

Brev til NVE

Oslo, 18. september 2017

Innspill til forskriftsarbeidet om det selskapsmessige og funksjonelle skillet

Innledning

Norske energiselskap utfører et samfunnsoppdrag og er lokale tjenesteprodusenter som legger grunnlaget for et dynamisk og levedyktig næringsliv og bosetting i hele Norge. Energiselskapene er allerede strengt regulert, samtidig som selskapene er underlagt et tilsynsregime fra NVE. Det er praksis for at lover og forskrifter utformes slik at de bidrar til samfunnsøkonomisk fornuftige løsninger. Forskriftene om det selskapsmessige og funksjonelle skillet må derav ikke være til hinder for at selskapene skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte, herunder at ikke forskriftene fordyrer driften unødig og er drivende for tarifferingen av nettets kunder.

Spesielt i diskusjonene rundt innføringen av det funksjonelle skillet påpekte bransjen at lovendringen ville medføre økte kostnader for energiverkene og dermed også for kundene. Økte kostnader gjelder i første rekke for de energiverkene som i snitt, ikke er av de største i Norge. Kravet til det selskapsmessige og funksjonelle skillet skriver seg inn i en lang rekke myndighetspålegg som samlet gir økte kostnader for energiverkene. Dette er et paradoks ettersom myndighetene gjennom annet regelverk med rette innfører tiltak for å presse energiverkene til å drive mer kostnadseffektivt.

Stortinget bestemte med knappest mulig flertall at kravet til det selskapsmessige og funksjonelle skillet skal gjelde fra 1.1 2021. I god bransjetradisjon innretter vi oss etter nye regler. Samtidig henstiller vi til myndighetene om at det pågående forskriftsarbeidet har som målsetting å påføre energiverkene og dermed kundene et minimum av kostnadsøkninger. Dette betyr at det er viktig med en viss grad av fleksibilitet når forskriftene skal utarbeides.

I den anledning er det i praksis innholdet til det funksjonelle skillet som er gjenstand for diskusjon. Kravet til det selskapsmessige skillet er definert i langt større grad gjennom dagens lovverk og åpner ikke i samme grad for tolkningsstil med henhold til hva lovgiver måtte ha ment.

Jo mere rigide NVE er med hensyn til tolkningen av reglene rundt det funksjonelle skillet, jo større kostnader vil bli påført bransjen. Dette vil innebære en uheldig utvikling for samfunnet. Vi frykter at en stivbent regulering, uten rom for variasjoner, vil påføre samfunnet dårlige og kostbare løsninger. Dette vil dermed være i strid med praksisen at lover og forskrifter utformes i henhold til samfunnsøkonomisk optimalitet.

Vi vil også understreke vår klare oppfatning av at innføringen av det funksjonelle skillet synes å være begrunnet i et ønske om å konsolidere bransjen i færre energiselskaper. Dette synspunktet deles av en rekke bransjefolk og i flere miljøer. I Arendalsuka ble dette påpekt fra flere foredragsholdere, blant annet på Paretos og Selmers seminar, uten at noen tok til motmæle på dette punktet. I motsetning til innføringen av det selskapsmessige skillet, som har en begrunnelse som bransjen i større grad ser verdien av, synes kravet om det funksjonelle skillet å være basert på andre motiver enn hensynet til de beste og mest kostnadseffektive løsningene.

Vi understreker videre at merknaden fra komiteens flertallsinnstilling under lovbehandlingen må tas med i betraktningen når forskriftsendringene utarbeides. Det er skapt et inntrykk av at NVE mener direktoratet kan velge å se bort fra flertallsinnstillingen, noe vi mener er i brudd med god forvaltningspraksis. Merknaden har som kjent følgende ordlyd: *«Flertallet viser til at departementet kan gi nærmere forskrifter om funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet, men legger til grunn at prinsippene skal være de samme som gjelder for selskaper med over 100.000 kunder som i dag er underlagt krav om funksjonelt skille.»*

Vi vil her minne om at reguleringen av selskapene med funksjonelt skille før lovendringen ga rom for fleksibilitet og nødvendig tilpassing. Vi har oversikt over hvordan disse selskapene håndterte reglene for det funksjonelle skillet når flertallsmerknaden kom, og vi ser at praksisen varierte betydelig. Dette må derav tas med i vurderingen av nye forskrifter.

I fastsettelsen av forskrift er det viktig å respektere betydelige variasjoner mellom landets kraftselskap, med hensyn til kundemasse, geografi og tilgjengeligheten på kompetanse. Vi mener derfor at en *de minimis* forskriftsfesting av kravene til skillet er formålstjenlig. Dette innebærer at en kun bør ta med hovedkrav til skillet i forskriften. Den bør ikke inneholde en detaljert, uttømmende regulering. Myndighetene bør således sette fokus på formålet bak reglene og ikke definere disse i detalj, som i praksis ikke vil treffe alle selskaper like godt. På samme måte som en slik forskriftsfesting vil kunne tillate lokale, nødvendige variasjoner, vil NVEs tilsynsregime påse at prinsippene i forskriften etterleves.

Vi vil i det følgende redegjøre for dette, knyttet opp mot flere av de sentrale problemstillingene som er blitt diskutert i NVEs referansegruppe for forskriftsarbeidet. KS Bedrift Energi og Distriktsenergi har sammen med flere av våre medlemsbedrifter sittet i gruppen.

