

Bergen 26.10.2020  
Vår ref. GV\_CO\_LM\_198

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

Kopi til Gassco

### **Høringsuttalelse til forslag om endring i tarifforskriften for fastsettelse av tariffer for Norne gasseksport og Haltenpipe**

Det vises til departementets brev datert 14 september 2020 der det fremsettes forslag til endring i tarifforskriften for fastsettelse av tariffer for Norne gasseksport og Haltenpipe.

CapeOmega har eierskap i Gassled, og herunder Norne gasseksport, og våre kommentarer knytter seg derfor primært til disse to eierinteressene.

## Innledning

Etter CapeOmegas syn har norsk sokkel et velfungerende system for gasstransport. På det nåværende tidspunkt, og i noen år framover, vil det meste av systemet fortsatt være fullt. Dette vil med stor sannsynlighet endre seg mot slutten av dagens lisensperiode i Gassled, da vil vi få en situasjon med ledig kapasitet. I en slik situasjon blir det viktig å tilføre nye volum, men også å legge til rette for konsolidering og effektivisering av det eksisterende system. CapeOmega har vært en pådriver i arbeidet med å kontinuerlig videreutvikle systemet, både hva gjelder konsolidering av dagens system men også i det pågående arbeidet med å realisere en utvidelse til Barentshavet.

Myndighetenes aktive rolle i å samle gassrørene på norsk sokkel i et felles system har etter vårt syn vært en riktig politikk. Gjennom forskrifter, tariffer, eierskap og organisering har departementet utformet et velfungerende transportsystem som for CapeOmega har fremstått som en attraktiv investering. CapeOmega har derfor investert store beløp i den norske gassinfrastrukturen basert på en antakelse om et forutsigbart regulatorisk rammeverk, også i framtiden.

Med dagens regulerte system, som ivaretar likebehandling og tredjepartsadgang for alle skipere, har ikke felteierne samme behov som tidligere til å sikre sine skiperinteresser gjennom eierskap til infrastrukturen. De aller fleste skipere har derfor valgt å selge sine eierposisjoner i infrastrukturen til aktører med avkastningskrav tilpasset inntektsstrømmer med lavere risiko. Det er likevel slik at også denne kapitalen har en forventning om en rimelig avkastning og fortjeneste, i lys av den risiko investeringen faktisk innebærer.

## CapeOmegas standpunkt - videreføring av dagens praksis

Det er vårt standpunkt at departementet viderefører den praksis som ble innført gjennom vedtaket i 2013 da tariffene i K-elementet ble redusert med 90% for røranlegg som hadde oppnådd minst 7% realavkastning på den opprinnelige investerte kapital.

Da tariffene på K-elementet ble redusert med 90% i nye transportavtaler fremla Gassco analyser som viste at avkastningen på opprinnelige investeringer utgjorde mer enn 7% realavkastning som var forutsatt på tidspunkt for investering. Med 90% reduksjon av tariffene ivaretok departementet at eierne fortsatt skulle gis en rimelig fortjeneste; jfr petroleumsloven §4-8, 2.ledd: «..eieren av innretningen gis en rimelig fortjeneste blant annet ut ifra investering og risiko».

Det fremgår av dokumentene fra rettsaken om tariffnedsettelsen at det var flere møter mellom Gassco og OED i forkant av vedtaket om å redusere tariffen. Departementets beslutning om 90% reduksjon kom etter en bred gjennomgang der også alternative modeller ble vurdert. Eksempler på slike alternativer var endring av lisensperiode, nulltariffer og økt statlig eierskap.

CapeOmegas vurdering er at utløpet av en lisensperiode i seg selv ikke endrer de hensyn som lå til grunn for departementets beslutning om å redusere kapitaltariffene med 90% og ikke med 100% som nå er foreslått. I høringsforslaget poengteres Statens rett til å overta eierskapet til røranleggene uten vederlag, likevel fremmes forslag om forlengelse av konsesjonene til utløpet av 2028.

Konsesjonsforlengelse på ellers like vilkår har med kun to unntak vært gjeldende praksis i norsk petroleumspolitikks 50-årige historie. I Gassled-sammenheng er dette fulgt opp ved departementets beslutning om lisensforlengelse i Kvitebjørn Gassrørledningen i 2012. Forlenget konsesjonsperiode må etter vårt syn hensynta petroleumslovens vilkår om rett til rimelig fortjeneste, jfr. §4.8, 2.ledd. For eiere er kostnad og risiko den samme før og etter utløpet av lisensperiode. Vi vil derfor på det sterkeste fraråde at departementet benytter lisensforlengelse til å endre vilkårene for en uendret realitet. Ved å sette godtgjørelsen for eierskap nær null tilsettes eiers rett til rimelig fortjeneste. Vi ser på dette som en vesentlig endring av vilkår og et brudd med tidligere praksis.

