



NOTAT

Energiforsyningsområdet

13. januar 2005

J.nr.: 020221/20015-0001

Ref.: tp

Høringsnotat vedrørende bekendtgørelse om indtægtsrammer og åbningsbalancer for naturgasdistributionsselskaber

Energistyrelsen sendte den 13. december 2004 udkast til bekendtgørelse om indtægtsrammer og åbningsbalancer for naturgasdistributionsselskaber i høring med høringsfrist den 5. januar 2005.

Udkastet til bekendtgørelse blev sendt i høring til 36 myndigheder, organisationer og virksomheder. Energistyrelsen har modtaget svar fra 16 høringsparter. Heraf havde 8 ingen bemærkninger.

Nedenfor gives en gennemgang af de indkomne høringssvar med Energistyrelsens kommentarer hertil.

Generelle bemærkninger

Energitilsynet finder overordnet, at bekendtgørelsesudkastet udfylder naturgasforsyningslovens intentioner på området og forventer, at det vil udgøre et anvendeligt grundlag for en fremtidig regulering, der fremmer effektivisering og rimelige priser. Tilsynet bemærker videre, at implementeringen af reguleringen følger en stram tidsplan, hvorfor det er vigtigt, at selskaberne overholder de fastsatte tidsfrister for indberetninger til Energitilsynet. Endvidere kan fastlæggelsen af åbningsbalancer og kapitalforhold vise sig mere kompliceret end forudsat.

Dansk Energi, Dansk Industri og Naturgas Fyn bemærker, at før Energitilsynet har fastsat forrentningsgrundlag, rentesatser og effektiviseringskrav, er det ikke muligt fuldt ud at vurdere effekten af reguleringen. Dansk Industri udtrykker i den forbindelse ønske om at få mulighed for at kommentere Energitilsynets grundlag for fastsættelse af disse parametre.

Naturgas Fyn mener endvidere, at der lægges op til et system, som vil blive bureaukratisk og ressourcekrævende og udtrykker bekymring for, hvorvidt systemet vil kunne medvirke til at sikre etableringen af et smidigt og dynamisk frit energimarked.

Energistyrelsens kommentarer

Energistyrelsen er enig med Energitilsynet i at implementeringen af reguleringen følger en stram tidsplan. Der kan derfor være forhold, der skal

korrigeres efterfølgende. Blandt andet derfor er det valgt at starte med at fastsætte indtægtsrammer for en etårig reguleringsperiode frem for med fireårige reguleringsperioder fra 2005.

Reguleringen skal skabe en overgang fra hvile-i-sig-selv-regulering til den incitamentsregulering, der følger af naturgasforsyningsloven. Endvidere skal den tage højde for aftaleforhold og i øvrigt være i overensstemmelse med naturgasforsyningslovens bestemmelser. Ved overgangen fra hvile-i-sig-selv skal der bl.a. tages hensyn til, at en eventuel overdækning i hvile-i-sig-selv-perioden tilbageføres til kunderne, så de ikke kommer til at betale de samme omkostninger to gange, og at selskaberne får mulighed for at få dækket en eventuel overdækning. Disse forhold medvirker naturligvis til at gøre reguleringen mere kompliceret, dog ikke mere end at Energistyrelsen kan tilslutte sig Energitilsynets betragtninger om, at det vil udgøre et anvendeligt grundlag for en fremtidig regulering, der fremmer effektivisering og rimelige priser.

Gældsafvikling, afskrivninger og forrentning

HNG og Midt-Nord anfører, at det er af afgørende betydning for de to selskaber, at gældsafviklingen, som disse selskaber er sikret via Sankt Hans-aftalen og dennes udmøntning i aftale af 7. marts 2003 mellem DONG og HNG og Midt-Nord sikres fuldt ud i bekendtgørelsen. Herunder forudsætter HNG og Midt-Nord, at selskabernes renteudgifter som følge af fastrenteaftaler med staten for årene 2006-10 fuldt ud kan indregnes i indtægtsrammerne. Endvidere mener HNG og Midt-Nord principielt, at kriterier for fastlæggelse af rentesatser og ændringer heraf bør fastlægges af Energistyrelsen i stedet for af Energitilsynet, og at rentesatserne ikke bør differentieres i forhold til risikoforhold i de enkelte selskaber.

