



Oppsummeringsrapport: Statnett - regulering og oppfølging av kostnadsutvikling

Oppsummering av innspill og endelig format på ny kostnadsrapportering

Christina Sepulveda, Silje Cathrine Syvertsen

49
2016



R
A
P
P
O
R
T

Rapport nr 49-2016

Oppsummeringsrapport: Statnett - regulering og oppfølging av kostnadsutvikling

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat
Redaktør: Tore Langset
Forfattere: Christina Sepulveda, Silje Cathrine Syvertsen

Trykk: NVEs hustrykkeri
Opplag:
Forsidefoto: NVE
ISBN 978-82-410-1502-1
ISSN 1501-2832

Sammendrag: I dette dokumentet oppsummeres totalt 10 innspill. I hovedsak opprettholder NVE sitt forslag til utforming av ny kostnadsrapportering for Statnett. Det gjøres noen justeringer av krav om rapportering av data som kan være konkurranse- og børssensitivt. Første rapportering fra Statnett vil være våren 2017

Emneord: Statnett, sentralnett, systemansvar, regulering, økonomisk regulering, inntektsramme, insentiver, kostnadsutvikling, kostnadsrapportering

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

Mai 2016

Innhold

Forord	2
1 Innledning	3
1.1 Om forslaget.....	3
1.2 Innholdet i dette oppsummeringsdokumentet	3
2 Innspill til kostnadsrapporteringen.....	4
2.1 Hyppighet på rapportering	4
2.2 Format for rapportering	4
2.3 Redegjørelse av flaskehalsinntekter	5
2.4 Forslag til videre oppfølging av Statnetts kostnadsutvikling.....	5
2.5 Statnetts innspill	6
3 Innspill til oppfølging av systemansvaret	9
3.1 Regulering av systemansvaret.....	9
4 Endelig rapporteringsformat	12
4.1 Statnetts innspill	12
4.2 Endelig format på innhold i fast redegjørelse	15
4.3 Videre prosess	17

Forord

Rapporten «Statnett – regulering og oppfølging av kostnadsutvikling» ble publisert i juli 2015. I rapporten ga vi en gjennomgang av den samlede reguleringen av Statnett med fokus på en beskrivelse av den økonomiske reguleringen. Videre ble det foretatt en gjennomgang av utviklingen i Statnetts driftskostnader i perioden 2007-2013. Som et resultat av gjennomgangen, ble det skissert et forslag til en supplerende kostnadsoppfølging av Statnett. NVE inviterte til å komme med innspill til forslaget på rapporteringsformatet, samt innspill til om det er forhold rundt reguleringen av Statnetts utøvelse av systemansvaret NVE bør se nærmere på.

NVE har mottatt 10 innspill.

NVE har vurdert og kommentert innspillene. For å synliggjøre hvilke endringer som gjøres i det foreslåtte rapporteringsformatet på bakgrunn av innspillene og prosessen vi har hatt underveis, oppsummeres disse vurderingene i et eget kapittel.

Oslo, mai 2016



Ove Flataker
avdelingsdirektør



Tore Langset
seksjonssjef

1 Innledning

1.1 Om forslaget

Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) sendte i juli 2015 ut rapporten «Statnett – regulering og oppfølging av kostnadsutvikling» (NVE-rapport 64/2015). Rapporten inneholdt ingen forslag til forskriftsendringer, men NVE så det hensiktsmessig å få forslaget til kostnadsoppfølging hørt hos interesserte parter. Vi har mottatt 10 innspill fra Hafslund Nett AS, Energi Norge, Statkraft Energi AS, KS Bedrift, Norsk Industri, BKK Nett AS, BKK Produksjon AS, DEFO, Skagerak Nett AS og Statnett SF.

I rapporten ble det foreslått en ny, regelmessig rapportering av utviklingen i kostnadene til Statnett. Dette er basert på at NVE ønsker å ha en tettere oppfølging av kostnadsutviklingen. Formålet med forslaget var å få en bedre forståelse av hvordan Statnetts kostnader utvikler seg og årsakene til utviklingen. Dette vil være et viktig verktøy som supplement til den økonomiske reguleringen. NVE foreslo at Statnett skal redegjøre for kostnadsutviklingen hvert 2. år, samme år som utarbeidelse av Nettutviklingsplanen (NUP). Det skal være en offentlig rapport. Vi foreslo at informasjonen i rapporten skal inneholde utvikling i driftskostnader og investeringer, både historiske verdier og prognoser for fremtiden.

En gjennomgang av selve utførelsen av systemansvaret var ikke en del av arbeidet med rapporten, men NVE ba om innspill til om det er forhold vedrørende systemansvaret det kan være aktuelt å se nærmere på.

Dette dokumentet inneholder en oppsummering av innspillene samt NVEs kommentarer og vurderinger, og det endelige rapporteringsformatet for kostnadsutviklingen.

Alle innspillene er i sin helhet lagt ut på NVEs nettsted www.nve.no.

1.2 Innholdet i dette oppsummeringsdokumentet

I kapittel 2 oppsummeres og vurderes hovedtrekkene i innspillene knyttet til den foreslåtte kostnadsrapporteringen. Innspillene fra Statnett oppsummeres og vurderes i et eget avsnitt, mens resten av innspillene oppsummeres og vurderes tematisk. I kapittel 3 oppsummeres og kommenteres hovedtrekkene i innspillene vi har mottatt knyttet til systemansvaret. Det er skilt på om innspillene knytter seg til den økonomiske reguleringen av systemansvaret eller til den direkte reguleringen av utøvelsen av systemansvaret. I kapittel 4 oppsummeres innspill vi har fått av Statnett underveis i prosessen som er direkte knyttet til formatet på kostnadsrapporteringen og vår vurdering av disse. Til slutt beskrives det endelige rapporteringsformatet for kostnadsutviklingen og den videre prosessen frem mot første rapportering.

