



Kan inntektsrammene fastsettes mer skjønnsmessig?

Kjetil Ingeberg

BAKGRUNN OG MANDAT

Bakgrunn

- von der Fehr (2009)
 - Mindre mekanisk bruk av DEA
 - Alderskorrigering
 - Økt bruk av skjønn
- Utlyste oppdrag fra NVE
 - Økt bruk av skjønn
 - Alderskorrigering

Utførende konsulenter

- Xrgia AS
- Lund & co advokatfirma

Mandat

1. Aktuelle områder for skjønn i den økonomiske reguleringen
 - a) Innenfor rammene av dagens modell
 - b) Innenfor rammene av andre modeller iht EL /ELfs
2. Juridiske utfordringer ved økt bruk av skjønn
3. Etterlevelse av krav til uavhengig regulator iht EUs regelverk
4. Økonomiske og administrative utfordringer

JURIDISKE KRAV TIL SKJØNN

✘ Legalitetsprinsippet: må ha hjemmel i lov

- Strengt lovbundet: Domstolene kan overprøve og detaljutforme skjønnet
- Diskresjonær kompetanse: Domstolene kan overprøve lovlighet, faktum og saksbehandling, men ikke selve skjønnet
- Relevant lovverk for nettreguleringen tilsier diskresjonær kompetanse

✘ Forvaltningens frie skjønn

- Utøves i enkeltvedtak
- Påvirker ikke NVEs kompetanse til å fastsette generelle retningslinjer som blir lagt til grunn i enkeltsaker



HVA ER SKJØNN?

- ✘ Skjønn utøves innenfor rammene av en modell
- ✘ Skjønn er ikke det samme som skifte av reguleringsmodell
 - Eksempelvis: Overgang fra dagens modell til forhandlingsbasert modell er et skifte av modell, og ikke nødvendigvis utvidet bruk av skjønn
- ✘ Skjønn påvirker enkeltvedtak (kan dog påvirke fler av dem)

"..omdømme eller forstand. At en avgjørelse skal treffes på grunnlag av skjønn, betyr derfor at beslutningstakeren skal treffe den på grunnlag av vurderinger han foretar. Dette innebærer at utfallet ikke er bestemt på forhånd av andre. Hvis en avgjørelse er overlatt til en beslutningstakers skjønn, vil det si at det også er han som foretar den endelige vurdering og bedømmelse som blir bestemmende for utfallet."

(Graver "Alminnelig forvaltningsrett" 3. utgave side 253)

HVA SKAL VI OPPNÅ MED ØKT BRUK AV SKJØNN?

«Det må understrekes at det ikke er åpenbart hvor stor betydning disse svakhetene har i praksis; spesielt er det ikke gitt at enkeltselskaper vil komme **systematisk skjevt** ut, ihvertfall ikke hvis man ser resultatene over noe tid. Ikke desto mindre er det grunn til å vurdere tiltak for å **bøte på svakhetene**, dels i form av en bedre representasjon av alderssammensetningen av anleggskapitalen gjennom en korreksjon av skjevhetene i regnskapsreglene, og **dels gjennom en større grad av frikobling mellom DEA-resultatene og kostnadsnormene.**»



