

Innst. 180 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:87 S (2017–2018)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marit Arnstad, Ole André Myhrvold, Sandra Borch og Nils T. Bjørke om endringer i energiloven § 4-7 om krav om funksjonelt skille

Til Stortinget

Bakgrunn

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

- «1. Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til en lovendring som ivaretar de mindre nettselskapene, og der det i kravet om funksjonelt skille legges til grunn at nettselskap med under 30 000 abonnenter gis fritak.
2. Stortinget ber regjeringen gi nettselskap som drifter flere naturlige monopol i samme selskap, unntak fra kravet om funksjonelt skille.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Else-May Botten, Espen Barth Eide, Hege Haukeland Liadal og Runar Sjøstad, fra Høyre, Tina Bru, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Gisle Meininger Saudland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Per Espen Stoknes, viser til Dokument 8:87 (2017–2018) med forslag om til endringer i energiloven § 4-7 om krav til funksjonelt skille. Komiteen viser til at krav om funksjonelt skille ble vedtatt i Stortinget gjennom Prop. 35 L (2015–2016) Innst.

207 L (2015–2016), hvor Stortinget vedtok da å endre energiloven ved å innføre krav til funksjonelt skille gjelder for alle nettforetak.

Komiteen viser til at krav om funksjonelt skille innebærer at personer i ledelsen i nettforetaket ikke kan delta i ledelsen i søsterselskap i konsernet. Likeledes at morselskap eller kontrollerende eier kun skal ha overordnet styring med de økonomiske rammene til nettforetaket, og kan ellers ikke gi instruks til den daglige driften eller om investeringsbeslutninger.

Komiteen viser til at krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet (monopol) og konkurranseutsatt virksomhet har vært drøftet i Stortinget flere ganger. I 2006 behandlet Stortinget Ot.prp. nr. 61 (2005–2006), hvor krav til selskapsmessig og funksjonelt skille i energiloven ble vedtatt krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og produksjons- eller omsetningsvirksomhet for selskap som har over 100 000 nettkunder. Dette var et krav som kom i EUs andre elmarkedspakke. Komiteen viser til at det den gang ble drøftet om kravet om funksjonelt skille skulle inntreffe med et kundegrunnlag på mellom 10 000 og 30 000 nettkunder. Komiteen viser til at det er 15 av 123 nettselskap som har mer enn 30 000 kunder i dag.

Komiteen viser til at nettvirksomhet er et naturlig monopol og at kundene ikke selv kan velge hvilket nettselskap de slutter seg til. Det er derfor et særskilt behov og ansvar for de regulatoriske myndighetene å beskytte kundene og sikre mest mulig nøytralitet i nettet.

Komiteen viser til at monopolfunksjonen som nettselskapene driver, er pålagt et regnskapsmessig skille, jf. kontrollforskriften. Dette regnskapsmessige skillet gjelder for alle nettselskap. Direkte og indirekte interne overføringer av økonomiske midler mellom monopolvirksomhet og annen virksomhet som konsesjonæren driver, skal fremgå av regnskapene. Rapporteringen skal gjøres på egne virksomhetsområder som skal inndeles i følgende kategorier: Kraftomsetning, kraftproduksjon, sentralnett, regionalnett, distribusjonsnett, tele- og øvrig virksomhet.

Komiteen viser til at strømmettet er langsiktige investeringer i sårbar og utsatt infrastruktur. Kompetansekrav, ny teknologi og nye krav fra nettkunder med tanke på

leveringssikkerhet, men også nye tjenester, vil etter komiteens mening over tid legge grunnlaget for endringer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at Stortinget i mars 2016 vedtok et krav om funksjonelt skille i energiloven § 4-7, og at regjeringens utgangspunkt var at regional- og distribusjonsnettet i Norge er fragmentert og uoversiktlig – med mange og mindre selskap, med svakheter som er forventet å forsterke seg fremover.

Flertallet ser ikke at regjeringens utgangspunkt begrunner den lovendringen som ble vedtatt. Flertallet viser til at lovendringen i ettertid har vært kritisert – blant annet fordi det for små og mellomstore nettselskap er vurdert som en byråkratisk, uhensiktsmessig og fordyrende organisering av virksomheten. Flertallet viser videre til at det også har vært rettet kritikk mot at det verken lå økonomiske eller samfunnsmessige utredninger til grunn for lovendringen. Flertallet mener at dette i seg selv var en svakhet ved lovforslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til Innst. 207 L (2015–2016) om endringer i energiloven om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet. Disse medlemmer viser til at denne endringen blant annet ble gjennomført på bakgrunn av rapporten «Et bedre strømnett» som ble overlevert OED av en ekspertgruppe som ga råd om bedre nettorganisering. Ekspertgruppen anbefalte blant annet å etablere selskapsmessig og funksjonelt skille.