2 Innspill til kostnadsrapporteringen

Generelt gis det positiv tilbakemeldinger på NVEs forslag til ny kostnadsoppfølging av Statnett og støtte til forslaget til formatet på redegjørelsen. Det pekes på viktigheten av prognoser og kvantifisering av oppgavemengdene, samt redegjørelse for avvik mellom forventet og faktisk utvikling. Spesielt sett i lys av Statnetts investeringsplaner og det manglende sammenligningsgrunnlaget for å utføre gode effektivitetsanalyser.

Som følge av innspill fra Statnett, har NVE justert kravene til rapportering av prognoser. Prognosekravene vil ikke være like detaljerte som i forslaget, men vi mener at rapporten fortsatt vil gi viktig informasjon om forventet aktivitetsnivå. Detaljene rundt endringene gis i kapittel 4.

NVE vil gjøre oppmerksom på at økonomiske og tekniske data fra eRapp for 2013 og 2014 for Statnett skal være tilgjengelige på våre nettsider, jf innspill fra Hafslund Nett.

2.1 Hyppighet på rapportering

Innspill

Defo og KS Bedrift spiller inn at NVE bør vurdere hyppigheten av rapporteringen. NVE har foreslått at dette skal gjøres hvert 2. år. Defo og KS Bedrift mener at dette kan være for ofte, gitt hvor mye ressurser det krever for rapportering og oppfølging både i Statnett og NVE.

NVEs vurdering

NVE har foreslått hvert annet år fordi vi mener at en såpass hyppig rapportering vil gi best grunnlag for å kunne følge utviklingen i kostnadene til Statnett. Dersom intervallene mellom rapporteringene blir for lange vil det være utfordrende både for Statnett og NVE å vurdere årsakene til eventuelle avvik mellom forventet og faktisk utvikling. I tillegg gjøres det allerede en stor jobb relatert til utarbeidelsen av NUP med samme tidsintervall. NVE vil derfor opprettholde forslaget, men vil gjøre løpende vurderinger av både rapporteringsformat og hyppighet på rapporteringen når vi har gjort oss erfaringer med dette.

2.2 Format for rapportering

Innspill

Energi Norge spiller inn at det bør bli et standard format på rapportering av økonomiske størrelser i alle Statnetts dokumenter. De sier at for hvert enkelt investeringsprosjekt bør alle viktige faktorer som investeringskostnaden og utviklingen i denne, den samfunnsøkonomiske analysen, begrunnelse for tiltaket, fremdriftsplan, økonomiske og tekniske konsekvenser ved utsettelsen og prioritering mellom de ulike prosjektene være en del av den nye rapporteringen. De mener også at istedenfor å bli en ny rapport, bør kostnadsredegjørelsen bli en del av Nettutviklingsplanen (NUP) og Systemdrifts- og markedsutviklingsplanen (SMUP) ved å utvide disse.

NVEs vurdering

Hovedårsaken til at NVE foreslår en ny rapportering er at vi mener det er hensiktsmessig med en egen rapportering hvor det redegjøres for utviklingen i både drifts- og investeringskostnader, og hvor helheten i Statnetts kostnadsutvikling sees i lys av deres samlede aktiviteter og oppgaver. Hensikten med rapporteringen knyttet til investeringer er ikke prosjektoppfølgning, slik det kan se ut til at Energi Norge foreslår. Dette ansvaret ligger hos Statnetts ledelse. Den foreslåtte kostnadsrapporteringen skal redegjøre for avviket mellom estimert og faktisk investeringskostnad for *ferdigstilte* investeringsprosjekter som er aktivert i balansen og som derfor inngår i Statnetts tillatte inntekt. Det skal i denne rapporten ikke gis prognoser for fremtidige investeringskostnader på prosjektnivå. På dette området er den nye rapporten altså bakoverskuende og ikke fremoverskuende som NUP og SMUP i hovedsak er. Formålet med de ulike rapporteringene er forskjellige og behovet for informasjon varierer i forhold til dette. Dette innebærer at det kan være fornuftig med ulik detaljeringsgrad i de ulike rapporteringene. Vi mener derfor det er fornuftig å opprettholde forslaget om en egen rapportering av avvik mellom faktiske investeringskostnader og tidligere kostnadsestimater som ikke er på et alt for detaljert nivå.

2.3 Redegjørelse av flaskehalsinntekter

Innspill

Norsk Industri spiller inn at kostnadsrapporteringen fra Statnett også bør inneholde informasjon om inntektssiden, dvs. flaskehalsinntekter.

NVEs vurdering

Hovedfokuset for rapporteringen er å vise og forklare utviklingen i kostnader i Statnett, både på drift og investeringer. Redegjørelsen skal også inkludere en beskrivelse av historisk og forventet utvikling i saldo for mer-/mindreinntekt. Her vil flaskehalsinntekter inngå som en viktig faktor og Statnett bør i den forbindelse forklare avvik mellom forventede og faktiske flaskehalsinntekter.