VÅRE VURDERINGSKRITERIER

Skjønnnet må ha en ønsket virkning

- Vurdering av effekt, med spesiell vekt på incentiver og spill

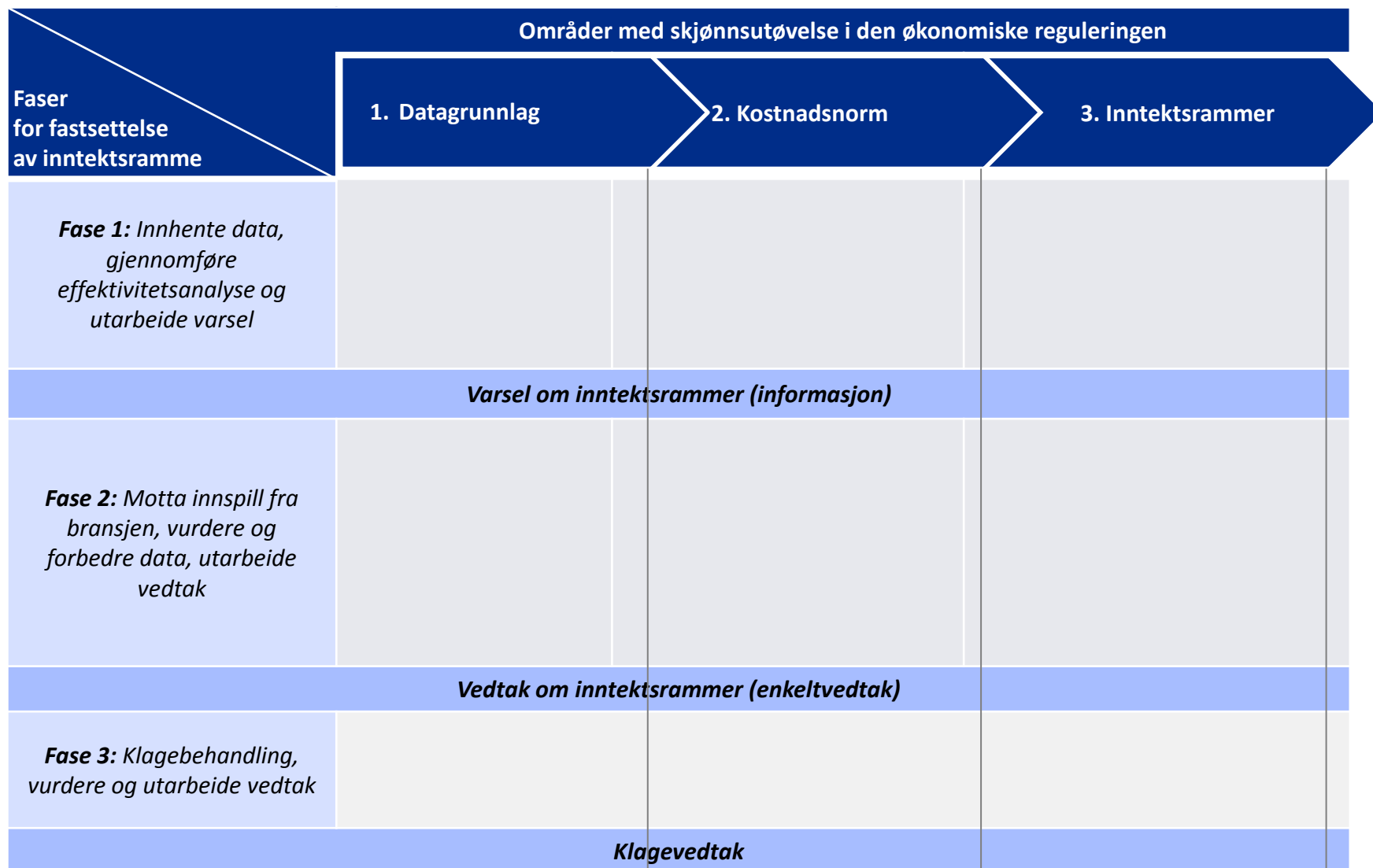
Skjønnnet må være lovlig

- Innenfor rammene av energiloven og energilovforskriften, samt forvaltningsretten