Departementets forslag om en fast årlig kompensasjon, frikoblet fra transporterte volumer, vil etter vår oppfatning endre balansen i et velfungerende system fordi eiers inntekter blir frikoblet fra volumene. CapeOmega mener at departementet gjennom tariffen og regulering må søke å opprettholde balansen, og styrke interessefellesskapet mellom skipere og eiere, ved at eierens inntekter forblir en funksjon av transporterte volumer, realisert gjennom effektiv drift og funksjon. Et eierskap som kun tilkjennes et administrasjonsgebyr, uten kopling til driftsresultater og uten rett til rimelig fortjeneste, vil over tid svekke systemets bidrag til ressursforvaltningen på norsk sokkel. Kompetente eiere med tilstrekkelig kapital i ryggen er etter vår oppfatning en av grunnpilarene det norske gasstransportsystemet er bygget på. Dette bør beholdes.

Med dette høringsutkastet, samt den langvarige uavklarte høringsprosessen hva gjelder framtidig avkastning på K- og I-investeringer, skaper departementet usikkerhet om sentrale betingelser for eierskapet i gasstransportsystemet. Det er derfor vårt standpunkt at lisensperioden for Norne gassrørledningen forlenges med 90% reduksjon i tariff, og ikke 100% som foreslått.

## Reelle eierkostnader

I departementets høringsnotat hevdes det at «det i det store og hele er svært begrenset kostnad og risiko forbundet med eierskapet i Norne gasseksport» og at «eksempler på slike kostnader er administrasjons- og oppfølgingskostnader for eierselskapene. Det kan også i enkelte tilfeller omfatte elementer som ev. forsikringskostnader eller arbeidskapital som ikke dekkes gjennom O- eller I-elementene.» Vi vil i det følgende redegjøre for de faktiske eierkostnader og risiko knyttet til eierskap i rørsystemer som har oppnådd sin forventede avkastning (historisk satt til 7%).

Innledningsvis vil vi si oss uenig i at man kan se hen til OTS løsningen som relevant referanse for en vurdering av eiers kostnader. I OTS var eiere og skipere i hovedsak de samme da avtalen ble inngått. Avtalen reflekterer derved ikke armlengdes avstand. I forbindelse med rettsaken om tariffreduksjonen fremkommer det at høyesterett anfører at avtaler inngått der skipere og eiere var sammenfallende ikke utgjør et relevant sammenligningsgrunnlag.

### Risiko ved eierskapet

Eierne i Gassled inngår avtaler med skiperne som etablerer både rettigheter og forpliktelser for eierne. Det er knyttet risiko både til hvorvidt man fra eiersiden kan komme i mislighold overfor skipere, og hvorvidt skiperne er i stand til å oppfylle sine forpliktelser overfor eierne.

Avtaleverket etablerer prosedyrer for reservasjon av kapasitet og eierne har plikt til å stille til rådighet den kapasitet som skiperne reserverer (Transportavtalen, punkt 2.2). Dersom eierne ikke klarer å stille reservert kapasitet til rådighet, og dette ikke skyldes fritaksgrunner angitt i avtalen, kan eierne bli erstatningsansvarlig for tap som skiperne lider.

Eier pådrar seg finansielle kostnader i tillegg til de kostnader som departementet nevner i sitt høringsnotat. De finansielle kostnadene relaterer seg i hovedsak til eiernes forpliktelse til å forskuttere uventede operasjonelle kostnader samt kostnader til reparasjon og gjenoppbygging av kapasitet som følge av uforutsette integritetshendelser i systemet. Denne forpliktelsen står fast, uavhengig av eventuell forsikringsdekning. Integritetskostnader kan komme som følge av brå og uventede hendelser som normalt håndteres som forsikringssaker. Mer vanlig er det imidlertid at integritetsvekkelser har sin årsak i prosesser som virker over tid. Eksempler er korrosjon, bølgekrefter og vibrasjoner. Slike saker blir vanligvis avdekket gjennom periodiske inspeksjoner og tiltak kan måtte iverksettes på kort varsel utenfor den årlige budsjettprosess. Funn av denne type alvorlige integritetsvekkelser kan kreve rask respons og vil i de fleste tilfeller ikke være dekket av forsikring. Slike forpliktelser medfører krav til kapitalbinding. I tillegg kommer den implisitte kostnad knyttet til risiko for forsinket eller manglende oppgjør, heretter kalt kapitalrisiko-kostnader.

For å sikre en teoretisk korrekt og relevant tilnærming til hvordan kostnadene relatert til disse risikofaktorene skal beregnes, har vi engasjert professor emeritus Thore Johnsen ved NHH. Thore Johnsen har tidligere vært mye brukt for å belyse lignende problemstillinger og er således godt anerkjent på området. Hans notat er vedlagt dette brev.