2.4 Forslag til videre oppfølging av Statnetts kostnadsutvikling

Innspill

Skagerak Nett, Hafslund Nett og Energi Norge mener forslaget bør danne grunnlag for en oppfølging av kostnadsutviklingen basert på ulike typer målinger. Skagerak Nett foreslår at kostnadsnivået kan måles mot sammenlignbare selskaper eller man kan benytte interne referanser (historikk, estimer fra konsesjoner med mer). Hafslund Nett peker på at kostnadsrapporteringen kan bidra til å utvikle KPIer (Key Performance Indicator) som kan vise om kostnadene utvikler seg i en mer eller mindre effektiv retning. Energi Norge foreslår en KPI-regulering som supplement til den eksisterende reguleringen. De viser til konkrete forslag til KPIer som kan brukes, men påpeker at slike bør utvikles i samarbeid med Statnett, NVE og Statnetts kunder.

NVEs kommentar

NVE ser at man ønsker seg en sterkere oppfølging av Statnetts utvikling i kostnader og at det foreslås en annen regulering av Statnetts inntekter enn den vi har i dag. Det foreslås at NVE bør vurdere å fastsette kostnadsnormen til Statnett basert på KPIer som kan utvikles blant annet på bakgrunn av de dataene vi foreslår å samle inn. Et slikt forslag skiller seg vesentlig fra det vi har lagt opp til i vårt forslag om ny kostnadsrapportering. I tillegg kan det være relativt store utfordringer knyttet til å regulere Statnetts inntekter basert på KPIer. Utfordringen i den økonomiske reguleringen av Statnett ligger ikke i å gi dem insentiver til å redusere kostnader, men å gi insentiver til et optimalt nivå på de ulike kostnadselementene samtidig som aktivitetsnivået er optimalt sett med samfunnets øyne. NVE vil imidlertid ta med seg innspillene i den videre oppfølgingen av den økonomiske reguleringen av Statnett og se på om dette kan være en hensiktsmessig utvikling over tid.

2.5 Statnetts innspill

Statnett sier de ønsker å dele mer informasjon om utvikling av historiske størrelser som bidrar til å vise at de er opptatt av kostnadseffektivitet og forsvarlig forsyningssikkerhet.

2.5.1 Innspill:

1. Ber NVE utdype informasjonsbehovet: Statnett utgir allerede i dag prognoser via framskrivninger av tariffvirkninger, nettutviklingsplan, kraftsystemutredninger og ekstern økonomisk rapportering. De sier at de ut i fra høringsdokumentet ikke ser en entydig begrunnelse for at den foreliggende informasjonen ikke er tilstrekkelig nok for samfunnets informasjonsbehov.
2. Foretaksstyring: Statnett er opptatt av at nye krav til kostnadsoppfølging ikke skaper uklarhet rundt foretaksstyringen til selskapet. De er bekymret for at krav om prognoser, redegjørelser på detaljert nivå og avviksforklaringer kan skape uklarhet i foretaksstyringen av Statnett SF.
3. Informasjonsplikt ovenfor børs: Statnett spiller inn at enhver prognose de utgir kan oppfattes som «guiding» ift deres børsnoterte verdipapirer. Dette øker informasjonsplikten etter børsreglene. Statnett har rapporteringsplikt til børsene om vesentlige endringer uavhengig av rapportering til NVE, men en detaljert «guiding» vil øke informasjonsbyrden betydelig. Statnett mener at dette vil medføre økt risiko for svekket omdømme, dyrere finansiering og i ytterste konsekvens erstatningsansvar for tap som långivere påføres ved at de har investert i Statnettobligasjoner, dersom disse får redusert markedsverdi.
4. Prognoser vil skape usikkerhet hos andre aktører: Statnetts virksomhet kan påvirke andre aktører i kraftbransjen eller industrien. De er bekymret for at økt prognosedeling kan skape usikkerhet og gale forventninger til fremtidig utvikling hos slike aktører.
5. Konkurransen i leverandørmarkedene: Statnett er opptatt av at oppfølgingen av enkeltinvesteringer ikke skal være til skade for konkurransesituasjonen i leverandørmarkedet. De mener at de per i dag publiserer mye informasjon, spesielt tatt i betraktning utvidet informasjon i siste NUP hvor endring av

forventede kostnader og idriftsettelsestidspunkt på prosjektnivå for både prosjekter under planlegging og bygging oppgis.

2.5.2 NVEs vurderinger av Statnetts innspill

Ad 1: NVE er klar over at Statnett allerede utgir mye informasjon i ulike planer og rapporter. For å få et helhetlig bilde av utviklingen i de samlede kostnadene, oppgavene og investeringene, mener NVE at den foreslåtte kostnadsredegjørelsen gir ny og viktig informasjon. Gjennomgangen av kostnadsutviklingen i forbindelse med NVE-rapport 64/2015 var nyttig og ga økt innsikt i årsaker til utviklingen i Statnetts kostnader. Basert på denne erfaringen, mener vi det vil være hensiktsmessig med en slik jevnlig redegjørelse. Dette vil sikre kontinuerlig innsikt i kostnadsutviklingen og årsakene til denne, og vil for NVE være et viktig supplement til den økonomiske reguleringen av Statnett. Det kan også bidra til økt kostnadsbevissthet hos selskapet. Til slutt mener vi at redegjørelsen vil gi omverdenen en bedre innsikt i Statnetts kostnadsutvikling. NVE mener at åpenhet rundt utviklingen og aktivtetsnivået er viktig med tanke på forutsigbarhet for nettkunder, og troverdighet og legitimitet knyttet til virksomheten.

Ad 2: NVE kan ikke se at innsamling av informasjon om forventet og faktisk utvikling av kostnader og eventuelle avvik mellom disse griper inn i foretaksstyringen. Formålet med denne informasjonen er å bidra til bedre forståelse av årsakene bak kostnadsutviklingen, ikke å bruke informasjonen til å gripe inn i styringen av selskapet.