Ledelse av selskapene

Temaet knytter seg til kravet om at nettselskapet skal være uavhengig fra de andre selskapene i konsernet, og dreier seg om personer som inngår i ledelsen. Dette faller inn under energilovens § 4-7. Definisjonen av «ledelse» er imidlertid noe som kan kreve en nærmere avklaring. Vi mener «ledelse» i denne sammenhengen må begrenses til styre og daglig leder/ administrerende direktør. Etter vår oppfatning er det lite formålstjenlig å utvide ledelsesbegrepet utover aksjelovens definisjon. Det er styre og adm. dir. som fastsetter budsjett og handlingsplan. Øvrige personer i selskapenes ledergruppe agerer på sin side innenfor retningslinjene som kommer fra adm. dir. og styre. Vi mener derfor den operative ledelsen i selskapene ikke bør omfattes av begrepet. Ledelsen i ett større selskap, vil åpenbart kunne ha en annen karakter enn i ett mindre selskap. Dette må være med i betraktningen i definisjonen av ledelse, og underbygger at en detaljregulering ikke er å foretrekke.

Multiutility

Det er viktig at forskriftene ikke umuliggjør driften av flere enn én monopolistvirksomhet innen samme selskap, eksempelvis nett og vann/ avløp (multiutility). Samdriftsfordelene er bevist over lang tid for noen selskap. Så langt har det vist seg uproblematisk å drifte flere naturlige monopol i samme selskap. Det er vanskelig å se for seg en risiko for konkurransevridende fordeler av en slik organisering. Slike selskap bør derfor få eksplisitt unntak fra kravet om funksjonelt skille.

Regulering av fiber

Fiber er i dag i mange selskaper tett integrert i strømnettet. I særdeleshet er dette tilfellet gjennom OPGW ledninger hvor jording av strømnettet og fiber er en felles ledning. I tillegg blir mange rene fiberkabler brukt til en blanding av nettformål og rene bredbåndsformål. Blant nettformål kan nevnes overvåking og styring av nettet, samt innsamling av målerverdier. Vi mener derfor det er naturlig at fiber gis anledning til å bestå som en del av nettvirksomheten. I tillegg bør det gis anledning til å selge ledig fiberkapasitet til aktører i markedet.

Innføringen av det selskapsmessige skillet vil hindre nettselskapene i selge fibertjenester til slutt kunder. Dette med bakgrunn i ønsket om nøytralitet. Bransjen har tatt denne endringen inn over seg.

Dersom forskriften også skulle forby selskap å eie og drifte fiber som er tett integrert med strømnettet, mener vi dette for det første vanskeliggjør digitaliseringen av det norske strømnettet. For det andre forringes mulighetene for best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser. Dersom nettet skal driftes helt separat fra fibervirksomheten, vil forskriftene være en hemsko for sunn og ønsket utvikling.

Overskuddskapasitet

Vi mener det ikke må forskriftsfestes noen uttømmende fortolkning av overskuddskapasitet. Hva som til enhver tid er overskuddskapasitet vil være situasjonsbetinget. Dermed er det lite hensiktsmessig å tallfeste slik kapasitet i forskrift. Vi mener en bør nøye seg med en generell bestemmelse om at selskapene ikke skal ha overkapasitet som eget forretningsområde.

Samtidig som vi stiller oss bak kravet om at salg av overskuddskapasitet ikke skal kunne virke konkurransevridende på det eksterne entreprenørmarkedet, er det av beredskapshensyn viktig at bedriftene får operere under en grad av fleksibilitet. I lokalmiljøer hvor det ikke finnes eksterne tjenestetilbydere, må nettselskapene kunne sikres nødvendig bemanning for kritesituasjoner. Samtidig må denne arbeidskraften kunne sysselsettes i normalsituasjoner. Selskapene må dermed tillates å rigge arbeidsstyrken med kapasitet for kritesituasjoner, under forutsetning av at overskuddskapasitet i normalsituasjoner selges til markedspris.

Forskriftene må heller ikke legge hindre for en fornuftig bruk av materielle eiendeler, som administrasjonsbygg. Det må åpnes for at nettselskapene står som eier, og leier ut overflødig kapasitet til andre virksomheter.

Driftssentraler

Vi mener det er viktig å videreføre adgangen til felles driftssentraler. Det er også vesentlig at ikke reguleringen pålegger selskapene å ha dobbelt bemanning ved driftssentralen, det vil si både nett- og produksjonsansatte, ettersom dette vil være svært kostnadsdrivende for selskapene. Vi mener en eventuell tydeliggjøring av kravet til nøytralitet er dekkende.

Sammendrag

KS Bedrift Energi og Distriktsenergi har i dette skrivet påpekt betydningen av at NVEs forskriftsfesting av lovkravet til det selskapsmessige og funksjonelle skillet omhandler prinsipper, heller enn en utfyllende forskriftstekst. For det første mener vi god forvaltningsskikk tilsier at Stortingets føringer må observeres. For det andre har vi gjennom flere eksempler belyst utfordringer som vil oppstå dersom NVE nedsetter en uttømmende og rigid forskrift. Med tanke på de betydelige forskjellene internt i bransjen er det svært viktig at forskriftene ikke innskrenker selskapenes handlingsrom unødig. Lokale variasjoner mellom selskapene er naturlig – forskriftene må dermed gi rom for lokale løsninger. Noe annet vil være kostnadsdrivende, en kostnad som vil veltes over på kundene. Dette vil av samfunnsøkonomiske årsaker være svært uheldig.

Vi ber dermed om at NVE tar de potensielt betydelige, negative ringvirkningene på alvor i det videre og avsluttende forskriftsarbeidet.

Med vennlig hilsen,



Asle Strand

Direktør, KS Bedrift Energi



Knut Lockert

Daglig leder, Distriktsenergi