## Faktiske kostnader

Tabellen under oppsummerer de totale kostnader forbundet med eierskapet i Norne Gasseksport. I tillegg til administrative og finansielle kostnader kommer visse skattemessige kostnader knyttet til det faktum at inntekter fra eierskap i gassinfrastruktur beskattes i Petroleums-skattesystemet mens rentekostnader behandles utenfor. Vi vil redegjøre nærmere for hvert av disse kostnadselementene under.

| Elementer som inngår i eierkostnader | Eierkostnader i Norne Gasseksport (MNOK per år) |
|--------------------------------------|---|
| Administrative kostnader             | 1,00  |
| Kapitalbindingskostnader             | 3.75  |
| Kapitalrisikokostnader               | 5.50  |
| Skattemessige virkninger             | 1,00  |
| Sum kostnader                        | 11.25   |

I tillegg til faktiske kostnader følger det av petroleumsloven at eier skal tilkjennes rimelig fortjeneste. I våre beregninger er de finansielle kostnadene markedsbaserte og man kan derfor argumentere for at det allerede inngår en rimelig fortjeneste i disse. Vi har derfor kun inkludert administrative og skattemessige kostnader i grunnlaget for kalkulert fortjeneste, noe som utgjør 0.2 MNOK. Total eierkompensasjon blir med dette beregnet til 11.45 MNOK per år.

## Kapitalbindingskostnader

Eier må kunne stille til rådighet nødvendig kapital for å oppfylle sine eierforpliktelser. All kapital har en alternativkostnad og eier må følgelig forvente en rimelig, risikjustert avkastning på nødvendig kapitalbinding. Departementet har ikke definert formelle eller konkrete kapitalkrav for eiere i norsk gassinfrastruktur slik man f.eks. har gjort for finansinstitusjoner. En solid kapitalbase vektlegges og forutsettes likevel ved kvalifisering av nye eiere, også for eiere i infrastruktur hvor det ikke foreligger planer for nyinvesteringer. CapeOmega har nylig erfart at nye eiere i gassinfrastrukturen blir avkrevd betydelige egenkapitalkrav i tillegg til finansielle garantier som langt overstiger forpliktelser knyttet til den forventede daglige drift.

Størrelsen på denne kapitalreserven må sees i sammenheng med gjenoppbyggingskostnad ved integritetshendelser og, eller, store uventede endringer i løpende kostnader. En måte å beregne denne størrelsen på er å ta utgangspunkt i kapitaliseringen til dagens eiere. Et annet alternativ er å ta utgangspunkt i hva som blir stilt som vilkår for nye eiere. Vi har vurdert begge alternativer og finner at nødvendig kapital for Norne Gasseksport er 70 - 140 MNOK. Dette intervallet er i tråd med hva som avkreves nye eiere og samtidig godt i samsvar med kapitalstrukturen til dagens eiere. I våre videre beregninger har vi derfor brukt et noe forsiktig anslag på 100 MNOK.

For å komme fram til en teoretisk rimelig, risikjustert avkastning har vi erfart at departementet anser WACC-metoden som den foretrukne. Prof. Thore Johnsen har på den bakgrunn beregnet en rimelig avkastning på denne kapitalbindingen til 3.75% reelt (se vedlagt notat).

Årlig kapitalbindingskostnad for Norne Gasseksport blir dermed  $100 \text{ MNOK} \times 0.0375 = 3.75 \text{ MNOK}$

## Kapitalrisikokostnader

Vi har sett at eier er forpliktet til å stille kapital til rådighet for forskuttering av operasjonelle kostnader samt reparasjon og gjenoppbygging av kapasitet som følge av uforutsette integritetshendelser. Det er forventet at disse kostnadene tilbakebetales, enten via forsikringsoppgjør eller i form av tariff. I begge tilfeller medfører det dog en risiko for forsinket eller manglende tilbakebetaling. Vårt syn er at forventet kapitaltap er lavt for norsk gassinfrastruktur. Dette gjelder også Norne Gasseksport. Norne Gasseksport er likevel i en spesiell situasjon siden systemet kun er tilknyttet en installasjon. Ved en uventet hendelse, på plattformen eller i røret, der produksjonen må stenges ned over et lengre tidsrom, vil det oppstå usikkerhet rundt om, eller eventuelt når, produksjonen vil komme i gang igjen. I denne perioden er eierne forpliktet til å forskuttere nødvendige kostnader for å ivareta systemets integritet mens det vil være usikkerhet rundt om, og eventuelt når, kostnadene blir tilbakebetalt. På tilsvarende måte som banker må holde en likviditetsreserve for å kunne dekke uventede uttak av bankinnskudd, må infrastruktureiere ha reserver for å kunne dekke uventede kapitalutlegg.