Ad 3: Statnett har utdypet dette forholdet ovenfor NVE i ettertid. Ettersom Statnett allerede utgir prognoser for utviklingen i tillatt inntekt og tariffgrunnlag, vil prognoser for utvikling i kostnader i de samme årene kunne tolkes som at Statnett selv utgir resultatprognoser. Det vil få en del følger for Statnett i henhold til børsregler, jf innspillet. NVE har endret det endelige rapporteringsformatet, jf. kap. 4, slik at Statnett ikke lengre skal vise tallprognoser for forventet utvikling i kostnader, men forventet utvikling i tillatt inntekt. Det er en sterk sammenheng mellom kostnader og tillatt inntekt, jf reguleringsmodellen, og NVE mener at tilstrekkelig informasjon om forventet kostnadsutvikling i Statnett fortsatt vil bli dekket av det endelige forslaget. NVE vil ved behov kunne be om kostnadsprognoser i andre sammenhenger, og vil da måtte vurdere om prognosene på grunn av guidingreglene må unntas offentlighet.

Ad 4: Statnett utgir allerede i dag prognoser for tariffgrunnlaget og investeringsnivå. NVE kan ikke se at informasjonen i den foreslåtte kostnadsrapporteringen vil bidra til økt usikkerhet om fremtiden. Forslaget innebar en noe mer detaljert inndeling av den samlede forventede kostnadsutviklingen, men vi ser ikke at dette kan skape ytterligere usikkerhet og gale forventninger hos andre aktører. Videre mener vi at dersom alternativet til prognoser er ingen prognoser, vil ikke alternativet nødvendigvis gi mindre usikkerhet hos andre aktører.

Ad 5: I utkastet til rapporteringsformatet ba NVE om prosjektrengskapet til større enkeltinvesteringer som er satt i drift. Vi var klar over at deler av disse regnskapene inneholder konkurransesensitiv informasjon, og det var ikke hensikten å publisere disse delene. I det endelige rapporteringsformatet har NVE endret kravet i redegjørelsen til at Statnett skal oppgi totalt beløp for endelig investeringskostnad per prosjekt, samt gi en beskrivelse av eventuelle endringer i kostnader fra estimatene oppgitt i konsesjonssøknad

og ved investeringsbeslutning. Beskrivelsen av avvikene må gi et godt bilde av årsakene til dem, men kan tilpasses slik at konkurransesensitiv informasjon ikke fremkommer.

3 Innspill til oppfølging av systemansvaret

NVE ba i rapporten om innspill på om det er forhold i reguleringen av Statnetts utøvelse av systemansvaret som det kan være aktuelt å se nærmere på. Vi har mottatt flere innspill på dette, både knyttet til insentivene i den økonomiske reguleringen av systemansvaret og insentivene i utøvelsen av systemansvaret. Hovedinnholdet i innspillene oppsummeres under. Vi gjør oppmerksom på at kostnader knyttet til den direkte utøvelsen av systemansvaret, dvs. kjøp av reserver knyttet til å sikre at kraftsystemet er i balanse, ikke er en del av den foreslåtte kostnadsoppfølgingen på funksjonsnivå. Statnett skal illustrere og beskrive forventet utvikling av totalkostnadene knyttet til systemansvaret.

3.1 Regulering av systemansvaret

3.1.1 Innspill til insentivene i den økonomisk reguleringen

Energi Norge, Hafslund Nett og BKK Produksjon spiller inn at det bør være økt transparens rundt prognoser for systemansvarskostnadene og fastsettelsen av kostnadsnormen for systemansvaret. Energi Norge viser til at Statnett i 2013 og 2014 har høyere norm og inntektsramme for systemansvaret enn hva de faktiske kostnadene har vært, og de tror at dette skyldes for høye prognoser fra Statnett. De mener Statnett har insentiver til å redusere kjøp av systemtjenester ved å flytte kostnadene over på produsentene. For å oppnå mer transparens rundt rammene for systemansvaret, foreslår Energi Norge at NVE har en høring knyttet til hvilke kriterier som ligger til grunn for evalueringen av Statnetts kostnadsnorm for systemansvaret og at Statnetts prognoser utarbeides på standardisert format som er tilgjengelig for aktørene og gjør det mulig å følge hvordan de henger sammen med øvrige analyser i SMUP.

Skagerak Nett spiller inn at i oppfølgingen av systemdriftskostnadene bør man se på Statnetts sin andel av de totale nordiske systemdriftskostnadene.

3.1.2 NVEs kommentarer

NVE er enig i at det er viktig med åpenhet rundt fastsettelsen av normen for systemdriftskostnader. Metoden for normen og alle varsler og vedtak vedrørende dette er offentlige. I Statnetts redegjørelser som ligger til grunn for NVEs vurderinger av størrelsen på normen, oppgis det detaljerte prognoser om volumer og priser som er konkurransesensitiv informasjon og derfor unntatt offentlighet.

Neste gang normen for systemdriftskostnadene skal fastsettes, vil NVE vurdere mulighetene for å sende informasjon som ikke er unntatt offentligheten på en høringsrunde. Vi vil også vurdere nærmere hvilket format det er hensiktsmessig å benytte, jf. innspillene.

Det er uklart for NVE hva Skagerak Nett mener med at man i oppfølgingen av systemdriftskostnadene bør se på Statnetts andel av de totale nordiske systemdriftskostnadene. Statnetts systemdriftskostnader er knyttet til Statnetts ansvar i Norge og nivået på tilsvarende kostnader i andre land har etter NVEs vurdering liten relevans for norske forhold. Dette skyldes at systemoperatørene i de nordiske landene har ulike oppgaver/ansvarsområder og at de har ulike systemmessige utfordringer.

