valg av vaktordning, bruk av entreprenører, outsourcing og stordriftsfordeler;
- Tilpasning til insentivene i reguleringsmodellen.

Budskapet i overnevnte er at små og mellomstore nettselskaper i større grad må bli proaktive, ta hensyn til endringer i rammevilkår og holde samme tempo som resten av bransjen. Nettselskaper som velger å se bort fra dette løper en risiko for at selskapets verdi blir mindre på sikt og at selskapet kan få lavere kontantstrøm. For andre selskaper vil det være mulig å redusere gapet noe. Her er det nevneverdig at det finnes eksempler på mindre nettselskaper som har gått opp i effektivitet over tidsperioden gjennom å ta konkrete grep.

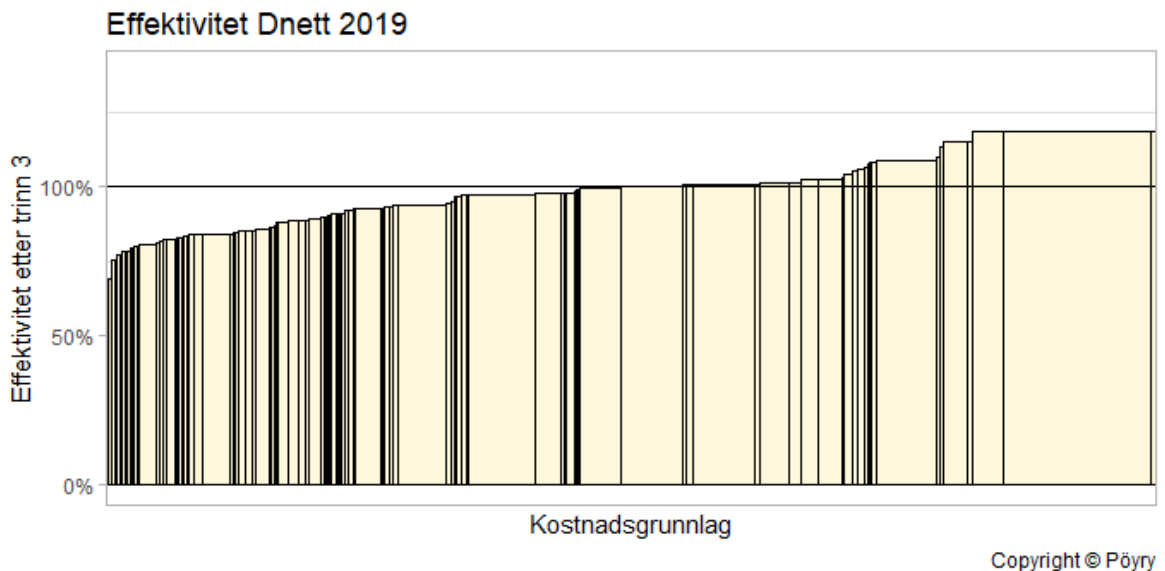
Det er i tillegg varslet endringer i «rammer» for nettbransjen som vil styrke insentivene til kostnadseffektivitet. Rammene for bransjen er ikke statiske, og gir således sterke føringer for det mindre nettselskaper kan oppnå i form av fremtidige effektivitet. Denne rapporten fokuserer på rammene, hvilke endringer som ble gjennomført i 2018 og betydning for nettbransjen. I tillegg er det vurdert hvilke endringer som kan komme og mulige konsekvenser for bransjen. Det er også sett på konkrete områder som det kan være interessant å fokusere på for å bidra til en mer nøytral regulering.

Figur 1: Nettselskaperens effektivitet i 2013 (Dnett)



I figuren vises alle nettselskaper i distribusjonsnettet rangert fra lavest til høyest effektivitet. Det tas hensyn til selskaperens kostnadsgrunnlag for å kunne skille mellom små, mellomstore og store nettselskaper. Snitteffektivitet i bransjen er 100 %. Figur 1 er basert på NVEs vedtak om inntektsrammer for 2013, mens Figur 2 er basert på NVEs varsel om inntektsrammer for 2019.

Figur 2: Nettselskaperens effektivitet i 2019 (Dnett)



OM REGULERINGSMODELLEN

Nettselskapene reguleres økonomisk gjennom fastsettelse av årlige inntektsrammer¹. Et nettselskaps inntektsramme består av 40 % faktiske kostnader to år tilbake i tid², og 60 % av en kostnadsnorm som fremkommer av NVEs effektivitetsanalyser.

$$IR = 40 \% * \text{faktiske kostnader} + 60\% * \text{kostnadsnorm}$$

Det enkelte selskaps **kostnadsnorm** er beregnet med utgangspunkt i andre selskapers kostnader, med det formål å avdekke hvor kostnadseffektive nettselskapet har vært i driften av strømmettet og valg av investeringer. Kostnadsnormene beregnes i tre trinn.