Energitilsynet fraråder, at den del af omkostningsrammen, der fastsættes til dækning af afskrivninger, fastsættes ud fra forventede afskrivninger, da det giver selskaberne et incitament til at overvurdere afskrivningerne. Tilsynet er endvidere af administrative årsager betænkelig ved, at afskrivninger kan indregnes i omkostningsrammen fra idriftsættelsen frem for med virkning fra året efter idriftsættelsen. Endelig så tilsynet gerne bestemmelserne om abandonment uddybet.

Naturgas Fyn finder bestemmelsen om at anvende annuitetsprincippet for gældsafviklingen problematisk, da det vil medføre højere reale tariffer i starten af gældsafviklingsperioden, da renter og afdrag vil blive udhulet i takt med inflationsudviklingen. Naturgas Fyn finder det endvidere uhenigtsmæssigt, at den løbetid selskaberne ønsker at anvende på den annuitet for gældsafviklingen, der kan indregnes i indtægtsrammen før bekendtgørelsen, er udmøntet af Energitilsynet.

Energitilsynet anfører i deres høringssvar, at de er blevet gjort opmærksomme på problemet vedrørende anmeldelse af løbetid for gældsafvikling før alle parametre i reguleringen er fastlagt, men finder det administrativt

enklest at fastholde proceduren og vurderer i øvrigt, at annuiteten under alle omstændigheder må forventes at blive fastsat under en række usikkerheder om den fremtidige udvikling.

Naturgas Fyn mener, at begrænsningen på forrentning af indskudskapital frem til og med 2014 er i strid med naturgasforsyningsloven. Endvidere påpeger Naturgas Fyn, at indtægtsrammen vil blive påvirket af, hvordan opgaverne organiseres, fx om ydelser tilkøbes og dermed er en ren drifts-omkostning eller de er interne og dermed til dels kommer ind i rammen over afskrivningerne. Naturgas Fyn udtrykker i den forbindelse bekymring for, om problemstillingen bliver håndteret i forbindelse med benchmarkingen af selskaberne.

Naturgas Fyn ønsker, at forrentningssatsen for nyinvesteringer fastsættes på grundlag af den faktiske egenkapitalandel frem for en fast andel på 30 %.

Konkurrencestyrelsen påpeger, at det forhold at aktiver anskaffet før og efter 1. januar 2005 behandles forskelligt kan føre til forskellig indtægtsregulering af selskaberne, hvis selskabernes aktiver har forskellig alder. Forskellen kan eventuelt udlignes via risikotillægget til forrentningen.

Energistyrelsens kommentarer

Bekendtgørelsen åbner mulighed for, at selskaberne kan afvikle deres historiske gæld til udgangen af 2014, som forudsat i Skt. Hans-aftalen, hvilket også følger af bemærkningerne til naturgasforsyningsloven. I henhold til bekendtgørelsens § 10, stk. 5, skal rentesatsen for den del af gælden, der er omfattet af fastrenteaftaler mellem staten og HNG og Midt-Nord, fastsættes i overensstemmelse med disse aftaler. Hensigten med denne bestemmelse er at dække de af selskabernes omkostninger, der følger af disse aftaler.

Med hensyn til fastsættelsen af rentesatserne er det Energistyrelsens opfattelse, at Energitilsynet i højere grad end Energistyrelsen besidder den nødvendige ekspertise til fastlæggelse af rentesatserne, hvorfor det er fundet mest naturligt at lægge opgaven der.

Da det kun er afskrivninger på investeringer foretaget fra 2005 og fremefter, der kan indregnes i rammen, kan man ikke som i den gamle elregulering basere sig på afskrivningsgrundlaget umiddelbart forud for reguleringsperioden, da dette grundlag til at starte med vil være nul. Samtidig vil afskrivningsgrundlaget være konstant stigende i en årrække, da det kun er nye investeringer, der kommer til, mens afskrivninger på ældre investeringer ikke bortfalder, da de ikke indregnes i afskrivningerne, men tages over gældsafviklingen. Hvis man baserer sig på afskrivningsgrundlaget forud for reguleringsperioden, vil man således se en systematisk undervurdering af de indregningsberettigede afskrivninger. Det er derfor fundet mere hensigtsmæssigt at basere sig på forventede afskrivninger.