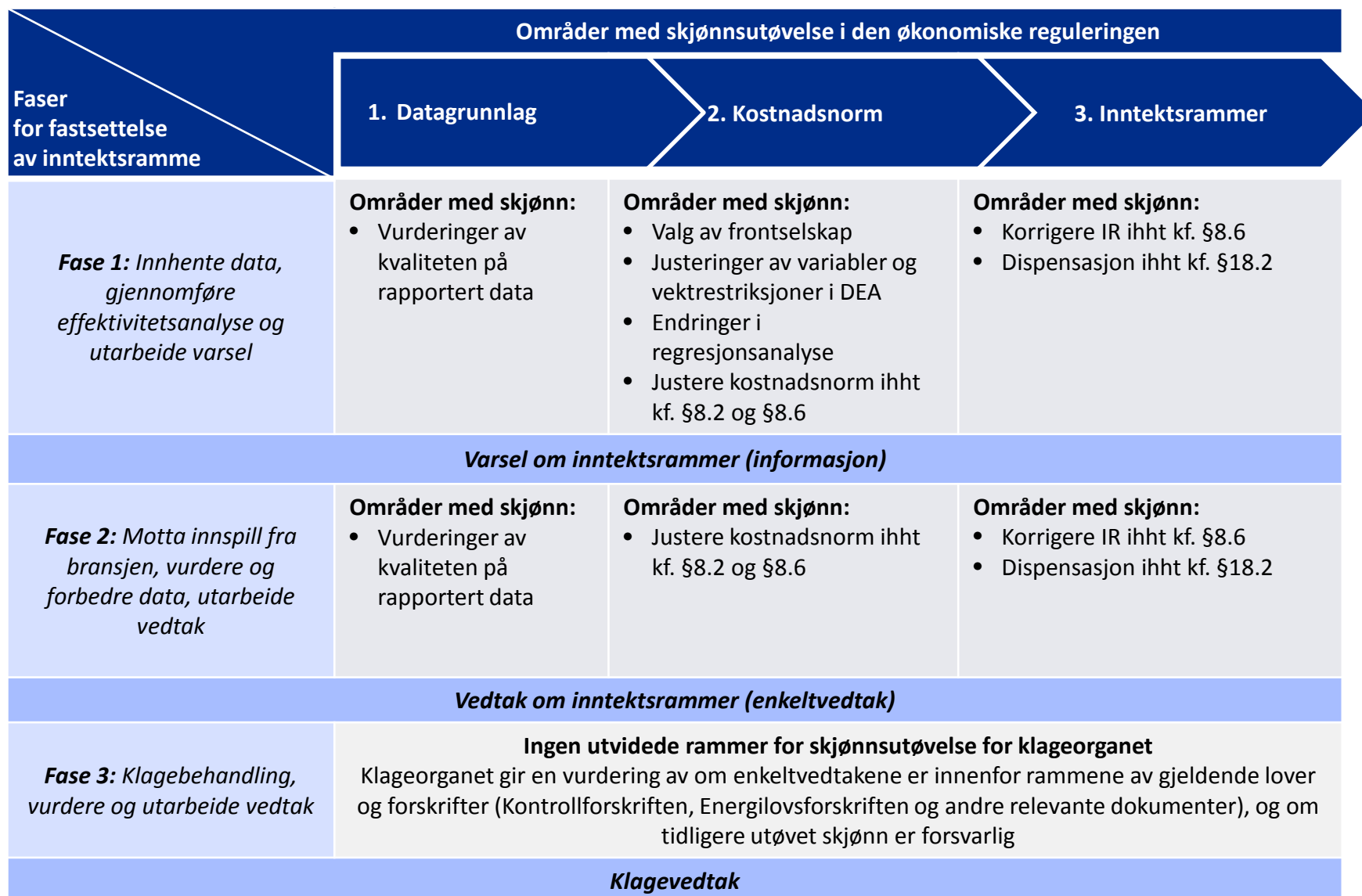
Utøvelse av skjønnnet må ikke koste for mye