3.1.3 Innspill til insentivene i utøvelsen av systemansvaret

Energi Norge, Statkraft, Hafslund Nett og BKK Produksjon mener at den økonomiske reguleringen bør sikre at Statnett har insentiver til å velge den samfunnsøkonomisk optimale løsningen og ikke blander rollene som netteier og systemansvarlig. Energi Norge viser til at Statnett har fire ulike valg når det gjelder å løse utfordringer i nettet på: Investeringer, drift- og vedlikehold, systemtjenester og virkemidler knyttet til andre aktører (systemkritiske vedtak). Disse har ulik regulering og derfor mener Energi Norge at Statnett ikke har insentiv til å velge den samfunnsøkonomiske optimale løsningen.

Energi Norge spiller inn at den økonomiske reguleringen bør skille mellom systemtjenester som brukes til å utøve systemansvaret og systemtjenester som brukes til å løse utfordringer ved Statnetts nettutbygging eller som alternativ til nettutbygging. De mener at systemdriftskostnader som kan knyttes til nettutbygging bør føres direkte på investeringsprosjektet, slik at alle kostnader knyttet til et investeringsprosjekt blir synliggjort.

BKK Produksjon, Energi Norge og Statkraft har alle kommet med kommentarer knyttet til Statnetts mulighet til å fatte systemkritiske vedtak som innebærer administrative pålegg. Spesielt vises det til Statnetts vedtak om produksjonstilpasning. Disse aktørene etterlyser at Statnett gis insentiver til å utvikle markedsbaserte løsninger og en innstramming i Statnetts rett til å benytte administrative inngrep. Ved bruk av administrative inngrep bør det foreligge krav til dokumentasjon som sikrer effektiv kontroll og oppfølging. Det foreslår blant annet en uavhengig gjennomgang av Statnetts bruk av administrative tiltak.

Statkraft spiller inn at de har inntrykk av at Statnett ikke har tilstrekkelige insentiver til å gjennomføre nettutbygging og vedlikehold så effektivt som mulig for samfunnet. Som netteier har de ikke økonomiske insentiver til å vurdere sine kostnader med å minimalisere utetid opp mot gevinsten for andre aktører av økt produksjon ved redusert utetid. Netteier har insentiver overfor forbrukere (KILE), men ikke ovenfor produsenter. De ber om at NVE vurderer om man kan gi netteiere økte insentiver til å minimalisere ulempene også for produsenter av utilgjengelighet i nettkapasitet.

3.1.4 NVEs kommentarer

NVE har registrert innspillene knyttet til utøvelsen av systemansvaret og viser til at vi har satt i gang oppfølging av dette gjennom to prosesser:

1. NVE sendte i mars 2016 ut et konkurransegrunnlag for ekstern gjennomgang av reguleringen av Statnetts utøvelse av systemansvaret. Formålet er å kartlegge om reguleringen av systemansvaret sikrer hensynet til blant annet nøytralitet og forsyningssikkerhet på en optimal måte. Her skal Statnetts rolle som netteier og systemansvarlig belyses. NVE ønsker en evaluering av om reguleringen av utøvelsen av systemansvaret, både økonomiske insentiver og direkte pålegg, i tilstrekkelig grad sikrer hensynet til transparens og nøytralitet. Oppdraget skal etter planen leveres i september 2016.
2. Ved utøvelsen av systemansvaret kan Statnett treffe systemkritiske vedtak. Disse vedtakene er unntatt forvaltningslovens bestemmelser om bl.a. saksbehandling og klagebehandling. NVE har satt i gang en intern gjennomgang av behovet for

systemkritiske vedtak og Statnetts praktisering for å vurdere behov for endringer i systemansvarsforskriften.

4 Endelig rapporteringsformat

NVE beskrev i NVE-rapport 64/2015 et konkret forslag til format på fremtidig kostnadsrapportering fra Statnett. Innspillene Statnett ga i høringen er oppsummert og vurdert i kapittel 2.5 i dette dokumentet. Underveis i arbeidsprosessen med forslaget til den nye kostnadsrapporteringen, har Statnett og NVE hatt en dialog om utarbeidelsen av detaljene i rapporteringsformatet. NVE har mottatt deres synspunkter og foretatt nye vurderinger basert på dette. Innspillene og vurderingene gjengis under. Til slutt beskrives det endelige rapporteringsformatet og videre prosess frem mot rapportering.

4.1 Statnetts innspill

Statnett er generelt positive til en jevnlig redegjørelse av kostnadsutviklingen i selskapet. De spiller inn at det er viktig at en slik rapport dekker sitt formål samtidig som den tar hensyn til detaljnivået på økonomioppfølgingen internt i Statnett og Statnetts eksisterende eksternrapportering. Detaljeringsgraden bør bidra til at kostnadsutvikling og avvik fra forventning kan forklares med de faktiske forhold som har påvirket utviklingen. De mener en for detaljert rapportering kan medføre at forklaringer relatert til flytting mellom ulike kostnadstyper og/eller avviksforklaring mot usikre prognoser blir en stor del av rapporteringen.

Videre gjennomgås NVEs forslag til rapportering, Statnetts innspill og NVEs vurdering av disse innspillene:

1.

Forslag: Illustrasjon av historisk og forventet utvikling i totale kostnader, på selskapsnivå.