Figur 3: De tre trinn i reguleringsmodellen



Reguleringsmodellen er viktig for nettselskapene. En effektivitet under snittet etter trinn 3 betyr at nettselskapet får mindre avkastning på investert nettkapital enn NVEs referanserente. Dersom selskapet oppnår snitteffektivitet (100 %) vil det kunne forvente NVEs referanserente på investert nettkapital gitt at faktiske kostnader er i tråd med NVEs prognose, mens de som er målt som mer effektive enn snittet (> 100 %) kan forvente

¹ Nettselskaper som er gjennomsnittlig effektive vil få en inntektsramme som tilsvarer kostnadene deres (inkl. rimelig avkastning på investert nettkapital), og dermed oppnå kostnadsdekning.

² Drift- og vedlikeholdskostnader, nettap, KILE-kostnader, avskrivninger og avkastning på nettkapital gitt effektivt drift.

høyere avkastning enn referanserenten. Høy effektivitet gir god avkastning på investert nettkapital, gjør det enklere å håndtere nødvendige investeringer, betale utbytte til eierne og reduserer selskapets sårbarhet for ytterligere innstramning av regelverket.

Et viktig moment ved reguleringsmodellen er hvordan denne direkte påvirker selskapet, eierne og nettkundene. Selv om metoden bak reguleringsmodellen er anerkjent og brukes innen mange virksomhetsområder, er reguleringsmodellen teoretisk. Dette innebærer per definisjon at den ikke perfekt gjenspeiler virkeligheten, noe som kan påvirke hvordan selskapenes resultater kommer ut av reguleringsmodellen.

For å eksemplifisere dette kan man forutsette en litt forskjellig modell som hadde vurdert Nordkraft Nett som 5 % mer effektive i 2019. Dette ville øke Nordkrafts inntektsramme med ca. 2 Mkr, alt annet uforandret. **Eksemplet illustrerer verdien av å sikre at reguleringsmodellen gjøres så nøytral som mulig, og sørge for at modellen endres dersom den ikke gjenspeiler faktiske forskjeller mellom selskapene, eller mangler et element som er av betydning for resultatene.**

Verdien av å ha fokus på reguleringsmodellen øker når det er varslet endringer i reguleringsmodellen for å gi selskapene sterkere insentiver til kostnadseffektivitet. En mulig endring er knyttet til vektingen av kostnadsnormen som kan økes fra 60 % i dag til 70 %. Endringen hadde medført en reduksjon i inntektsramme for Nordkraft siden selskapets effektivitet ligger under 100 %. Dersom reguleringsmodellen er utformet på en måte som gjør at Nordkraft ikke får de 5 % i effektivitet som beskrevet over, er ikke lenger verdien av de 2 Mkr, men 2,3 Mkr.

En modell som slår negativt ut på effektivitet på grunn av mangler i modellen, vil gjøre det vanskeligere å finansiere nødvendige (re-)investeringer, samt betale utbytte til eierne. Dette kan øke presset for å selge selskapet, samt redusere verdien av selskapet når det eventuelt selges. På den andre siden vil en kunstig høy effektivitet pga. reguleringsmodellen kunne medføre at selskapet i mindre grad tar hensyn til kostnadseffektivitet når de drifter selskapet eller investerer. I seg selv bidrar dette til høyere nettleie for kundene på sikt.

Momentene over illustrerer hvor viktig det vil være fremover å ta hensyn til insentivene i reguleringsmodellen når nettselskapene vurderer ulike tiltak, men også å sørge for at reguleringsmodellen er så nøytral som mulig.

DEL 2: VEDTATTE ENDRINGER I 2018

I 2018 vedtok NVE en rekke endringer i kontrollforskriften som får innvirkninger på bransjen. Endringene omfattet nye KILE-satser for husholdninger, nytt regelverk knyttet til anleggsbidrag, en reduksjon i NVEs referanserente og mulighet for NVE til å justere inntektsrammen til ugunst for nettselskapene.

Nye KILE-satser for husholdninger

KILE-ordningen er en viktig del av innteksreguleringen av nettselskapene. Ordningen skal bidra til et optimalt nivå på leveringspålideligheten i de ulike nettselskapene.

Via KILE-ordningen vil nettselskapene ha økonomiske incentiver til å tilpasse nivået på vedlikehold, investeringer og beredskap slik at de gjenspeiler de samfunnsøkonomiske konsekvensene av strømbrudd.

Vedtatte endringer dreier seg i hovedsak om størrelsen på KILE-satsene for husholdninger. Endringen vil påvirke KILE-beløpet for avbrudd som vist i Figur 4.

Figur 4: Endringer i KILE-kostnader fra høring til endelig forskrift (NVE, 2018)

Tabell 3 Endring i KILE-beløp fra dagens funksjon til funksjon på høring og endelig funksjon

	Avbruddet inntreffer kl 17.00							
	Januar				Juli			
	Uvarslet		Varslet		Uvarslet		Varslet	
Varighet	På høring	Endelig	På høring	Endelig	På høring	Endelig	På høring	Endelig
< 1 min	792 %	633 %	395 %	307 %	569 %	450 %	272 %	206 %
33 min	140 %	122 %	33 %	24 %	80 %	67 %	0 %	-7 %
2 t	66 %	66 %	-8 %	-8 %	24 %	24 %	-31 %	-31 %

NVE har beregnet at de foreslåtte satsene kan medføre tiltak som øker nettleien i størrelsesorden 0,2-0,5 % over tid. Endringene i KILE-ordningen vil først tre i kraft fra 1. januar 2020 og få virkning fra og med tillatt inntekt for 2020.