- Administrative konsekvenser, både for selskapene og NVE

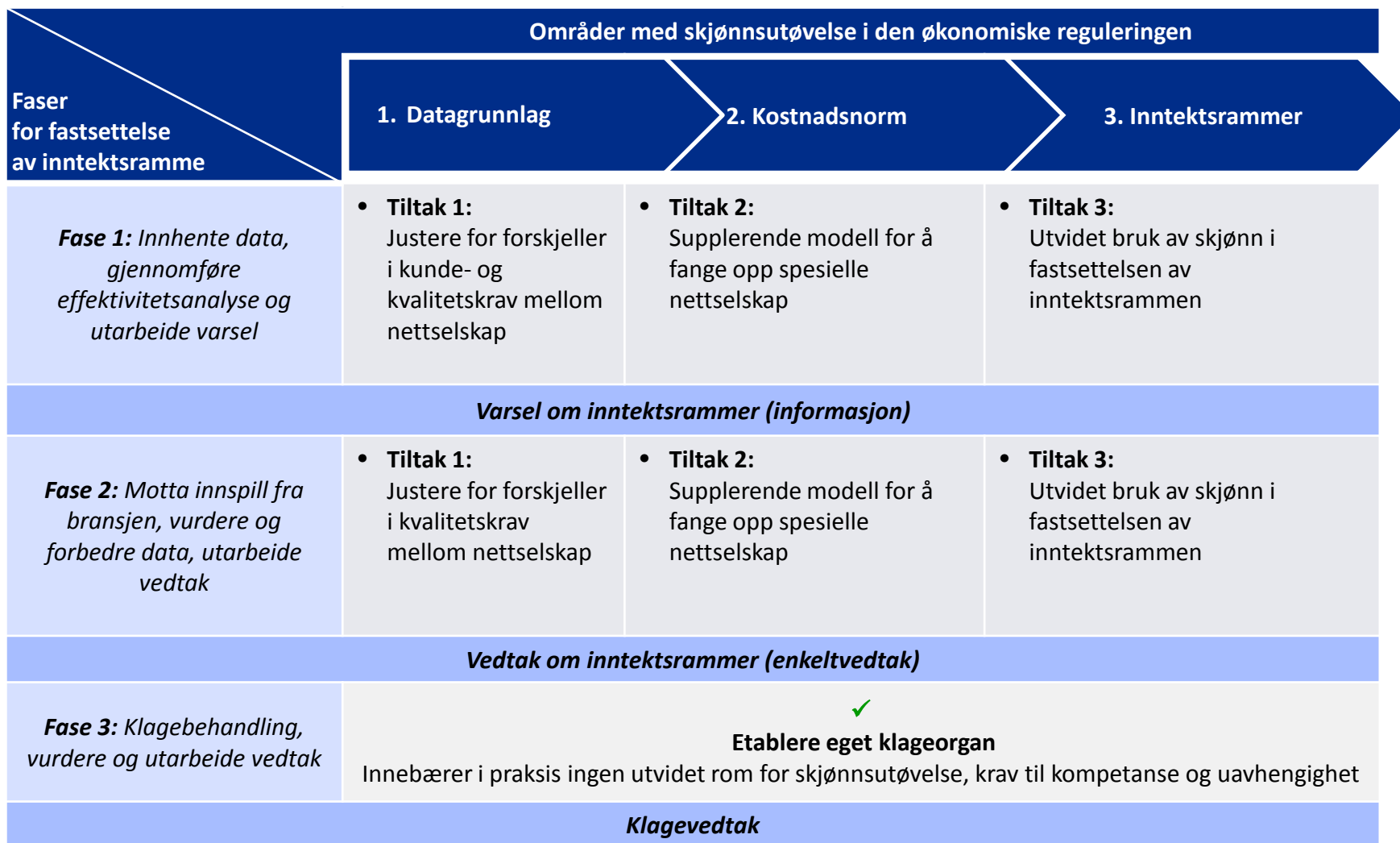
HVOR KAN MAN UTØVE SKJØNN?