Disse medlemmer viser til at selskapsmessig skille innebærer at nettvirksomheten skilles ut i eget foretak. Nettforetaket kan ikke drive annen virksomhet enn sitt naturlige monopol. I dette ligger det en begrensning i hvilke tjenester nettselskapet kan selge, slik at de ikke kan benytte sitt naturlige monopol som konkurransefortrinn i strømmarkedet. Disse medlemmer viser til at funksjonelt og selskapsmessig skille sikrer den frie konkurransen, og ikke minst konkurranse på like vilkår i strømmarkedet.

Disse medlemmer understreker at en sammenblanding av nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet medfører risiko for krysssubsidiering ved at utgifter knyttet til konkurranseutsatt virksomhet føres på nettvirksomheten, noe som kan føre til høyere tariffer for kundene. Disse medlemmer viser til at nettselskapene også sitter på data om kundene som kan tilflyte strømselskapene og gi urettmessige konkurransefordeler i strømmarkedet, noe som går på tvers av nøytralitetsplikten nettselskapene er ilagt.

Disse medlemmer viser til at 88,3 pst. av nettselskapene i Norge har under 30 000 kunder. Mange av disse selskapene har igangsatt prosessen med å opprette funksjonelt og selskapsmessig skille og disse medlemmer mener det ville vært uheldig dersom disse prosessene reverseres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne mener det ikke er dokumentert at det er betydelige, systematiske forskjeller på små, mellomstore og større selskapers evne til å drive energiforsyning og strømmett, og at det heller ikke er sannsynliggjort at færre og større selskap vil gi bedre forsyningssikkerhet enn det mindre nettselskap gjør i dag.

Disse medlemmer mener lovendringen favoriserer de store nettselskapene, bygger byråkrati og påskynder unødvendige strukturendringer i nettselskap over hele landet. Disse medlemmer viser til slutt til at lovendringen har store økonomiske og driftsmessige konsekvenser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det i Norge er 131 nettselskap med inntektsramme for 2018, hvorav mange er små, lokale og kommunalt eide selskap, og at dette er en modell som har vært avgjørende for bygging og drift av infrastruktur i hele landet. Disse medlemmer mener at omstruktureringen som lovendringen forutsetter, i hovedsak er ideologisk fundert, og egnet til å svekke det lokale eierskapet og undergrave modellen for organisering og drift av nettselskap i Norge. Omstruktureringen innebærer, etter disse medlemmers syn, også en risiko for redusert beredskap og at landets sikkerhet for strømforsyning svekkes.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til en lovendring som ivaretar de mindre nettselskapene, og der det i kravet om funksjonelt skille legges til grunn at nettselskap med under 30 000 abonnenter gis fritak.

II

Stortinget ber regjeringen gi nettselskap som drifter flere naturlige monopol i samme selskap, unntak fra kravet om funksjonelt skille.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 8. mars 2018



Ketil Kjenseth

leder

Runar Sjøstad

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråd Terje Søviknes til energi- og miljøkomiteen, datert 10. januar 2018****Vedr. representantforslag 87 S (2017-2018) om endringer i energiloven §4-7 om krav om funksjonelt skille**

Jeg viser til brev av 18. desember 2017 fra energi- og miljøkomiteen med vedlagt representantforslag 87 S (2017-2018) fra representantene Marit Arnstad, Ole André Myhrvold, Sandra Borch og Nils T. Bjørke om endringer i energiloven § 4-7 om krav om funksjonelt skille. Representantene fremmer følgende forslag:

"1. Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring som ivaretar de mindre nettselskapene og der det i kravet om funksjonelt skille legges til grunn at nettselskap med under 30 000 abonnenter gis fritak.

2. Stortinget ber regjeringen gi nettselskap som drifter flere naturlige monopol i samme selskap unntak fra kravet om funksjonelt skille."

Kravet om selskapsmessig og funksjonelt skille

Stortinget vedtok våren 2016 endringer i energiloven om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet, jf. Prop. 35 L (2015-2106) og Innst. 207 L (2015-2016).

Selskapsmessig skille innebærer at nettvirksomheten skilles ut i et eget foretak. Nettforetaket kan ikke drive med annen virksomhet. Det selskapsmessige skillet legger begrensninger på hvilke tjenester et nettselskap kan selge. Nettforetaket kan selge noen begrensede tjenester som har nær sammenheng med nettvirksomheten. Dette gjelder primært overskuddskapasitet, bistand i beredskapssituasjoner og driftskontrollfunksjoner. Forslag til forskrift vil bli sendt på høring på ordinær måte.