Med hensyn til effektivitetsmålingene vil selskaper med forholdsvis høye KILE-kostnader kunne forvente lavere effektivitet fremover. Derimot vil selskaper med robust nett (få strømbrudd, høy grad av kabling) kunne oppleve noe høyere effektivitet etter at endringen trer i kraft. Effekten bør imidlertid være marginal for de fleste siden oppdateringen kun gjelder en kundegruppe. Systematiske forskjeller (sammenlignet med selskapsspesifikke forskjeller) bør også fanges opp av reguleringsmodellens trinn 2.

Endringer i NVEs referanserente

Referanserenten skal bidra til at nettselskapene oppnår en rimelig avkastning på investeringer gitt effektiv drift, utvikling og utnyttelse i nettet. NVE endret den nøytrale realrenten i egenkapitalleddet fra 2,5 % til 1,5 %. Kredittpremien skal fastsettes basert på et vektet gjennomsnitt av kraftkurve 1-3 fra Nordic Bond Pricing. Dette fører isolert sett til

en liten økning i gjeldsleddet. Endringene medfører at bransjen får ca. 270 Mkr i redusert driftsresultat og inntektsramme i 2019.

Nytt regelverk knyttet til anleggsbidrag

NVE vedtok i juli 2018 endringer i praktiseringen av anleggsbidrag med virkning fra 1. januar 2019. Endringene medfører blant annet at nettselskapene nå skal fastsette og kreve inn anleggsbidrag på samtlige nettnivåer, også i det regionale distribusjonsnettet og transmisjonsnettet. Utover dette blir anleggsbidrag og tiårsregelen «skal-bestemmelser», bruk av bunnfradrag tillates ikke og det etableres en grense på kostnadsoverskridelser som nettselskapene kan kreve at kunden dekker. Det er også større krav til dokumentasjon enn tidligere.

Før endringen hadde nettselskapene mye mer fleksibilitet i bruken av anleggsbidrag. For eksempel hadde mange selskaper dominert av fritidskunder 0 i bunnfradrag, mens andre selskaper hadde et bunnfradrag opp mot 80 000 eller 150 000 kroner per punkt. Selv om det kan være et politisk ønske om å ikke ta anleggsbidrag (få flere kunder i området), kan det ikke utelukkes at hensyn til reguleringsmodellen har hatt betydning i valg av bunnfradrag.

Dette kan illustreres med et enkelt eksempel. I dagens reguleringsmodell - trinn 1 vil selskaper med nye investeringer få lavere effektivitet alt annet likt, fordi kapitalkostnadene er høye (ikke avskrevet). Dette gjelder uansett om investeringen er finansiert med egne midler eller via anleggsbidrag. Egenfinansierte anlegg inngår imidlertid i kalibreringen (trinn 3) som gjør at selskapet får en større andel av beløpet som deles i trinn 3. Selskapet kompenseres således for «alder i nett». Kundefinansierte anlegg inngår imidlertid ikke i selve kalibrering, noe som medfører at bruk av anleggsbidrag vil slå negativt ut på effektivitet sammenlignet med egenfinansierte anlegg³. For å få økt effektivitet og bedre avkastning, var det således fordelaktig å ta mindre i anleggsbidrag. Nytt regelverk gjør om på dette og gjør det likt for alle selskaper.

Mulighet til å regulere inntektsrammen til ugunst for selskapene

NVE foreslo videre et korreksjonsledd i fremtidige inntektsrammevedtak for å korrigere for eventuelle feil i inntektsrammer to år tilbake i tid. Dette innebærer i praksis det samme som å ha mulighet til å endre eller omgjøre tidligere vedtatte inntektsrammer til både gunst og ugunst for nettselskapene. En slik korreksjon kan gjøres enten nettselskapet har klaget på vedtaket eller ikke. Før endringen kunne NVE utelukkende endre et inntektsrammevedtak til gunst for det nettselskapet vedtaket retter seg mot når nettselskapet har klaget.

Endringen skal legge til rette for mer riktig fastsettelse av inntektsrammer. I reguleringsmodellen sammenlignes selskapenes kostnader med hverandre slik at kostnadsdata fra andre nettselskaper har innvirkning på det enkelte selskapets inntektsramme. Endring av inntektsrammen til ett nettselskap vil derfor kunne påvirke inntektsrammen til andre nettselskaper for det aktuelle året. Mulighet til å regulere inntektsrammen til ugunst for nettselskapene bidrar derfor til en mer rettferdig regulering.