For å beregne kostnadene ved slik kapitalrisiko kan det være nyttig å se på et annet norsk marked, kommuneobligasjoner, hvor det også er svært liten sannsynlighet for tap. Ved å observere prisingen i dette markedet kan man implisitt avlede at investorene priser inn risiko for tap i form av forsinket oppgjør ved et potensielt mislighold. Det følger av kommuneloven at norske kommuner ikke kan gå konkurs. Det er derfor overveiende sannsynlig at kommunekreditorer får utestående gjort opp på avtalt tidspunkt, men det kan tenkes at man får utsatt betaling.

Risikoen ved kjøp av kommuneobligasjoner er altså i hovedsak at man kan få utsatt betaling. Dette er på mange måter en tilsvarende situasjon som infrastruktureiere på norsk sokkel står ovenfor. Det er lav sannsynlig for en negativ hendelse og det mest sannsynlige utfallet hvis så skjer, er at infrastruktureier må utbetale betydelige midler med tilbakebetaling på et senere, ukjent tidspunkt.

I kommuneobligasjonsmarkedet prises denne risikoen til 50 basispunkter årlig, regnet av hovedstol (se vedlagt notat). Som hovedstol for Norne Gasseksport regner vi historiske investeringskostnader på MNOK 1 200.

Når vi trekker fra 100 MNOK i kapitalbinding blir beregningen som følger:

Årlige kapitalrisikokostnader:  $(1\,200 - 100) \times 0.005 = 5.5$  MNOK

## Skattemessige virkninger

Tariffinntekter i gassinfrastruktur faller inn under Petroleumsskatteloven. Slike inntekter skattlegges med en særskatt. I henhold til petroleumsskatteloven skal rentekostnader fordeles mellom land og sokkel etter en fastsatt formel. Forskjellen mellom skattesatser på land og sokkel er betydelig. I praksis vil alle finansielle kostnader som er nevnt i dette notatet komme til fradrag mot landskatt. Dette skaper en etter-skatts-effekt i eiers disfavør.

Hvis vi tar utgangspunkt i avsnittet under kapitalbinding der vi antar en total kapital på 100 MNOK, og videre antar 50% EK/gjeld får vi et trekkrettighets-behov på 50 MNOK. Markedet priser en slik rettighet til ca. 75 basispunkter årlig. Infrastruktureier må da ha 1 MNOK i ekstra tariffinntekter for å kompensere for de negative skattemessige virkninger av at inntektene skattlegges med 78 %, mens det vesentlige av kostnadene kun kan trekkes fra mot 22 % skattesats.

## Likviditetskostnad

Det stilles i dag krav om at nye eiere i gassinfrastruktur må ha en solid kapitalbase og kvalifisert organisasjon for å bli godkjent rettighetshaver. Dette innebærer relativt store løpende kostnader i nødvendig personell, i tillegg til kapitalkostnader. Dette medfører blant annet at ingen nye aktører kunne etablere seg med basis i Norne Gasseksport, det vil kun være eksisterende eiere som vil kunne overta. For eierne medfører dette høye transaksjonskostnader og lavere likviditet i slike investeringer sammenlignet med f.eks. kommuneobligasjoner. Dette representerer også en finansiell kostnad. I dette notatet har vi ikke beregnet og tatt med denne kostnaden.

## Eierkostnader - oppsummert

Faktiske eierkostnader i norsk gassinfrastruktur består av både administrative kostnader og kapitalkostnader. For Norne Gasseksport viser våre beregninger at disse utgjør 11.45 MNOK per år. Dette er vesentlig høyere enn hva departementet har foreslått i sitt høringsnotat. Avviket skyldes i hovedsak at departementet ikke har hensyntatt kostnader forbundet med krav til kapitalbinding og kompensasjon for kapitalrisiko. Beregningene er i tråd med anerkjent teori på området og dokumentert av Prof. Thore Johnsen.

## Sammendrag

Vi har i dette brevet redegjort for CapeOmegas syn, og argumenterer for en videreføring av dagens praksis, der lisensforlengelse gis på ellers like vilkår. Det er lang tradisjon for dette på norsk kontinentalsokkel. I tillegg vil det representere kontinuitet og forutsigbarhet. Som en del av argumentasjonen har vi vist hva de reelle, faktiske eierkostnadene i Norne Gasseksport er. Med påslag av rimelig fortjeneste summerer disse seg opp til 11.45 MNOK per år. Det sammenfaller godt med hva de forventede framtidige tariffene vil bli, gitt 90% reduksjon i K-elementet. En slik løsning vil bidra til sammenfallende incentiver mellom eiere og skipere, noe som sikrer en fornuftig framtidig utvikling av norsk gassinfrastruktur tilpasset framtidige behov.

Med vennlig hilsen



Gisle Eriksen  
CEO