Det vil fortsatt være tillatt at nettforetak inngår i et konsern med andre selskap som driver annen virksomhet. Organisering i konsern kan gi gunstige finansierings- og

skattevilkår. Dessuten kan morselskapet tilby administrative fellestjenester til hele konsernet, for eksempel lønn og HR-tjenester.

Konsernet som helhet vil kunne ha insentiver til å utnytte nettforetaket i strid med regelverket, herunder reglene om krysssubsidiert og nøytral opptreden. Det er derfor også krav om funksjonelt skille, som innebærer at nettforetaket i stor grad skal drives som et uavhengig selskap. Funksjonelt skille begrenser hvem som kan ha ledende stilling i nettforetaket. Det er i tillegg forbud mot at morselskap instruerer nettselskap i den daglige driften eller ved beslutninger som gjelder utbygging av nettet.

Hensikten med reglene om selskapsmessig og funksjonelt skille

Siden nettvirksomhet er et naturlig monopol, kan ikke kundene selv velge nettselskap. Det er et særskilt behov for å beskytte kundene, både husholdninger, næringsliv og kraftprodusenter.

Hensikten med reglene er å sikre at nettvirksomhet drives så effektivt som mulig, slik at nettariffene ikke blir høyere enn nødvendig, og slik at kundene ikke betaler mer enn nødvendig for bruk nettet. Det er også viktig at nettvirksomheten har tilstrekkelig økonomisk selvstendighet til å fatte viktige beslutninger om utbygging eller oppgradering av strømmettet.

Videre skal reglene sikre at konkurranseutsatt virksomhet som er integrert med nettvirksomhet kan konkurrere på like vilkår som andre. En sammenblanding av nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet medfører risiko for krysssubsidiert ved at utgifter knyttet til konkurranseutsatt virksomhet føres på nettvirksomheten. Dette fører til høyere tariffer for kundene. I tillegg får den konkurranseutsatte virksomheten en urettmessig fordel som kan utnyttes i markedet.

En sammenblanding av rollene i et integrert energiselskap gir insentiver for nettvirksomheten til å gi andre fordeler til integrert konkurranseutsatt virksomhet. Til tross for nettselskapenes tilknytningsplikt for kraftproduksjon, kan det for eksempel være en fare for at produksjon i eget konsern gis forrang ved tilknytninger og blir begunstiget ved beregning av anleggsbidrag. Et annet eksempel er at nettvirksomheten i kraft av sin monopolfunksjon kan sitte på informasjon som er verdifull for aktører i

markedet, for eksempel kundedata. Konsernet kan ha insentiv til at slik informasjon tilflyter egen konkurranseutsatt virksomhet.

Kraftbransjen står overfor store endringer. Løsningene som har fungert godt frem til nå er ikke nødvendigvis best egnet til å møte fremtidens kraftmarked. Teknologisk utvikling, samt endrede forbruks- og produksjonsmønstre stiller nye krav til nettvirksomhetene. Utfordringene bør håndteres med lavest mulig kostnad og høyest mulig forsyningssikkerhet. Det er derfor viktig at foretaksledelsen fokuserer på nettvirksomheten og overholder nøytralitetsplikten.

Utredninger bak lovforslaget i 2016

Forslagsstillerne viser til at det ble etterspurt samfunnsøkonomiske analyser av gevinstene ved selskapsmessig og funksjonelt skille i forbindelse med høringen av lovforslaget. Olje- og energidepartementet nedsatte i 2013 en ekspertgruppe for å gi råd om en bedre nettorganisering. Rapporten "Et bedre organisert strømnett" ble avlevert i mai 2014. Ekspertgruppen anbefalte blant annet å etablere selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettforetak. Dette var basert på samfunnsøkonomisk teori, teorier for selskapsanalyse og vurderinger av en rekke internasjonale studier av temaet og norske forhold.

En vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene inngikk i departementets høringsnotat som ble sendt på bred høring. Eventuelle tall og kostnadsestimater måtte bli innhentet individuelt fra alle selskaper dersom man skulle forsøkt på en samlet tallfesting. Slike tall er ofte konfidensielle og sensitive for det enkelte selskap. Det ville være vanskelig å verifisere tallene, og vurderingen av tallmaterialet ville vært preget av asymmetrisk informasjon. I tillegg vil nytte og kostnader avhenge av fremtidige beslutninger hos en rekke individuelle foretak og deres eiere. Departementet anså det derfor ikke som tilrådelig å tallfeste nytten/kostnadene.

