

Høringsnotat

Forslag til endringer i energiloven
(endringer i krav om funksjonelt skille)

1 Innledning

Departementet foreslår endringer i krav om funksjonelt skille for nettforetak. Det foreslås at krav om funksjonelt skille ikke skal gjelde for nettforetak med færre enn 100 000 nettkunder.

Energiloven §§ 4-6 og 4-7 stiller krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og produksjon og omsetning av elektrisk energi mv. Kravet om selskapsmessig skille gjelder alle nettforetak uavhengig av antall nettkunder, mens kravet om funksjonelt skille i dag gjelder for nettforetak med flere enn 10 000 nettkunder.

Energiselskap organiseres ofte som et konsern hvor det både drives nettvirksomhet og annen virksomhet, typisk kraftproduksjon og -omsetning. Funksjonelt skille innebærer at personer i ledelsen i et nettforetak ikke kan delta i ledelsen i foretak som driver annen virksomhet innenfor konsernet. Det funksjonelle skillet avskjærer også morselskapets adgang til å instruere nettselskap i daglig drift eller ved beslutning som gjelder utbygging eller oppgradering av nett.

Ved lovendring i 2016 ble kravet om funksjonelt skille skjerpet, og skulle fra og med 1. januar 2021 gjelde for alle nettforetak i et integrert selskap, uavhengig av antall nettkunder. Ved ny lovendring i 2021 ble det vedtatt at grensen skulle endres og at kravet om funksjonelt skille kun skulle gjelde for nettforetak med flere enn 10 000 nettkunder. Denne lovendringen trådte i kraft i mars 2021.

Departementet foreslår endringer i kravet om funksjonelt skille etter energiloven § 4-7 slik at grensen heves til nettforetak med 100 000 eller flere nettkunder. Det foreslås ingen endringer i kravene til selskapsmessig skille etter energiloven § 4-6.

2 Høringsforslagets bakgrunn

For de enkelte energikonsernene kan kravet om funksjonelt skille isolert sett føre til økte kostnader ved at 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.

Kravet om funksjonelt skille skal sikre at ledelsen slipper målkonflikter i konsernet slik at nettvirksomheten rendyrkes og drives så effektivt som mulig. Ved å begrense morselskapets rett til å instruere nettselskapet i daglig drift eller ved beslutninger som gjelder utbygging av nettet, sikrer man at beslutninger om nettdrift ikke påvirkes av interessene til andre foretak i konsernet.

Når færre nettselskap omfattes av kravet om funksjonelt skille, vil de potensielle nyttevirkningene av kravet 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. Distriktsenergi og Samfunnsbedriftene, som organiserer flere små og mellomstore energikonsern, har vært klare på at de ønsker en heving av den nedre grensen for kravet om funksjonelt skille. 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 nettselskapenes nøytralitet.

3 Gjeldende rett

Krav om funksjonelt skille gjelder i dag mellom nettvirksomhet og annen virksomhet innenfor det integrerte foretaket. Med annen virksomhet forstås all virksomhet som ikke er nettforetakets egen nettvirksomhet. Kravet følger av energiloven § 4-7 og gjelder for integrerte nettforetak med flere enn 10 000 nettkunder.

Begrepet integrert foretak er definert på følgende måte i energiloven § 1-3 tredje ledd:

"Foretak eller en gruppe av foretak som driver overføring, omforming eller fordeling av elektrisk energi (nettvirksomhet) i tillegg til annen virksomhet. En gruppe av foretak omfattes dersom en fysisk eller juridisk person kan utøve direkte eller indirekte kontroll med foretak i gruppen."

Etter definisjonen omfattes også en kommune som er majoritetseier (eller har annen form for kontroll) i et nettforetak. Det betyr blant annet at det gjelder krav om funksjonelt skille mellom nettforetaket og annen virksomhet som kommunen driver eller har kontroll over.

Morselskap eller kontrollerende eier skal heller ikke kunne gi instruks til nettforetaket om den daglige driften eller om avgjørelser vedrørende utbygging eller oppgradering av nettet, jf. energiloven § 4-7 annet ledd.