³ Her er fokus på selve effektiviteten. Hensyn til nettleie og likviditet er eksempler på andre momenter som vil påvirke nettselskapets valg om å ta eller ikke ta anleggsbidrag.

Er det mulig å påvirke fremtidige endringer?

For nettselskapene er betydningen av de pågående trendene i bransjen og endringene NVE innførte i 2018 store.

For å sette aktuelle saker på agendaen er det derfor nødvendig at bransjen har en proaktiv holdning og argumenterer for de endringene som kan bidra til en mer nøytral reguleringsmodell og regelverk. NVE har vært villige til å høre på velbegrunnede argumenter fra bransjen tidligere.

Et eksempel på dette er arbeidet med nye KILE-satser for husholdninger. I NVEs opprinnelige forslag til satser for avbrudd på < 1 min og 33 min justerte NVE satsene ned etter innspill og høringsrunde som involverte bransjen. Dette gir grunnlag for at det også i fremtiden gir resultater med koordinerte og målrettede innspill på endringer i reguleringsmodellen.

Et annet eksempel er knyttet til kalibreringen (trinn 3), der bransjeorganisasjonene har hatt flere møter med NVE for å vise at bruk av anleggsbidrag kan medføre uheldige konsekvenser for nettselskapets effektivitet, noe som ikke er i tråd med endringer i regelverket om anleggsbidrag.

Å være passive mens myndighetene utreder flere endringer anses således å være risikabelt.

DEL 3: HVILKE ENDRINGER VURDERER NVE I FREMTIDEN?

NVE gjør kontinuerlige vurderinger av de ulike delene av nettreguleringen, med mål å gjøre denne så nøytral som mulig. For nettselskapene er derfor mulige endringer og hva effekten av disse er for inntektsramme, effektivitet og avkastning viktig å kjenne til og ha en god oversikt over.

Beregningen av kapitalgrunnlaget

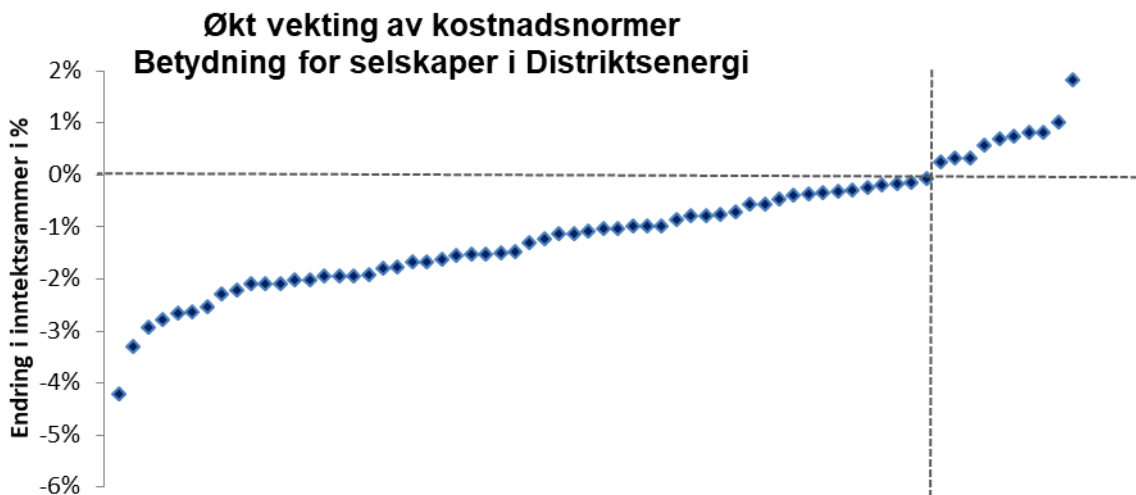
I dagens modell kompenseres kapitalbindingen knyttet til anlegg under utførelse med 1 % i tillegg i nettkapitalen (avkastningsgrunnlag egenfinansiert). NVE planlegger en gjennomgang av hvorvidt kapitalbindingen samsvarer med påslaget for arbeidskapital. I så fall kan en mulig tilpasning være å fjerne tillegget, eller inkludere anlegg under utførelse som en del av nettkapitalen.

Økt vektning av kostnadsnormene

NVE vurderer å øke vektning av kostnadsnormene i inntektsrammeberegningen fra 60 % til 70 %. Denne endringen vil innføre ytterligere insentiver til kostnadseffektivitet for bransjen.

For de 66 nettselskapene organisert i Distriktsenergi hadde en endring fra 60 % til 70 % i vektning av normandelen i inntektsrammen for 2019 medført at de 10 medlemmene med over 100 % i effektivitet etter Trinn 3, hadde fått en høyere inntektsramme, mens de resterende 56 hadde fått mindre.

Figur 5: Utfall av endringer i normandel fra 60 % til 70 %



Fjerne minimumsavkastningen

Nettselskapene er regulert slik at de over tid skal oppnå en rimelig avkastning på investert kapital ved effektivt drift og utvikling av nettet. I tillegg til dette er selskapene sikret en minimumsavkastning tilsvarende en gjennomsnittlig avkastning på 0 % over en femårsperiode. Tidligere har minimumsavkastningen vært på 4 % og 2 %, før den fra 1. januar 2014 ble justert ned til de nåværende 0 %.