Nord-Salten kraftlag og Austevoll Kraftlag, bransjeorganisasjoner (KS bedrift og Distriktsenergi, tidl. DEFO) samt Thema har tallfestet forventede kostnader ved innføring av krav om selskapsmessig og funksjonelt skille. Disse opererer med store

forskjeller mellom lavest og høyest anslag. Kostnadene vil avhenge av hvordan selskapene velger å innrette eller tilpasse seg til kravet.

Funksjonelt skille dreier seg om sammensetningen av ledelse og om instruksjon fra morselskap eller kontrollerende eier til nettvirksomheten. Kravet om selskapsmessig skille forutsetter et eget selskap for nett og ett for konkurranseutsatt virksomhet. Hvert av disse skal ha én leder og ett styre. Det funksjonelle skille sier at det skal være *forskjellige* personer i styrene og ledelsen i nettselskapet og i øvrig virksomhet. Flere styrer behøver ikke bety store kostnadsøkninger. Etter aksjeloven kapittel 6, skal selskaper med under 30 ansatte ha ett styremedlem eller flere. Nærmere 2/3 av selskapene har i dag under 30 ansatte knyttet til nettvirksomheten. I et konsern kan man vurdere å ha færre medlemmer i de ulike styrene enn i styret for et integrert selskap.

I en redegjørelse om samfunnsøkonomien, vil også nytten av forslaget måtte vektlegges. NVE publiserer årlig en rapport hvor de analyserer utviklingen i nøkkeltall for nettselskapene over en periode på ti år. For tre av disse rapportene (rapportene for henholdsvis 2013, 2015 og 2016) har NVE i hovedsak fokusert på forskjeller mellom rene nettselskaper^[1] og nettselskaper som er vertikalt integrert i samme juridiske enhet^[2]. Kort oppsummert viser resultatene fra analysene at rene nettselskaper blant annet har:

- lavere nettkostnad (målt som nettselskapets tillatte inntekt dividert på mengde overført energi, eks. avgifter)
- lavere KILE-kostnad (avbruddskostnad) per abonnement
- høyere gjennomsnittlig avkastning
- lavere drifts- og vedlikeholdskostnad per abonnement

I følge NVE kan det være flere årsaker til de observerte forskjellene mellom gruppene. Rene nettselskap er i gjennomsnitt større enn de integrerte selskapene og kan hente ut stordriftsfordeler. Nettselskap som er selskapsmessig eller funksjonelt

^[1] selskaper med selskapsmessig og/eller funksjonelt skille

^[2] selskaper med kraftomsetning, kraftproduksjon og –omsetning, og kraftprodusenter med noe nett

skilt har også i større grad oppmerksomhet om effektiv drift, utvikling og utnyttelse av nettet, og tar i mindre grad utenforliggende hensyn enn integrerte nettselskap. Videre er det mer begrensede muligheter til kryssubsidiering og feilallokering av kostnader i nettselskap som er selskapsmessig eller funksjonelt skilt enn i integrerte nettselskap.

Beredskapskapshensyn

I bakgrunnen for representantforslaget vises det til at omstruktureringen, etter forslagsstillernes syn, innebærer en risiko for «reduert beredskap og at landets sikkerhet for strømforsyning svekkes». Kravene til beredskap fremgår imidlertid av beredskapsforskriften, og denne vil gjelde fullt ut også i fremtiden. Eventuelle begrensinger i nettselskapets adgang til å selge beredskapstjenester til andre selskap fremgår av kravet om selskapsmessig skille, ikke det funksjonelle skillet. Departementet har hjemmel til å tillate at nettforetaket selger eller leier ut egen kapasitet i beredskapssituasjoner. Bestemmelser om dette vil inngå i forslaget til nye forskriftsbestemmelser om selskapsmessig og funksjonelt skille.

Nettselskap kan allerede i dag inngå formelle samarbeid med andre nettselskap om å dele ressurser for å løse ulike oppgaver – eksempler på dette er Nettalliansen og Valider. Kravene om selskapsmessig og funksjonelt skille er ikke til hinder for slike samarbeidsallianser mellom nettselskap.

Nærmere om forslag 1: Unntak fra krav om funksjonelt skille for nettselskap med under 30 000 nettkunder

Uten et funksjonelt skille vil konsern med nettvirksomhet i praksis lettere kunne innrette seg slik at den positive virkningen av det selskapsmessige skillet blir redusert. Det er derfor behov for regler som sikrer nettselskapet en viss grad av uavhengighet.