Under alle omstændigheder vil rammerne efterfølgende blive korrigeret på basis af de realiserede afskrivninger.

Når det er fastlagt, at afskrivninger kan indregnes fra idriftsættelsestidspunktet, frem for med virkning fra året efter, er det for at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med årsregnskabslovens principper. Dermed kan selskaberne påbegynde afskrivningerne på samme tid i deres reguleringsmæssige regnskaber og årsregnskaberne. Så vidt Energistyrelsen er orienteret, er selskabernes regnskabspraksis, at der enten foretages et halvt eller et helt års afskrivninger på aktiverne i idriftsættelsesåret. De administrative konsekvenser for tilsynet vurderes derfor at være begrænsede, og skal opvejes mod den administrative gevinst, der er for selskaberne ved at kunne anvende samme praksis i de reguleringsmæssige regnskaber og årsregnskaberne.

Abandonmentbestemmelserne sigter til, at der sikres dækning for omkostningerne ved sløjfning og bortskaffelse af anlæg, når naturgasforsyningen ophører. Der findes internationale regnskabsregler for, hvordan abandonment håndteres regnskabsmæssigt. Såfremt der findes behov for nærmere regler om håndteringen af abandonment i forbindelse med indtægtsrammereguleringen, vil Energistyrelsen foreslå, at der udarbejdes en vejledning herom.

Når der er valgt et annuitetsprincip for gældsafviklingen hænger det sammen med, at det er et forholdsvis enkelt og velkendt princip. En model med lavere betalinger i starten af gældsafviklingsperioden vurderes i øvrigt ikke at være i overensstemmelse med Skt. Hans-aftalens forudsætninger om, at gælden skal kunne afvikles efter et robust program. Det er korrekt, at der sker en real udhuling af renter og afdrag, men det kan ikke konkluderes, at der også sker en real udhuling af tariffene, da afskrivningerne på nyinvesteringer, der også indregnes i tariffene, samtidig vil være stigende. Det skal endvidere bemærkes, at hvis reguleringen ser ud til at medvirke til en faldende tendens for tariffene over tid, har selskaberne mulighed for at korrigere herfor ved at ændre gældsafviklingsperioden samt i et vist omfang via underdækning, der udlignes efterfølgende.

Med hensyn til anmeldelsen af gældsafviklingsperioden er Energistyrelsen enig i Energitilsynets betragtninger.

Det fremgår af naturgasforsyningslovens § 37, stk. 1, at priserne for ydelser fra distributionsselskaber og forsyningspligtige selskaber fastsættes til selskabernes omkostninger til indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser, administration, vedligeholdelse, andre driftsomkostninger og afskrivninger samt forrentning af kapital. Sidste led er i bemærkningerne uddybet til renter af fremmedkapital og forrentning af eventuel indskudskapital. Af § 37, stk. 7, fremgår, at ministeren kan fastsætte regler for de satser, der kan anvendes ved indregning af forrentning efter stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne, at det ikke er meningen at statsstøtten til naturgasprojektet skal kanaliseres videre til kommunerne, og at forrentning

af indskudskapital derfor i perioden frem til 2014 kun vil være mulig, såfremt der realiseres ekstraordinære effektiviseringsgevinster i forhold til indtægtsrammen. Det er således direkte forudsat i bemærkningerne til bestemmelsen, at indtægtsrammen skal fastsættes således, at der ikke kan ske forrentning af indskudskapital i perioden frem til 2014. Udkastet til bekendtgørelse findes på denne baggrund at være i overensstemmelse med bestemmelserne i § 37, stk. 1 og 7.

Energistyrelsen forventer, at Energitilsynet i samarbejde med selskaberne kan løse problemstillingerne omkring benchmarking og opgavernes organisering.