NVE ser på en endring hvor minimumsavkastningen fjernes helt og det tillates negativ avkastning. I likhet med økt normandel legger fjerningen av minimumsavkastning opp til et høyere fokus på kostnadseffektivisering for nettselskapene. Selskaper med lav avkastning kan også møte høyere lånekostnader på sikt.

Endringen påvirker et mindre antall selskaper i dagens reguleringsmodell. I følge NVEs varsel om inntektsrammer for 2019 er det 18 nettselskaper som kan forvente negativ avkastning⁴. Av disse er det to selskaper som har hatt en gjennomsnittlig negativ avkastning over en femårsperiode, herunder Austevoll Kraftlag og Nettet Kraft, og fikk et tillegg på inntektsrammer for å sikre minimumsavkastning.

Figur 5: Utvalg av nettselskaper i Distriktsenergi og KS Bedrift Energi med forventet avkastning < 0 % i 2019



⁴ Bransjens faktiske kostnadsgrunnlag for 2017 var lavere enn kostnadsgrunnlaget som ble lagt til grunn ved vedtak om inntektsrammer for 2017. Inntektsrammen for 2019 justeres derfor ned med dette beløpet pluss renter, som utgjør over 1 mrd kroner. Denne forklarer at mange nettselskaper kan forvente negativ avkastning i 2019.

Endring i reguleringsmodellens trinn 3 – kalibrering

I 2019 er regelverket for anleggsbidrag endret, noe som medfører at nettselskapene blir pålagt til å ta anleggsbidrag i større grad enn tidligere. Reguleringsmodellen gir likevel fremdeles incentiver til å ikke ta anleggsbidrag. Forskjellsbehandling i reguleringsmodellen mellom å bruke egne penger eller å ta anleggsbidrag kan knyttes til kalibreringen (trinn 3 i reguleringsmodellen), som ikke er nøytral i forhold til valg av finansieringsløsning.

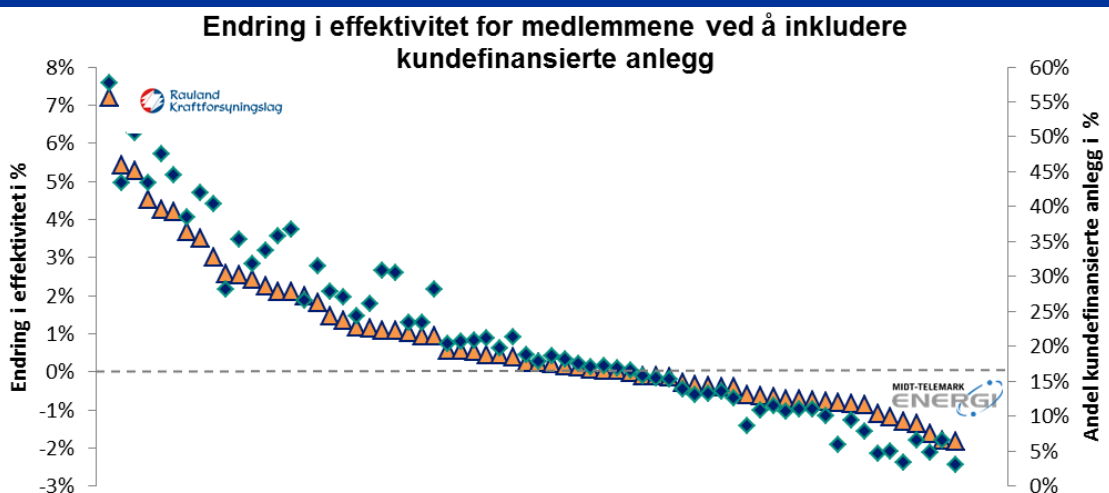
Dagens modell vil også gi kompensasjon for at nettselskapene investerer dyrt. Nettkapitalen legges til grunn for å dele beløpet i trinn 3 som sikrer at bransjen får sine kostnader dekket. Å investere dyrt slår negativt ut i trinn 1, men bidrar til at selskapet får en større andel av kalibreringen i trinn 3. Dette har betydning for incentivene til kostnadseffektivitet.

Enkelte aktører i bransjen har også belyst at incentivene til å investere kan være for sterke i dagens modell, med det resultat at driftstiltak ofte fremstår som mindre attraktive.

NVE vurderer således å endre på kalibreringsmetodikken og et forslag bør komme på høring i løpet av 2019.

Distriktsenergi og KS Bedrift Energi har tidligere foreslått å inkludere kundefinansierte anlegg i kalibrering av kostnadsnormene. Dette vil løse nøytralitetsutfordringen ved hvordan man finansierer nettet, og sørge for at selskaper med en høy andel kundefinansierte anlegg kompenseres for dette. Samlet sett vil endringen medføre en oppjustering av den kalibrerte effektiviteten for selskaper som har finansiert mer av sin nett kapital ved anleggsbidrag enn snittet for bransjen. Endringen vil derimot ikke løse nøytralitet mellom driftstiltak og investering som NVE er opptatt av.