Innspill: Statnett ønsker å vise fremtidig utviklingen i tariffgrunnlaget fremfor utviklingen i kostnader. De utgir allerede i dag prognoser for tariffgrunnlaget/tillatt inntekt. Ettersom de har børsnoterte lån, er det viktig at summen av prognoser (tariffgrunnlag og kostnader) som de publiserer ikke kan leses som resultatprognoser. De mener også at utviklingen i tariffgrunnlaget er mer interessant for deres kunder og lesere av redegjørelsen, enn utviklingen i kostnader isolert sett.

NVEs vurdering: NVE tar til følge at Statnett ikke ønsker å utgi prognoser som kan medføre ringvirkninger for og komplisere deres finansiering. Vi vil derfor endre rapporteringen til at Statnett skal gi prognoser for tillatt inntekt. Ettersom tillatt inntekt gjenspeiler kostnadene to år tilbake, må Statnett gi prognoser for de syv kommende årene (inkludert rapporteringsåret). Videre er kostnadene to år tilbake i tid prisjustert til å reflektere året den tillatte inntekten gjelder for. Statnett må oppgi hvilke forutsetninger de legger til grunn når de beregner de fremtidige prognosene for tillatt inntekt.

2.

Forslag: Illustrasjon av historisk og forventet utvikling i lønnskostnader og kjøp av tjenester.

Innspill: Statnett mener at dette er informasjon med et for høyt detaljeringsnivå og det vil være vanskelig og ressurskrevende å lage prognoser og ha oppfølging på dette nivået. Det kan medføre utilsiktet fokus på å forklare utviklingen i og avvik mellom forskjellige

kostnadsarter uten at dette har en sammenheng med utviklingen i aktivitets- eller kostnadsnivået i Statnett.

NVEs vurdering: NVE imøtekommer Statnett på at det kan være utfordrende å lage prognoser for utviklingen i lønnskostnader og kjøp av tjenester. Vi ønsker imidlertid at den historiske utviklingen illustreres, samt at det gis en beskrivelse av forventet utvikling de neste fem årene.

3.

Forslag: Illustrasjon av historisk utvikling i andre driftskostnader fordelt på de ulike kostnadstyper. Det vises til figur 9 i rapport 64/2015 som utgangspunkt. Denne er delt inn i 13 ulike kostnadstyper eller poster.

Innspill: Statnett mener en slik detaljert inndeling av andre driftskostnader ikke gir merverdi utover de forklaringer som gis på utviklingen totalt.

NVEs vurdering: Statnett bør vise en illustrasjon av historisk utvikling i andre driftskostnader fordelt på enkelte kostnadstyper. NVE vil imidlertid vurdere om inndelingen på postnivå kan aggregeres noe mer enn i forslaget. NVE vil i hovedsak opprettholde forslaget.

4.

Forslag: Illustrasjon av historisk og forventet utvikling i aktiverte investeringer, fordelt på ny- og reinvesteringer, samt «anlegg under utførelse».

Innspill: Statnett viser til at prognoser for fremtidige investeringer gis i NUP og de mener at det medfører unødvendig ressursbruk å sammenstille og presentere disse prognosene i steder. De mener også at dette dekkes tilstrekkelig i illustrasjonen av tariffprognoser og avviksforklaringer for større investeringer.

NVEs vurdering: Ettersom redegjørelsen skal utgis på omtrent samme tid som Statnett utarbeider NUP, ser ikke NVE at det vil kreve særlig merarbeid å vise disse prognosene i to rapporter. NVE mener det er viktig for helheten i denne kostnadsredegjørelsen at utviklingen i både investeringer og andre kostnader vises. Hensikten er å få et bilde av kostnadsutviklingen i den samlede virksomheten til Statnett, og da bør både driftskostnader og investeringskostnader inkluderes. NVE vil opprettholde forslaget.

5.

Forslag: En tekstbeskrivelse av hvilke tiltak som er reflektert i de respektive summene for investeringer det enkelte år. For mindre tiltak kan det gis en samlet redegjørelse på et egnet detaljeringsnivå, eksempelvis fordelt på regioner. Større tiltak identifiseres enkeltvis. Over tid må det redegjøres for eventuelle avvik mellom årets aktiverte investeringer og prognoser vist i tidligere rapporter.

Innspill: Statnett spiller inn at avviksforklaringen her overlapper med informasjonen vi ber om seinere i rapporten vedrørende investeringskostnader.

NVEs vurdering: Hensikten med dette punktet er å forklare den samlede utviklingen i investeringer, som igjen er med på å forklare utviklingen i kapitalkostnader vist i tillatt inntekt over. I tillegg skal avvik mellom tidligere prognoser og faktisk utvikling forklares.

Her skal det refereres til de større enkeltprosjektene som gir opphavet til avvikene eller summen av mindre prosjekter som har gitt avvik. Rapporteringen som knytter seg til de enkelte investeringsprosjektene senere i rapporteringsformatet, skal fokusere på avviksforklaring mellom estimerte og faktiske investeringskostnader i det enkeltprosjektet og strekker seg tilbake til konsesjonssøknad. Den dreier seg om observert utvikling i det enkelte prosjektet. Det kan selvfølgelig være noe overlapp mellom de to avviksforklaringene, men NVE mener likevel det hensiktsmessig å splitte disse to beskrivelsene av avvik.

6.

Forslag: Redegjørelsen bør vise en illustrasjon av historisk utvikling per funksjon for antall årsverk, lønnskostnader, kjøp av tjenester og andre driftskostnader. Tallene skal også inkludere kostnader knyttet til aktiviteter som balanseføres.