Forrentningssatsen for nye investeringer fastsættes som et vægtet gennemsnit af en rente på egenkapital og en rente på fremmedkapital, hvor egenkapitalrenten vil være højere end fremmedkapitalrenten. Når der i bekendtgørelsen er valgt en fast egenkapitalandel frem for at basere andelen på den faktiske egenkapitalandel, skyldes det primært, at tariffiveauet ikke bør være afhængigt af i hvilket omfang selskaberne vælger egenkapitalfinansiering frem for fremmedkapitalfinansiering. Specielt i koncerner, hvor finansieringen tilvejebringes 100% fra et moderselskab, uanset om kapitalen stilles til rådighed som egenkapital eller lånekapital, vil der være incitamentet til at spekulere i en højere egenkapitalandel end nødvendigt med henblik på at give et højere afkast til moderselskabet, uden at der løbes en større risiko.

Med hensyn til Konkurrencestyrelsens bemærkninger skal det bemærkes, at hovedparten af investeringerne i selskaberne er koncentreret i nogenlunde samme periode, med hovedvægten på sidste halvdel af 1980'erne.

Effektiviseringskrav og -gevinster

CO-industri er principielt skeptiske overfor bekendtgørelsens krav om effektiviseringer og forbedringer, som de finder meget vilkårlige. Det er CO-industris opfattelse, at enhver ledelse har en naturlig interesse i at drive virksomhed så effektivt som muligt, og at denne ledelsesopgave skævvrides af bekendtgørelsens bestemmelser om effektivisering.

Dansk Energi finder det uheldigt, at afskrivningerne kan udsættes for effektiviseringskrav, da det ikke er muligt at effektivisere på tidligere afholdte investeringer.

DONG mener, at effektiviseringskravet alene bør fastsættes som procentsatser af driftsomkostningerne, idet det er disse omkostninger, som kan påvirkes ved effektivisering af driften.

Naturgas Fyn finder ikke de andele af effektiviseringsgevinsterne, der skal anvendes til prisnedsættelser rimelige. Der henvises til, at der ikke er tilsvarende bestemmelser for elnetselskaber.

Energistyrelsens kommentarer

Det skal bemærkes, at naturgasdistributionsvirksomhed er et naturligt monopol. Der vil således ikke være det samme konkurrencepres, der tilskynder til en effektiv drift, som for konkurrenceudsatte virksomheder. Det er derfor vigtigt, at Energitilsynet får mulighed for at sikre, at omkostninger ved en ineffektiv drift ikke overvæltes på selskabernes kunder. Effektiviseringskravene vil blive fastsat ved relevante sammenligninger mellem selskaber. Der vil således ikke være tale om vilkårlige effektiviseringskrav.

Når der i bekendtgørelsen åbnes mulighed for effektiviseringskrav på investeringer, og dermed afskrivninger, er det for at tilskynde til en effektiv investeringsadfærd. Det skal i øvrigt bemærkes, at afskrivninger på aktiver anskaffet før 2005 ikke indgår i indtægtsrammen. Der vil således ikke kunne stilles effektiviseringskrav til de investeringer, der er afholdt før 2005.

Sigtet med bekendtgørelsen er at medvirke til en effektiv drift af selskaberne, der kommer kunderne til gode. Derfor skal det også sikres, at effektiviseringer manifesterer sig i lavere tariffer. Der er ikke noget vundet for forbrugerne ved effektiviseringer, hvis de blot ender som større overskud i selskaberne. I forhold til reguleringen af elnetselskaber skal det bemærkes, at der på naturgasområdet er et væsentligt større potentiale for effektiviseringsgevinster, idet en lavere rente på den historiske gæld end forudsat i indtægtsrammen, også betragtes som en effektiviseringsgevinst.

Åbningsbalancer

Energitilsynet påpeger muligheden for at anvende åbningsbalancerne pr. 1. januar 2004 i stedet for foreløbige åbningsbalancer pr. 1. januar 2005 i forbindelse med fastlæggelsen af indtægtsrammerne for 2005.

Naturgas Fyn mener, at anmeldelsesfristen for foreløbige åbningsbalancer den 15. februar 2005 til brug for fastlæggelsen af indtægtsrammer for 2005 er for kort, og bemærker videre, at formuleringerne omkring opgørelsen af åbningsbalancerne er uklare – specielt at der skal tages udgangspunkt i den del af de integrerede selskabers gæld (før den selskabsmæssige opsplitting), der kan henføres til distributionsaktiviteterne.