Figur 6: Endring i effektivitet hvis kundefinansierte anlegg inkluderes i kalibreringen



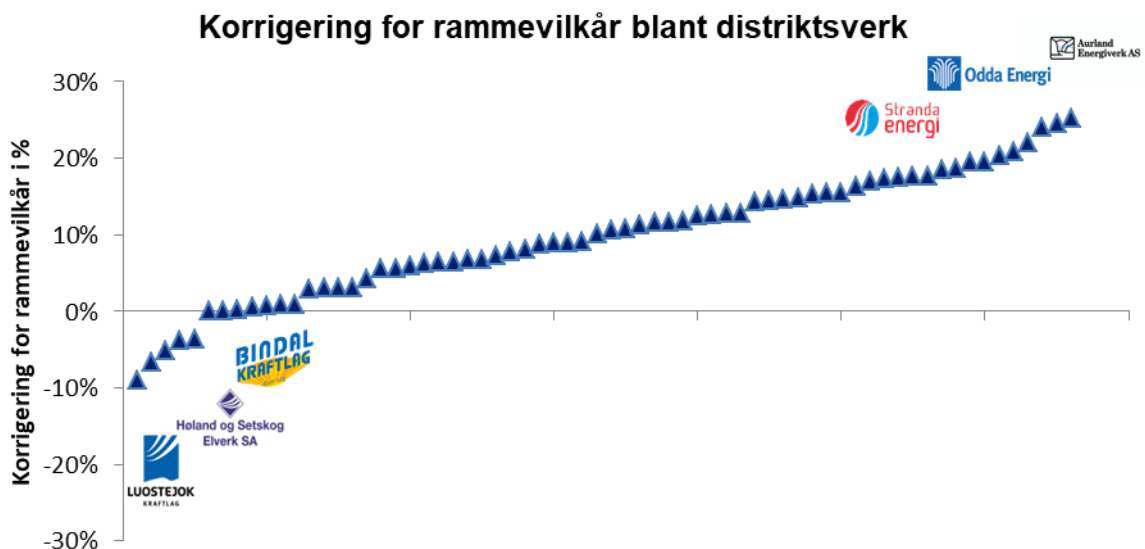
I figuren vises hvor stor andel av nett kapitalen som er finansiert via anleggsbidrag (oransje kurven) blant Distriktsenergi og KS Bedrift Energis medlemmer, samt hvordan en endring i kalibreringen ville påvirket selskapenes effektivitet i 2019, hadde NVE inkludert kundefinansierte anlegg i kalibreringen.

Rammevilkår

Høsten 2018 fremmet NVE et ønske om innspill på dagens rammevilkår, både hvordan dagens rammevilkår fungerer og eventuelt om det var rammevilkår som nettbransjen mener manglet. NVE vil bruke innspillene i arbeidet med å definere og beregne nye rammevilkårsvariabler som kan brukes i reguleringsmodellen. I første omgang vil det gjennomføres en bred gjennomgang av alle forhold med betydning for kostnadene i nettbransjen. Prosessen med nye rammevilkår vil ta tid, og eventuelle endringer vil først kunne implementeres fra ca. 2021.

Det er store forskjeller mellom byer og distriktsområder, og rammevilkårskorrigeringen i trinn 2 er svært viktig for distriktsverkene. 61 av 66 medlemmer i Distriktsenergi fikk en oppjustering i trinn 2 i inntektsrammen for 2019 som følge av vanskeligere rammevilkår enn mønsterselskapet sitt, og halvparten av selskapene fikk en oppjustering på mer enn 10 %. Den kraftigste nedjusteringen blant medlemmene i Distriktsenergi fikk Luostejok Kraftlag med minus 9 %, og den kraftigste oppjusteringen fikk Aurland Energiverk med 25 %.

Figur 7: Betydningen av rammevilkår for et utvalg av distriktsverk



Nye oppgaver

I reguleringsmodellens trinn 1 måles selskapene basert på antall nettkunder, antall kilometer høyspentnett og antall nettstasjoner. To av oppgavene er delvis endogene (kan påvirkes av nettselskapet) siden det er mulig å bygge lengre eller kortere høyspentnett. Valg av løsning (eksempelvis 230V kontra 400V) vil også påvirke antall nettstasjoner. Selskaper som muligvis tar litt for mye hensyn til reguleringsmodellen når de investerer, kan således øke selskapets effektivitet sammenlignet med andre selskaper, i dagens modell.

I tillegg er ikke alle nettstasjoner eller kunder like, siden ytelse eller effektuttak vil variere kraftig. Et selskap med langt høyspentnett til en el-ferge med pulslading vil måtte bruke mer kapital enn et selskap som må bygge like langt nett til en el-ferge som bruker batteri. Det første selskapet vil måles som mindre kostnadseffektive i dagens modell.