Innspill: Statnett mener at en illustrasjon av total ressursbruk per funksjon, supplert med beskrivelser av historisk og forventede endringer i aktivitetsnivå, vil gi en god innsikt i hva som driver kostnadsutviklingen. De foreslår å erstatte de fire punktene med en illustrasjon av historisk utvikling i drifts- og investeringskostnader.

NVEs vurdering: NVE mener at kvantifisering av historisk aktivitetsnivå gir viktig informasjon for leserne til å henge redegjørelsen på. Ettersom det kun dreier seg om å vise historiske verdier, vil Statnett ha mulighet til å forklare eventuelle utfordringer med plassering av kostnader mellom funksjonene. NVE vil opprettholde forslaget.

7.

Forslag: Rapporten bør inneholde utfyllende informasjon om investeringer som er aktivert siden forrige rapport. For større tiltak skal rapporten inneholde prosjektrengskapet for tiltaket. I tilfeller der prosjektet omfatter en kombinasjon av ny- og reinvestering, må det også redegjøres for hvilke summer som er aktivert som hhv. ny- og reinvestering. Prosjektrengskapet bør suppleres med en skriftlig redegjørelse for hva kostnadene har vært anslått til i forbindelse med kraftsystemutredninger og konsesjonssøknad, samt årsakene til at endelig investeringskostnad eventuelt avviker fra disse anslagene. For større reinvesteringer som ikke har vært gjenstand for ny konsesjonsbehandling skal det redegjøres for kostnadsanslag i forbindelse med kraftsystemutredninger, samt årsakene til at endelig investeringskostnad eventuelt avviker fra disse anslagene.

Innspill: Statnett spiller inn at prosjektrengskapet har potensiale for å gi konkurranseskadelig informasjon. Krav til detaljering utover aktivert beløp per investering kan være konkurranseskadelig og Statnett foreslår derfor å rapportere på dette nivået. I tillegg spiller de inn at investeringene som følges opp på denne måten, bør være investeringer over 1 mrd kr.

NVEs vurdering: NVE er innforstått med at detaljerte kostnader kan være konkurranseskadelig. Hovedpoenget med dette punktet er at Statnett redegjør for et eventuelt avvik mellom estimerte kostnader fra konsesjonssøknaden/KSU og faktiske investeringskostnader. Dette kan gjøres i form av at Statnett tallfester avviket mellom estimerte og faktiske totalkostnader for investeringen og supplerer med en god

tekstbeskrivelse av hvorfor kostnadene eventuelt ble annerledes enn forventet. NVE vil i tillegg be om å få prosjektrekskapene, men disse vil ikke offentliggjøres.

I forslaget ble det ikke gitt noen avgrensning av «større» prosjekter. NVE mener det kan være hensiktsmessig å definere størrelsen ut ifra en beløpsgrense på prosjektet. Statnett foreslår at denne grensen settes til 1 mrd kr. Det vil ved hver redegjørelse være de to foregående årene med idriftsatte investeringsprosjekter som Statnett må redegjøre for. Ved å sette grensen til 1 mrd kr, vil det være svært få prosjekter som redegjøres for til hver rapportering. Det er ofte tilfellet at slike store prosjekter deles inn i mindre delprosjekter som idriftsettes underveis i hovedprosjektet. NVE mener nivået for prosjektene som Statnett skal redegjøre for må settes vesentlig lavere enn 1 mrd kr. Energi Norge har gitt innspill på at mindre prosjekter kan defineres som prosjekter under 250 mill kr. NVE er enig i at dette kan være et hensiktsmessig nivå på å skille store og små prosjekter. Vi vil derfor legge til grunn i rapporteringsformatet at større investeringsprosjekter er investeringer med en aktivert kostnad over 250 mill kr. NVE vil understreke at dette nivået kan bli justert basert på erfaringer vi gjør oss underveis.

Videre har vi foreslått at endelige investeringskostnader skal sammenlignes med estimer gitt i KSU og konsesjonssøknad. Vi mener det vil være mest hensiktsmessig å sammenligne investeringer (inkludert reinvesteringer) med estimatet fra konsesjonssøknaden, samt det oppdaterte kostnadsestimatet ved investeringsbeslutning. Slik fanges også kostnadsutviklingen mellom konsesjonssøknad og byggestart opp. Statnett skal oppgi forventningsverdien på total kostnad for prosjektet og det kan legges inn hvilket usikkerhetsintervall de opererte med.

8.

Forslag: For mindre tiltak kan det gis en samlet redegjørelse, eksempelvis fordelt på regioner, for hvilke summer som er aktivert hvert år. Det må synliggjøres hva som er aktivert som hhv. ny- og reinvestering.

Innspill: Statnett ønsker å benytte en oppdeling basert på nyinvesteringer i nettanlegg, reinvesteringer i nettanlegg, reinvesteringer i driften (mindre tiltak), IKT-investeringer og øvrige.

NVEs vurdering: NVE synes det er hensiktsmessig at Statnett benytter den inndelingen de bruker internt og tar forslaget til følge.

4.2 Endelig format på innhold i fast redegjørelse

Rapporten skal utarbeides slik at den gir en oversikt over både historisk kostnadsutvikling og forventet kostnadsutvikling fremover. NVE mener at det vil være hensiktsmessig å beskrive kostnadene i et 10-års perspektiv, slik at utviklingen over de fem foregående år samt de fem kommende årene (inkludert det året rapporten utarbeides) redegjøres for. Prognosene for tillatt inntekt skal illustreres for de kommende syv årene (inkludert rapporteringsåret).