NVES SKJØNNSUTØVELSE I DAG



MULIGHETER FOR UTVIDET BRUK AV SKJØNN

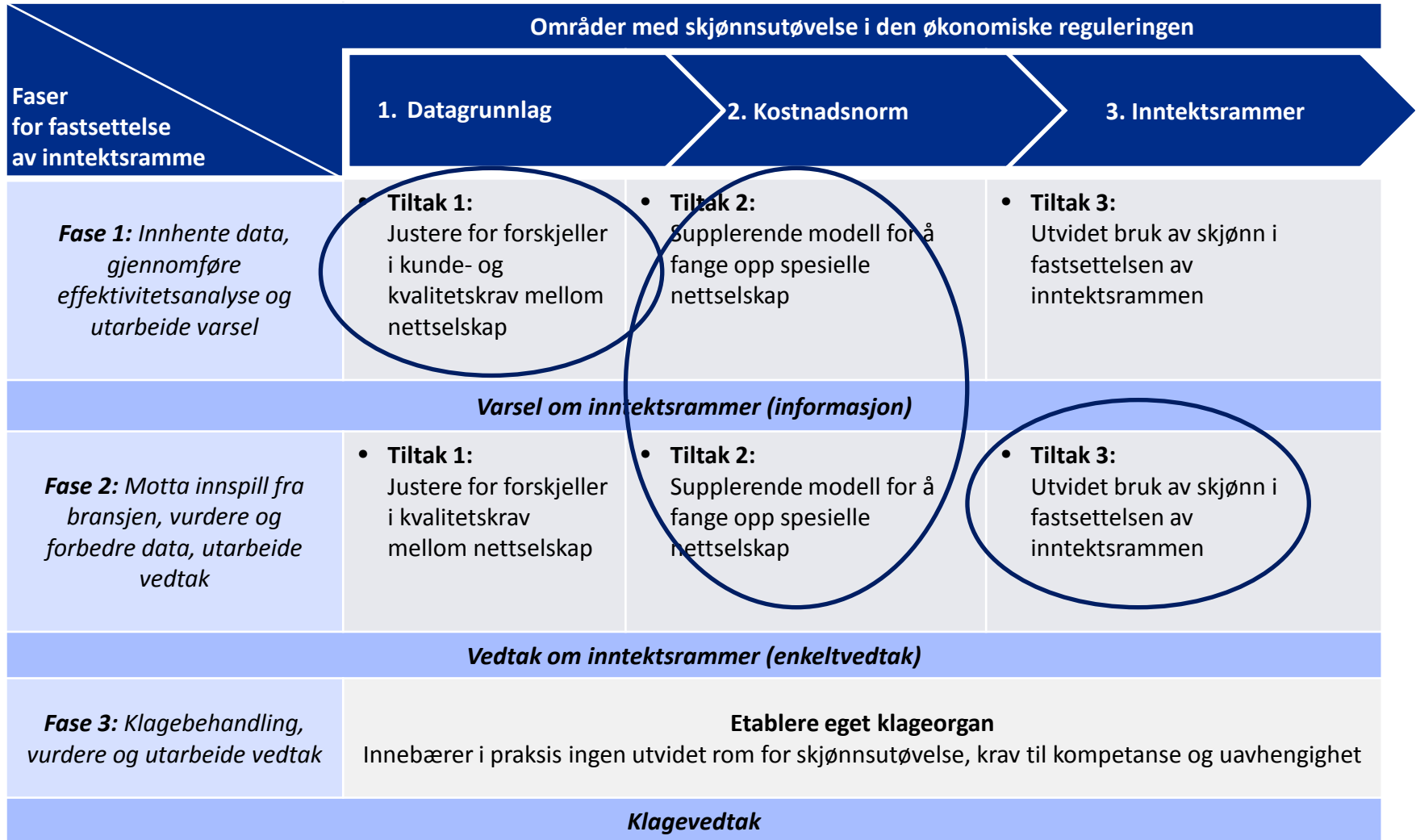


NÅR BØR SKJØNNET UTØVES?

<i>Fase 1: Innhente data, gjennomføre effektivitetsanalyse og utarbeide varsel</i>	Mesteparten av arbeidet gjøres her - inkludert DEA-analysen og kostnadsgrunnlaget. Enkelt å utøve skjønn. Proaktiv utøvelse fra NVEs side
<i>Varsel om inntektsrammer (informasjon)</i>	
<i>Fase 2: Motta innspill fra bransjen, vurdere og forbedre data, utarbeide vedtak</i>	Stadig mulig å utøve skjønn. Dog flere brikker som er lagt i årets vurderinger, herunder modellendringer Reaktiv utøvelse av skjønn, respons på innspill fra selskapene
<i>Vedtak om inntektsrammer (enkeltvedtak)</i>	
<i>Fase 3: Klagebehandling, vurdere og utarbeide vedtak</i>	Vedtak fattet, formell klage. Ikke overprøving og ny fastsettelse av selve skjønnet, men av rammene for det (hjemmel, saksbehandling mv)
<i>Klagevedtak</i>	

➔ Skjønnsutøvelse mest relevant før inntektsramme-vedtaket

FOKUS I UTREDNINGSARBEIDET



FIRE HOVEDTYPER TILTAK

1. Datagrunnlag:	<ul style="list-style-type: none">• Korrigere for ulike kunde- og kvalitetskrav til nettselskap – eller andre «spesielle forhold»• Justering rett i datagrunnlaget
2A. Kostnadsnorm:	<ul style="list-style-type: none">• Vurdering av hvilke selskaper som er med å danne front• Ta selskaper ut av fronten på skjønnsmessig grunnlag
2B. Kostnadsnorm:	<ul style="list-style-type: none">• Supplerende vurdering av fastsettelsen av kostnadsnorm for spesielle nettselskap• Bruke andre metoder enn DEA, eller rene skjønnsmessige vurderinger uten modellmessig støtte
3. Inntektsramme:	<ul style="list-style-type: none">• Utvidet bruk av skjønn i fastsettelsen av inntektsrammen• Skjønn utøvet etter at kostnadsnorm og tilhørende inntektsramme er beregnet




1. KORREKSJON AV DATAGRUNNLAG

Tiltak: Korrigere for ulike kunde- og kvalitetskrav til nettselskap (eller andre «spesielle forhold»)