NVE har derfor satt i gang et prosjekt som søker å identifisere nye eksogene variabler, for eksempel «effekt · distanse». Det vil ta flere år før modellen er på plass, men en endring på hvilke oppgaver som benyttes i reguleringsmodellen vil potensielt ha stor betydning for medlemmene.

DEL 4: ØVRIGE UTFORDRINGER VED NETTREGULERINGEN

Endringene beskrevet i DEL 3 er endringer NVE har planer om å utrede. Det kan imidlertid være aktuelt å spille inn øvrige momenter som kan ha betydning for fremtidens regulering og reguleringsmodell. Utvalgte momenter beskrives under.

Virkningen av fusjoner

De siste årene har bransjen vært preget av en rekke fusjoner som har hatt direkte innvirkning på inntektsrammen og effektiviteten til de øvrige selskapene i reguleringsmodellen. Fusjonen mellom Energi 1 Follo Røyken, Askøy Energi og Fredrikstad Nett til Norgesnett medførte at Askøy ble erstattet med Hafslund som nytt frontsselskap. Endringen blant frontsselskapene medførte at penger ble flyttet mellom selskapene, og mange av selskapene i Distriktsenergi og i KS Bedrift Energi fikk mindre i inntektsrammer som et resultat. Den tilsynelatende tilfeldige omfordelingen skapte naturligvis reaksjoner i bransjen.

En lignende situasjon kan være i ferd med å oppstå i nær fremtid. Denne gangen er det Hafslund og Eidsiva som diskuterer en fusjon, og en sammenslåing kan få store konsekvenser for de øvrige selskapene i reguleringsmodellen. Hafslund-Eidsiva vil bli det klart største selskapet i Norge med 870 000 nettkunder. Mens Hafslund⁵ mener en fusjon vil gi det nye, fusjonerte selskapet skalafordeler mener en annen stor aktør i bransjen, BKK⁶, at et selskap på denne størrelsen vil gjøre at samtlige gjenværende aktører vil bli for små. Det vises her særlig til at Hafslund/Eidsiva vil «også få stor tyngde når det gjeld å påverka rammevilkåra for energiselskapa framover».

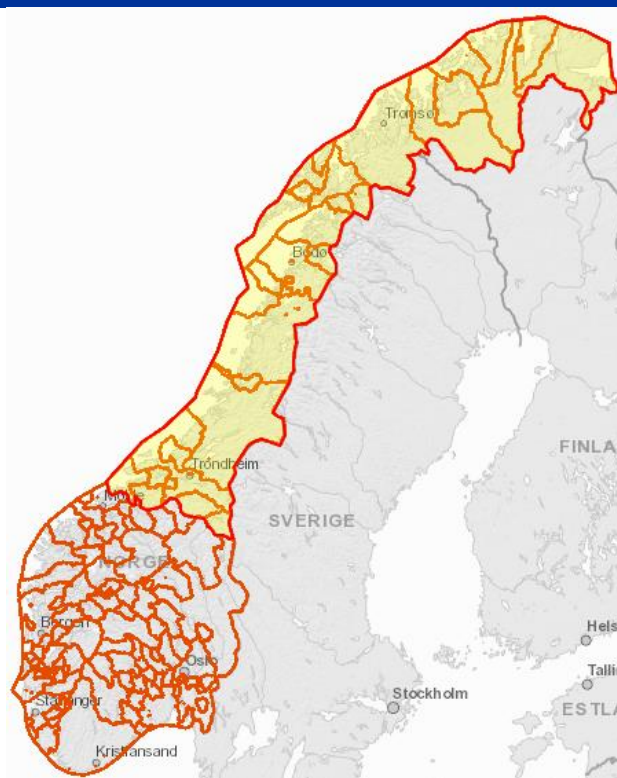
Et relevant moment er hvorvidt andre nettselskaper har de samme mulighetene til å oppnå en lik størrelse som Hafslund/Eidsiva. Til sammenligning ville et selskap som består av alle nettselskapene uthevet i gult i Figur 8 ha 610 000 nettkunder, til tross for et mye større område. Et selskap som dekker et så stort geografisk område ville mest sannsynlig ikke hatt mulighet til å drive like effektivt som Hafslund/Eidsiva målt i kroner per kunde, grunn større avstand mellom kunder.

Det er her fusjoner kan skape utfordringer for reguleringsmodellen, det vil si når et selskap har et fortrinn som andre ikke har, enten fordi de er på en størrelse som tillater å styre aktivt kostnadsnivået for å maksimere avkastning til eierne på lengre sikt, eller fordi en konstellasjon av nettselskaper gjør det mulig å flytte kostnader mellom nettselskaper for å påvirke fronten slik at nettselskapene fanger en større andel av bransjens inntektsramme.

⁵ <https://www.energinorge.no/om-oss/medlemskap-og-fordeler/lederpraten/lederpraten-kristin-lian/>

⁶ <http://energiteknikk.net/2019/01/bkk-rar-fra-fusjon-i-vest>

Figur 8: Nettselskapene uthevet i gult har til sammen 610 000 nettkunder.