Energistyrelsens bemærkninger

I sidste ende er det åbningsbalancerne for 2005, der skal anvendes i reguleringen. Disse foreligger imidlertid først på et for sent tidspunkt til, at reguleringen kan fastlægges for 2005, hvorfor indtægtsrammerne må baseres på foreløbige åbningsbalancer, der så korrigeres, når de endelige balancer foreligger. Det må antages, at en foreløbig balance pr. 1. januar 2005 kommer tættere på den endelige balance end balancen pr. 1. januar 2004, der jo ikke tager højde for, hvad der måtte være sket i løbet af 2004.

Som nævnt under de generelle kommentarer følger implementeringen af reguleringen en stram tidsplan med henblik på, at indtægtsrammerne kan udmeldes senest 1. juni. Det skal endvidere bemærkes, at der er tale om foreløbige åbningsbalancer, der under alle omstændigheder vil blive korrigeret, når de endelige åbningsbalancer foreligger. Det der således skal leveres den 15. februar 2005, vil være det bedste bud på åbningsbalancerne på det givne tidspunkt. Tidsplanen indebærer også, at de indtægtsrammer, der udmeldes af Energitilsynet senest den 1. juni 2005 vil være baseret på de foreløbige åbningsbalancer. Efterfølgende vil der blive korrigeret for de endelige åbningsbalancer.

Med hensyn til formuleringen om gæld, der kan henføres til distributionsaktiviteterne, henvises til naturgasforsyningslovens § 60 a, hvorefter aktiver og passiver skal henføres til de aktiviteter, hvor de naturligt hører til. Energitilsynet fører tilsyn hermed. Bestemmelserne i bilag 3 skal læses således, at nettogælden for distributionsaktiviteterne i HNG, Naturgas Midt-Nord og Naturgas Fyn opgøres som den nettogæld i de integrerede selskaber ved udgangen af 2002, der, med Energitilsynets godkendelse, kan henføres til distributionsaktiviteterne, fratrukket nettofinansieringsbidraget fra distributionsaktiviteterne i 2003 og 2004.

Øvrige bemærkninger

Naturgas Fyn mener, at det bør sikres, at driftsomkostningsrammen løbende reguleres, således at den også indeholder mulighed for at drive og vedligeholde nyinvesteringer. Endvidere så Naturgas Fyn gerne, at over- og underdækning kan udlignes over en længere periode end forudsat i bekendtgørelsen. Endelig anfører Naturgas Fyn, at det ikke er muligt ud fra bestemmelsen i § 11, stk. 2, at vurdere, hvorledes den nødvendige nettoomsætningsformue opgøres.

I øvrigt har DONG, Energitilsynet og Naturgas Fyn forskellige ønsker om og forslag til sproglige tilretninger og præciseringer.

Energistyrelsens kommentarer

Det følger af § 17 i udkastet til bekendtgørelse, at Energitilsynet kan beslutte, at et selskabs omkostningsramme skal forhøjes eller nedsættes, hvis der som følge af en udvidelse, formindskelse eller ændring af selskabets distributionsnet sker væsentlige ændringer i størrelsen af de driftsomkostninger, som er lagt til grund ved fastsættelse af indtægtsrammen. Det er ikke fundet hensigtsmæssigt med en automatisk regulering, da det kan være vanskeligt at fastsætte specifikke regler for, hvilke ændringer af driftsomkostningsrammen forskellige investeringer giver anledning til. Desuden må nettene anses for at være så veludbyggede, at de stigninger i driftsomkostningerne, der følge af nyinvesteringer i mange tilfælde vil være marginale. Med hensyn til opgørelsen af den nødvendige omsætningsformue, er det Energitilsynet, der skal fastsætte, hvordan formuen opgøres, og i øvrigt offentliggøre beslutningsgrundlaget.

I forhold til det udkast til bekendtgørelse, der har været i høring, er der foretaget justeringer der blandt andet imødekommer forslag til præciseringer mv. vedrørende definition af abandonment, indberetning af forventede afskrivninger samt opgørelse af nettogæld.