

Olje -og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Postmottak@oed.dep.no

Deres ref. 22/1645-

Vår ref.: Arvid Bekjorden

Vår dato: 14.12.2022

Hørings svar fra Distriktsenergi – om heving av grensen for krav til funksjonelt skille

Distriktsenergi representerer et flertall av landets nettselskaper. Med dette svaret følger vårt innspill til høringen.

Bakgrunnen for høringen

For de enkelte energikonsernene kan kravet til funksjonelt skille isolert sett føre til økte kostnader blant annet fordi forskjellige personer må utnevnes for å sitte i ledelsen i de ulike delene av energikonsernet. I tredje elmarkedsdirektiv 2009/72/EF, som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett, er det i henhold til artikkel 26 nr. 4 mulighet for å vedta unntak fra kravet om funksjonelt skille for nettforetak med færre enn 100 000 tilknyttede nettkunder («undertakings serving less than 100 000 connected customers»).

Nettvirksomhet er et naturlig monopol og nettkunder kan ikke selv velge hvilket nettselskap de skal bruke. Det er derfor viktig at myndighetene har et godt regelverk som sikrer at nettselskap opptrer nøytralt.

Når færre nettselskap omfattes av kravet om funksjonelt skille, vil de mulige nyttevirkningene av kravet kunne reduseres. Kravet om funksjonelt skille er imidlertid kostnadsdrivende og til hinder for at energikonsern kan organisere seg som de selv ønsker, og kostnadene kan for noen selskaper oppleves som uforholdsmessig høye. En heving av terskelen for kravet om funksjonelt skille vil kunne sikre at energikonsern kan utnytte kompetansen i selskapet på en effektiv måte. Videre mener departementet at kravet ikke skal være strengere i Norge enn i EU. Nettkundene har krav på nøytrale nettselskap, uavhengig av hvor mange kunder nettselskapet deres har. Samtidig vil det gjeldende kravet om selskapsmessig skille fortsatt gjelde for alle energikonsern, og departementets vurdering er at dette vil bidra til å sikre nettselskaperens nøytralitet.

Distriktsenergis kommentarer

Distriktsenergi har hele tiden vært klare og tydelige på at kravet til det funksjonelle skillet er fordyrende og byråkratiserende for mindre og mellomstore selskaper. Det er viktig at selskaper med begrenset antall ansatte kan bruke kompetansen på tvers av selskapene på alle nivåer i organisasjonen, for å redusere kostnadene og for å kunne utnytte den samlede kompetansen i konsernet på best mulig måte. Vi stiller oss dermed bak forslaget der kravet til det funksjonelle skillet løftes til 100 000 kunder i tråd med det kravet som i dag er i EU. Fra vår side har vi hele tiden stillet oss undrende til at det på dette området har blitt dyttet strengere og mere byråkratiserende krav på

mindre og mellomstore selskaper enn hva som har vært tilfelle i EU. Med denne foreslåtte endringen vil ikke dette være tilfelle lengre.

Kravet til det funksjonelle skillet gjenspeiler fortidens behov

Distriktsenergi har helt siden Reitenrapporten kom i 2014 og foreslo et krav til et funksjonelt skille, stilt seg sterkt kritisk til dette kravet. Kravet er formelt begrunnet i et ønske om økt nøytralitet, og reelt sett blitt anført som virkemiddel for færre nettselskaper i Norge.

Vi minner om at krysssubsidiering er ulovlig og at de siste årene er det kommet en rekke regelendringer som skal sikre at nettselskapene opptrer nøytralt, samtidig som at bransjen siden forslaget kom i 2014 har utviklet seg i rekordfart. Det som kunne se ut som hensiktsmessige regelendringer når Reiten-rapporten kom, passer ikke i 2022. Kravet til det funksjonelle skillet er et eksempel på dette. En endret kraftbransje og en rekke nye regler som skal sikre selskapenes nøytralitet har forsterket vår oppfatning ytterligere om at et krav til det funksjonelle skillet er unødvendig, fordyrende og sterkt byråkratiserende for små og mellomstore nettselskaper.