Juridiske	Insentiver og spill (økonomiske)	Administrative
		
<ul style="list-style-type: none">• Juridisk sett innenfor rammene av dagens regelverk• NVE bør varsle aktørene om praksisendring• Retningslinjer bør publiseres	<ul style="list-style-type: none">• Insentivvridning i favør av «spesielle anlegg»• Økt informasjonsskjevhet	<ul style="list-style-type: none">• Betydelig økt arbeid hos NVE for dokumentasjon• Lite fruktbar fokusering i selskapene



2A. KORREKSJON AV KOSTNADSNORM

Tiltak: Vurdering av hvilke selskaper som er med å danne front

Juridiske	Insentiver og spill (økonomiske)	Administrative
		
<ul style="list-style-type: none">• Juridisk sett innenfor rammene av dagens regelverk• NVE bør varsle aktørene om praksisendring	<ul style="list-style-type: none">• Delikat balansegang – «nullsumspill» for selskapene• Gunstig effekt i to tilfeller<ul style="list-style-type: none">• <i>større, usystematiske fall i kostnadsgrunnlaget,</i>• <i>vedvarende supereffektivitet som i hovedsak skyldes rammevilkårsvariablene.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Moderat merarbeid i NVE• Intet merarbeid hos selskapene




2B. KORREKSJON AV KOSTNADSNORM

Tiltak: Supplerende vurdering av fastsettelsen av kostnadsnorm for spesielle nettselskap

Juridiske	Insentiver og spill (økonomiske)	Administrative
		
<ul style="list-style-type: none">• Juridisk sett innenfor rammene av dagens regelverk• Avklaring om prinsipper for likebehandling• NVE bør varsle aktørene om praksisendring	<ul style="list-style-type: none">• Kan styrke incentivene for selskaper som i dag settes til gjennomsnitt eller 100%• Kan gi økt informasjonsskjevhet• Berører en forsvinnende liten del av samlet inntektsramme (ca 0,7%)	<ul style="list-style-type: none">• Betydelig merarbeid i NVE og hos selskapene

3. FASTSETTELSE AV INNTEKTSRAMMEN

Tiltak: Utvidet bruk av skjønn i fastsettelsen av inntektsrammen (økt bruk av §8.6)

Juridiske	Insentiver og spill (økonomiske)	Administrative
		
<ul style="list-style-type: none">Juridisk sett innenfor rammene av dagens regelverk	<ul style="list-style-type: none">Økt insentiv til å klageNeppe endring i langsiktige insentiver (knyttet til enkeltvedtak)Dog en viktig sikkerhetsventil der andre former for skjønn ikke strekker til	<ul style="list-style-type: none">Betydelig merarbeid i NVE og hos selskapene

VÅR VURDERING – AKTUELLE OMRÅDER

#	Tiltak	Juridiske	Insentiver og spill (økonomiske)	Administrative
1	<u>Datagrunnlag</u> : Korrigere for ulike kunde- og kvalitetskrav til nettselskap	☹️	☹️	☹️
2a	<u>Kostnadsnorm</u> : Vurdering av hvilke selskaper som er med å danne front	☹️	☹️ 😊	😊
2b	<u>Kostnadsnorm</u> : Supplerende vurdering av fastsettelsen av kostnadsnorm for spesielle nettselskap	☹️	☹️	☹️
3	<u>Inntektsramme</u> : Utvidet bruk av skjønn i fastsettelsen av inntektsrammen	😊	☹️	☹️

VÅR ANBEFALING

- ✘ **Utvidet bruk av skjønn ikke er løsningen på de utfordringene von der Fehr påpekte for den økonomiske reguleringen av nettselskapene**

- ✘ Enkelte forbedringspunkter ved økt bruk av skjønn
 - Endring av praksis i vurderingen av frontsekskaper (ref Krødsherad og Skagerak i 2010)
 - Muligens en økt bruk av §8.6
 - Begge disse punktene er begrunnet ved større rimelighet, og i liten grad bedre insentiver

- ✘ Andre deler av NVEs pågående arbeid med reguleringen som er mer egnet for å adressere utfordringene
 - Alderskorrigering
 - Forhandlingsbasert modell
 - Anbefaler også å vurdere elementer av menyregulering, for eksempel ved å tilby en glideskala mellom normalavkastning og vektlegging av kostnadsnormen

TAKK FOR OPPMERKSOMHETEN!

Kjetil Ingeberg

kin@xrgia.no

+47 93245623