Kortsiktig og langsiktig tilpasning til reguleringsmodellen

Dagens reguleringsmodell belønner kostnadseffektivitet, men skiller ikke nødvendigvis mellom kortsiktige tiltak og mer velfunderte, langsiktige tiltak. Modellen legger opp til at selskap kan oppnå kortsiktige gevinster ved å eksempelvis redusere vedlikeholdsnivået på nettet, utsette skogrydding, tilpasse avskrivningstid eller gjøre andre regnskapsmessige eller midlertidige kostnadsreducerende tiltak som slår positivt ut på kort sikt.

En risiko med slike tiltak er at reguleringsmodellen er i stadig endring, og at tiltakene kan slå tilbake hvis forutsetninger og insentiver i modellen endres. Eksempelvis vil en uheldig, kortsiktig tilpasning være å overinvestere i nettet for å oppnå flere oppgaver i reguleringsmodellen. På sikt bør selskaper som overinvesterer falle i effektivitetsmålingen (når insentivene/oppgaver/rammevilkår justeres), men på kort sikt kan nettselskaper som er godt drevet fremstå som mindre kostnadseffektive.

Det stilles således spørsmål om reguleringsmodellen bør justeres for å unngå at kortsiktige tiltak påvirker benchmarkingsanalysene.

Hensyn til kundetilfredshet og lokal verdiskapning

I forbindelse med dette notatet har Pöyry vært i kontakt med et utvalg av medlemmer, og flere av nettselskapene tok opp det faktum at reguleringsmodellen primært fokuserer på kostnadseffektivitet, og ikke nytteverdier som kundetilfredshet.

Ytterlige endringer i KILE-ordningen

I dagens reguleringsmodell beregnes KILE for fritidsboliger med samme funksjon som KILE for husholdningskunder. Denne funksjonen skal oppjusteres. Det kunne således vurderes om fritidsboliger og husholdningskunder bør håndteres likt eller ikke. Force majeure er også en moment som ble spilt flere ganger og som kan bidra til å gjøre reguleringsmodellen mer nøytral.

Ulik avskrivningspraksis i bransjen og ulik kostnadsføring

Nettbransjen legger til grunn ulike avskrivningstider på nettanlegg og komponenter som inngår i nettkapitalen. Langs kysten har nettanlegg kortere levetid enn på innlandet (skyldes korrosjon), og forskjeller i effektivitet fanges i teorien opp i rammevilkårskorrigeringen i trinn 2. Siden selskapene står fritt til å fastsette ulike avskrivningstider kan det være store forskjeller som har lite å gjøre med hvor selskapet ligger. Det er således usikkert hvorvidt rammevilkårskorrigeringen kompenserer selskapene på en riktig måte, siden grunnlaget primært påvirkes av ulike regnskapsprinsipper.

Et åpent spørsmål er om frihet til å fastsette avskrivningstid bør begrenses, for å bidra til en mer nøytral modell. Imidlertid ønsker mange av aktørene i bransjen å unngå detaljregulering.

Et annet eksempel er knyttet til hvordan man fører kostnader og det er liten tvil om at dagens praksis hos nettselskapene varierer mye. Selv om det finnes klare føringer på hvordan dette skal gjøres, er det fortsatt *gråsoner* og behov for skjønnsvurderinger som vil påvirke selskapets effektivitet..

Konkluderende merknad

Det er varslet flere endringer i reguleringsmodellen og i regelverket. Disse vil ha betydning for insentivene til:

- Kostnadseffektivitet; og
- Investeringer kontra drift av nettet.

Tidsvinduet nå er optimalt for å gi velbegrunnede innspill til myndighetenes pågående prosesser, med hensyn å bidra til en mer nøytral reguleringsmodell. Tidsvinduet er også ideelt for å spille inn konkrete problemstillinger som kan vurderes parallelt med øvrige endringer. Når disse er gjennomført vil det være vanskeligere å spille inn mulige endringer.

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Vi leverer smarte løsninger på tvers av kraftproduksjon, overføring og distribusjon, skogsindustri, kjemikalier og biorefining, gruvedrift og metaller, transport og vann.

Pöyry PLC har ca. 5 500 eksperter i 40 land og nettoomsättning i 2017 på 522 millioner euro. Selskapets aksjer er notert på Nasdaq Helsinki (POY1V).

Pöyry Management Consulting tilbyr rådgivning og analyser som dekker hele verdikjeden innen energi, skog og bio-baserte næringer. Vår praksis innen energi er å være den ledende leverandøren av strategiske, kommersielle, regulatoriske og politiske råd til energimarkeder i Europa, Midtøsten og Amerika. Vår energigruppe på 200 spesialister, lokalisert på tvers av 12 kontorer i 11 land, tilbyr uovertruffen kompetanse i en raskt skiftende energisektor.



Pöyry Norway AS

Grensen 16
0159 Oslo

Tlf: 454 05 000
E-post: poyry.oslo@poyry.com
www.poyry.no