Der det skal redegjøres for historisk kostnadsutvikling, bør redegjørelsen hovedsakelig fokusere på de siste to årene (dvs. den perioden som ikke er dekket av forrige kostnadsrapportering). Redegjørelsen skal også omfatte en omtale av eventuelle avvik mellom det som i tidligere rapporter er presentert som forventet utvikling og den faktiske

utviklingen. Det samme gjelder eventuelle endringer i forventet utvikling, dersom forventet utvikling endres fra én rapport til den neste.

4.2.1 Informasjon på selskapsnivå

På selskapsnivå skal rapporten inneholde følgende informasjon;

- Illustrasjon av historisk utvikling i kostnader fordelt på lønn- og personalkostnader, pensjonskostnader, andre driftskostnader, avskrivninger, avkastning, nettap og systemdriftskostnader. Videre en illustrasjon av forventet utvikling i tillatt inntekt de neste syv årene (inkludert rapporteringsåret). Inntektene skal relateres til utviklingen i DV-kostnader, avskrivninger, avkastning, nettap og systemdriftskostnader. Det skal oppgis hvilke NVE-rente, inflasjon og kraftpris som er lagt til grunn i beregningen av forventet utvikling.
- Illustrasjon av historisk utvikling i lønnskostnader og kjøp av tjenester. Videre skal det gis en tekstbeskrivelse av forventet utvikling i de samme kostnadsgruppene.
- Illustrasjon av historisk utvikling i andre driftskostnader fordelt på ulike kostnadstyper. Nivået på aggregering av poster vil vurderes ved pålegg om rapportering.
- En tekstbeskrivelse av årsakene til observert og forventet kostnadsutvikling på selskapsnivå. Informasjonen bør i denne sammenheng gi en beskrivelse av historisk og forventet utvikling i aktiviteter og oppgaver, og eventuelle endringer i disse.
- Illustrasjon av historisk og forventet utvikling i aktiverte investeringer, fordelt på ny- og reinvesteringer, samt «anlegg under utførelse».
- En tekstbeskrivelse av hvilke tiltak som er reflektert i de respektive summene for investeringer det enkelte år. For mindre tiltak kan det gis en samlet redegjørelse på et egnet detaljeringsnivå. Større tiltak identifiseres enkeltvis. Over tid må det redegjøres for eventuelle avvik mellom årets aktiverte investeringer og prognoser vist i tidligere rapporter. Det skal vises til de større enkeltprosjektene som gir opphavet til avvikene og/eller summen av mindre prosjekter som har gitt avvik.
- Beskrivelse av historisk og forventet utvikling i selskapets saldo for mer-/mindreinntekt. Beskrivelsen bør inkludere forhold som har påvirket historisk utvikling og forventes å påvirke fremtidig utvikling, herunder en redegjørelse for selskapets planer for å styre saldoen mot null over tid.
- Beskrivelse av Statnetts organisasjon, funksjonene som rapporteringen bygger på samt sammenhengen mellom divisjoner og funksjoner.
- Illustrasjon av hvor stor andel den enkelte funksjon utgjør av Statnetts virksomhet.

4.2.2 Informasjon per funksjon

Redegjørelsen skal vise et samlet bilde av historisk utvikling per funksjon i følgende:

- Antall årsverk
- Lønnskostnader
- Kjøp av tjenester
- Andre driftskostnader, eksl. kjøp av tjenester

For alle disse figurene skal informasjonen inkludere kostnader knyttet til aktiviteter som balanseføres.

Videre skal redegjørelsen inneholde en mer detaljert gjennomgang per funksjon:

- En tekstbeskrivelse av historisk utvikling og forventede endringer i aktivitetsnivå og oppgaver.
- En mer detaljert gjennomgang av historisk kostnadsutvikling. I gjennomgangen kan kostnadsinndelingen fra den foreliggende redegjørelsen fra Statnett benyttes som utgangspunkt, slik at redegjørelsen for kostnadsutvikling knyttes opp mot de ulike oppgavene som de respektive funksjonene utfører.

4.2.3 Investeringsprosjekter

Rapporten skal inneholde utfyllende informasjon om ny- og reinvesteringer som er aktivert siden forrige rapport, dvs. de to foregående år.

- For større investeringsprosjekter (inkludert reinvesteringer) over 250 mill kr skal det foreligge en skriftlig redegjørelse for hva kostnadene var anslått til i forbindelse med konsesjonssøknad, ved investeringsbeslutning og endelig aktivert investeringskostnad. Det skal oppgis hvilken forventningsverdi som lå til grunn i estimatene, men det kan i tillegg oppgis hvilke usikkerhetsintervall som ble benyttet. Årsakene til eventuelle avvik mellom estimatene i konsesjonssøknad, ved investeringsbeslutning og endelig investeringskostnad skal forklares.
- For mindre investeringer kan det gis en samlet redegjørelse, fordelt på en måte Statnett finner mest hensiktsmessig. Det skal redegjøres for eventuelle årsaker til at investeringskostnadene avviker fra hva som var forventet. Her kan det pekes på utviklingstrekk, spesielle hendelser etc.

4.3 Videre prosess

Første rapportering fra Statnett er planlagt til våren 2017. NVE vil i god tid i forkant sende ut et varsel om pålegg om rapportering med utgangspunkt i rapporteringsformatet gitt i 4.2. Det kan komme ytterligere presiseringer av rapporteringskrav i pålegget. Statnett får da anledning til å komme med innspill til dette, før NVE sender et endelig pålegg om rapportering.



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 09575
Internett: www.nve.no