Av endringer som er kommet til de siste årene for å sikre nøytraliteten er listen lang og vi nevner følgende:

- Krav til selskapsmessig skille.
- Krav til deling av kundedatabaser mellom nett og kraft.
- Etableringen av Elhuben.
- Nye forskrifter til konserninterne kjøp.
- Energilovforskriften; Nye forskrifter for bruk av overskuddskapasitet for nettselskapet.
- Energilovforskriften; Ny presisering av plikten til nøytral og ikke-diskriminerende opptreden.
- Energilovforskriften; Nye vilkår for samarbeid om felles driftssentral mellom nettselskap og foretak som driver produksjon av elektrisk energi eller fjernvarmevirksomhet.
- Energilovforskriften; Salg av fiberkapasitet engros. Nettselskap skal ikke bygge opp egen fiberkapasitet med formål om å selge eller leie denne ut. Salg av fiberkapasitet skal skje på like og ikke-diskriminerende vilkår.
- Energilovforskriften; Bestemmelser om markedsføring av nettselskap. For å sikre at nettselskap opptrer nøytralt i forbindelse med markedsføring og kommunikasjon er det innført bestemmelser som regulerer dette. Hensikten bak endringene er å redusere forvirringen som oppstår hos sluttbruker når nettselskapet har samme navn som andre foretak i konsernet, og kraftleverandører generelt.
- Innstramminger (som fremmer nøytralitet) i DEA modellen som måler effektiviteten i nettselskapene.
- Innføring av hjemmel til å legge overtredelsesgebyr for brudd på noen av de nye bestemmelsene.
- Innstramming av insentiver til kostnadseffektivitet for nettselskaper. Det er bestemt at reguleringsmodellen strammes inn i 2023 (økt vektning av kostnadsnormene) som vil gjøre det vanskelig å ikke drifte nettselskapet kostnadseffektivt.
- Regnskapsmessig skille er på plass, som gir økt transparens.
- Myndighetene bruker ressurser på tilsyn for å sikre at kostnader er ført riktig (revisorgodkjent).

Og vi slutter oss til det samme som nå OED selv skriver i sitt høringsnotat om nøytraliteten:

Etter departementets vurdering er ikke de konkurransemessige ulempene med heving av terskelen for krav om funksjonelt skille til å gjelde nettselskaper med flere enn 100 000 nettkunder tilstrekkelig store til at kravet bør videreføres. Det vil fortsatt gjelde krav til

nøytral opptreden hos nettselskapene, selv om unntaket fra kravet til funksjonelt skille vil omfatte flere nettselskaper enn i dag.

Med denne rekken av regler og regelendringer de siste årene vil et krav til det funksjonelle skillet for de mindre og mellomstore selskapene innebære langt flere ulemper, enn en eventuell og omdiskutert gevinst kravet måtte bety for nettselskapets nøytralitet.

Ulempen med krav til funksjonelt skille er større jo mindre selskapet er

Det er en kjensgjerning og heller ikke bestridt at kravet til det funksjonelle skille med de ulemper dette innebærer, medfører en større byrde jo mindre selskapet er. For de største selskapene er ulempene knapt nok tilstedeværende, mens for de mindre selskapene kan kravet være tilnærmet ødeleggende. Fordelene i et mindre selskap som har klare og enkle beslutningsprosesser og lite byråkrati, vil bli spist opp av fordyrende og byråkratiserende beslutningsprosesser. Gjennom kravet til det funksjonelle skille må man ha flere styrer og flere ledere hvilket gir økte kostnader og økt byråkrati. For et lite selskap blir de økonomiske konsekvensene av disse grepene større enn i et stort selskap og det vil få tilsvarende negative effekter på selskapenes effektivitetsberegning i DEA-modellen og dermed på selskapenes inntektsgrunnlag. 100 000 kunder er således et bedre utgangspunkt for effektiv nettdrift i Norge enn dagens grense på 10 000 kunder.

Anførselen som tidligere er fremmet fra enkelte større selskaper om at det er rettferdig med et krav til funksjonelt skille for alle, er et dårlig argument, tatt i betraktning av at et slikt krav slår svært ulikt ut for mindre selskaper kontra større selskaper.

Funksjonelt skille som virkemiddel for å fremme flere fusjoner blant nettselskapene.

Det faktum at kravet til det funksjonelle skillet kan være med på å spenne bein på deler av kraftbransjen, synes ikke å være bestridt. Det synes heller ikke å være bestridt at den underliggende begrunnelsen for å opprettholde et slikt krav, er en viten om at kravene gjør det vanskelig for mindre nettselskaper å drive effektivt, og på den måten tvinge disse inn i folden på større energiverk lokalisert i de store byene i Norge. Fra vår side har det vært underlig å bivåne dette, der enkelte har brukt et byråkratiserende regelverk som verktøy for å dytte nettselskaper ut av virksomhet og inn i større selskaper. At en har lyktes med dette har vi også fått eksempler på.

Det var da heller ikke bestridt fra Reitens side da rapporten kom at, forslagene skulle bidra til færre selskaper i Norge. Dette var også en del av premissene for debatten i Stortinget i 2018 når anmodningsvedtaket på 30 000 kunder ble vedtatt. Også i OEDs høringsnotat fra den gang ser vi at dette poenget vektlegges. Det står å lese;

«Det er en risiko for at en størrelsesgrense for funksjonelt skille kan gi incentiver til strategiske tilpasninger. De små nettselskapene kan få incentiv til å holde seg under 10 000 kunder, noe som igjen kan bli en barriere mot sammenslåing av to eller flere nettselskaper som i dag har under 10 000 nettkunder. På den annen side vil denne grensen ikke påvirke incentivene hos selskaper som allerede har over 10 000 nettkunder til oppkjøp av andre nettselskaper».