For å avdekke brudd på regelverket gjennom tilsyn og kontroll, kreves det tilgang på detaljert informasjon om hvert enkelt selskap. Myndighetene har i dag ikke tilgang til all nødvendig informasjon for å avdekke brudd. Et bedre tilsyn ville forutsette skjerpede rapporterings- og dokumentasjonskrav til det enkelte selskap og hyppigere kontroller. Dette ville igjen kreve betydelige ressurser både hos

myndighetene og i de enkelte foretakene. Kravene til selskapsmessig og funksjonelt skille, reduserer behovet for tilsyn og kontroll.

Jeg mener at det i tillegg til et krav om selskapsmessig skille er nødvendig å kreve nøytralitet i styrings- og beslutningsstrukturer mellom konkurranseutsatt virksomhet og monopolvirksomhet. Det funksjonelle skillet er en forutsetning for at det selskapsmessige skillet faktisk styrker nettvirksomhetens nøytralitet og gir effektiv konkurranse.

Funksjonelt skille for alle nettselskap med inntektsramme

Forslagsstillerne viser til at dagens modell med mange små, lokale og kommunalt eide selskap har vært avgjørende for bygging og drift av infrastruktur over hele landet. Både i dag og historisk har det imidlertid vært variasjon i størrelsen på nettselskapene. Det er ikke holdepunkter for å hevde at små, lokale og kommunale selskap verken har vært eller er avgjørende for bygging og drift av infrastruktur.

Det er kun 15 av 123 nettselskap med inntektsramme i Norge (eks. Statnett) som har mer enn 30 000 nettkunder. Det er altså 108 nettselskap som vil få fritak fra kravet om funksjonelt skille. Dette tilsvarer 88,3 prosent av selskapene.

Jeg mener man nå bør fastholde lovvedtaket fra forrige stortingsperiode om at kravene om både selskapsmessig og funksjonelt skille bør gjelde for alle selskaper, uavhengig av størrelse. En størrelsesgrense for funksjonelt skille vil kunne gi konkurransevidringer mellom selskap og motiv til strategiske tilpasninger. De samme hensyn gjør seg gjeldene for å kreve skille både for små og store selskap.

Husholdninger, lokalt næringsliv og kraftprodusenter vil kunne tjene på en omstrukturering av nettselskapene. Mer solide og veldrevne nettselskaper vil bidra til lavere nettleie, mindre variasjon i nettleie på tvers av nettområder og at nettselskapene er moderne og fremadrettede som leverer gode netjtjenester til en god pris. Jeg legger vekt på at alle bør ha rett til å møte nøytrale nettselskap, uavhengig av hvor mange kunder nettselskapet deres har.

Nærmere om forslag 2

Det er for departementet noe uklart hvordan forslag 2 skal forstås. Jeg legger til grunn at forslagsstillerne kun ber om unntak fra det funksjonelle skillet. Hensikten med forslaget synes å være at de samme personene kan sitte i ledelsen i de forskjellige monopolvirksomhetene. Jeg antar også at forslagsstillerne med "naturlig monopol" sikter til kommunale tjenester som vann, avløp og renovasjon.

Det er kun to selskap som drifter vann og avløp i samme selskap eller konsern, Sykkylven Energi AS og Austevoll Kraftlag SA med Austevoll Vatn og Avløp SA i samme konsern.

Fare for krysssubsidiering er den største utfordringen ved å drifte flere monopoler sammen. Selv om flere monopoler skal driftes sammen, er det fortsatt behovet for å skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og monopol. Behovet blir tvert imot antagelig større, siden grenseflaten mellom konkurranseutsatt virksomhet og monopol blir større. Jeg anser likevel ikke et fritak fra funksjonelt skille mellom monopolvirksomheter som like problematisk som et fritak fra funksjonelt skille mellom monopol og konkurranseutsatt virksomhet vil være.

I utformingen av loven er det tatt høyde for at det i særlige tilfeller kan være behov for dispensasjon fra kravet til funksjonelt skille. Som alternativ til å fastsette et nytt unntak i loven, kan selskapene benytte den eksisterende adgangen til å søke om dispensasjon etter energiloven § 4-7 tredje ledd. I vurderingen av dispensasjonssøknaden kan det blant annet legges vekt på hvorvidt nettselskapet/konsernet allerede driver annen monopolvirksomhet, og hvorvidt samordning av ledelsen av de to aktuelle monopolvirksomhetene i det enkelte tilfellet gir relevante samdriftsfordeler.