Til dette kan det også bemerkes at om det en gang i tiden forelå et slikt incentiv, hvilket vi har til gode å se i praksis, er dette borte nå ved å heve grensen til 100 000 kunder. Kommer man over 100 000 kunder er det heller ingen ulemper ved kravet til det funksjonelle skillet, slik som vi opplever for mindre og mellomstore selskaper. RME opplyser også om at det er blitt 54 færre nettselskaper i Norge de siste 10 år og at det per i dag er færre enn 100 nettselskaper i Norge. Fra vår side kan vi også bemerke at det er knapt nok et nettselskap som ikke har tatt en strategisk diskusjon i selskapet

om veien videre, enten denne diskusjonen endte opp i en konsolidering eller ikke. Forutsetningene for veien videre er svært forskjellig, og det er viktig at politikere og myndigheter har respekt for at dette er det eierne av selskapene som må avgjøre. Politikernes oppgave må være å tilrettelegge for effektiv og god drift av selskapene, og ikke gjøre det vanskeligere å drive godt. En endring av grensen til 100 000 kunder er således et godt steg i riktig retning fra regjeringens side.

Regjeringen må ha flertall i stortinget for endringen

Et krav til et funksjonelt skille har vært oppe i Stortinget ved flere anledninger. Diskusjonene har vært mange og lange og blant annet dreiet seg om antall selskaper, lokal tilhørighet, beredskap og mye mere. Det blir å dra det for langt å trekke frem diskusjonene i denne høringen, men vi nevner SV's og Lars Haltbrekken's tilnærming fra stortingets behandling den 16. mars 2018, der Stortinget diskuterte hvorvidt man burde øke innslagspunktet fra 10 000 kunder til 30 000 kunder. SV's standpunkt nevnes all den stund regjeringen er avhengig av flertall på Stortinget for å løfte terskelen til 100 000 kunder om foreslått i denne høringen. Haltbrekken uttalte da blant annet følgende i nevnte stortingsdebatt:

«Vi får med dette stoppet en større sentralisering av kraftsektoren enn det man er pålagt fra EU, og mer byråkratisering enn det man er pålagt fra EU. Kraftselskaper med færre enn 30 000 kunder får nå muligheten til å slippe kravet om det funksjonelle skillet. Det vi gjør nå, er å finne praktiske løsninger som fungerer, og som bidrar til lokalt eierskap til infrastruktur, heller enn å ri prinsipper. Det er ingen åpenbar grunn til at norsk lovgivning skal være strengere enn den europeiske, som kun har krav om et skille for selskaper med mer enn 100 000 kunder». <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-03-16/?m=2>

Med denne tilnærmingen fra SV og det vi kjenner til fra SV om dette punktet tidligere, bør det ikke være grunnlag for noe tvil mht at forslaget fra regjeringen om å heve terskelen til 100 000 kunder nå får flertall.

Det har vært reist en innsigelse mot at det at man nå hever kravet to 100 000 er en reversering av tidligere regler. Det er ikke vår oppfatning. Det faktum at en nå hever terskelen gjør at selskapene kan forholde seg til denne terskelverdien og rette virksomheten inn mot denne fremover i tid. Dersom et selskap har gjennomført et funksjonelt skille med under 100 000 kunder, står de fritt til å fortsette med denne organiseringen eller justere denne på framtidig generalforsamling om de måtte ønske dette. Denne endringer hører dermed ikke hjemme i båsen for reverseringer av et regelverk, slik enkelte vil ha det til.

Norge får med dette høringsforslaget, samme grense for det funksjonelle skillet som i EU, og Distriktsenergi støtter forslaget i høringen om hevingen av grensen for kravet til funksjonelt skille fra 10 000 til 100 000 nettkunder.

Distriktsenergi opplever heller ikke at det er samme engasjement rundt spørsmålet nå som tidligere og tror dette skyldes at det er gjennomført en rekke fusjoner og et betydelig sett av andre regler som skal sikre nøytraliteten utover et krav til funksjonelt skille.

Det er derfor våre klare oppfordring at lovforslaget vedtas raskt og at en med denne endringen kan anse spørsmålet om hvor mange kunder selskapene skal ha for å være omfattet av det funksjonelle som avgjort en gang for alle.

Vennlig hilsen
Distriktsenergi.



Knut Lockert
daglig leder