Departementet har uttalt følgende om begrepet "nettkunder" i Ot.prp. nr. 61 (2005-2006) side 34 venstre spalte:

"Departementet viser for øvrig til at NVE har foreslått å endre kriteriet fra «nettkunder» til «målepunkt» fordi begrepet er mer objektivt og lettere kontrollerbart. Departementet er i utgangspunktet enig i dette, men legger til grunn at endringen i praksis ikke vil ha noen stor reell betydning, utover i enkelte tvilstilfeller. Departementet vil holde fast ved begrepet «nettkunder» i loven, fordi dette brukes i direktivet og dessuten må oppfattes å være mer forståelig. Departementet vil også vise til at begrepet tilknytninger («connections») er brukt i Kommisjonens forklaringsnotat. Antall nettkunder eller antall tilknytninger er ikke

nødvendigvis sammenfallende med antall målepunkt. I eventuelle tvilstilfeller må det foretas en konkret vurdering i lys av samtlige momenter for å sikre en fortolkning som ligger innenfor direktivets rammer."

Se også side 65 venstre spalte der det er uttalt at:

"Ved fortolkningen av begrepet nettkunder må det foretas en konkret vurdering hvor blant annet antall målepunkter, antall tilknytninger og kundeforhold vurderes. I eventuelle tvilstilfeller må det legges vekt på hvilken løsning som må anses å være innenfor direktivets rammer."

Med nettkunder menes både fysiske og juridiske personer, det vil si unike personnumre og organisasjonsnumre registrert som kunder i et nettselskap. Den enkelte kunde er registrert i Elhub. En kunde kan ha flere målepunkt i samme nettselskap. En privatperson kan for eksempel ha hus og hytte i samme nett. En næringskunde kan for eksempel ha en organisering der ett selskap er strømkunde på vegne av flere filialer.

4 Departementets forslag

Departementet foreslår å begrense virkeområdet for kravene om funksjonelt skille etter energiloven § 4-7 til nettforetak som har 100 000 eller flere nettkunder. Det betyr at det ikke vil gjelde noen begrensninger på muligheten til å delta i ledelsen i både nettforetaket og i ledelsen i andre foretak i gruppen, for nettforetak som har færre enn 100 000 nettkunder. Det vil heller ikke være krav om uavhengighet mellom nettforetaket og morselskap eller kontrollerende eier.

Departementet foreslår ingen endringer i definisjonen av nettkunder, slik det fremgår av omtalen i punkt 3 ovenfor.

Departementet viser til at samtlige nettselskap, uavhengig av størrelse, fremdeles vil være underlagt krav om selskapsmessig skille etter energiloven § 4-6.

Øvrig regelverk som skal sikre selskapenes nøytralitet vil fremdeles gjelde for nettselskaper med færre enn 100 000 nettkunder, slik som krav til nøytral opptreden, separate budsjett og regnskaper mv. Samtlige nettselskap er underlagt lov- og forskriftsbestemte krav om nøytral opptreden overfor strømkunder, kraftprodusenter, kraftleverandører og andre tjenesteleverandører. Nøytral opptreden er en forutsetning for like markedsvilkår, som igjen bidrar til et velfungerende kraftmarked og effektiv konkurranse. Blant annet fremgår slike krav av energiloven § 4-1 og forskrift om netregulering og energimarkedet (NEM). Det foreslås ikke endringer i dette.

Departementet ser heller ikke behov for å foreslå endringer i bestemmelsen om funksjonelt skille i NEM § 4-17, siden bestemmelsen viser til den kretsen av aktører som følger av energiloven. Øvrige krav overfor nettselskapene som følger av NEM, slik som nøytral opptreden og krav til separate budsjetter og regnskaper for ulike virksomhetsområder mv. vil fremdeles gjelde.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte endringen medfører at krav om funksjonelt skille bare skal gjelde for integrerte foretak der nettforetaket har 100 000 eller flere nettkunder. Jo færre selskap som omfattes av kravet om funksjonelt skille, jo mer reduseres de potensielle nyttevirkningene av kravet. Ved den gjeldende grensen på 10 000 nettkunder har 60 av 93 nettselskap fritak fra kravet om funksjonelt skille. I Norge har vi relativt mange små nettselskap, og en grense på 100 000 nettkunder vil medføre at 87 av 93 nettselskap ikke omfattes av kravet.

Samtlige nettselskap, uavhengig av størrelse, vil fremdeles være underlagt kravet om selskapsmessig skille. Departementet anser at dette reduserer risikoen for at et unntak fra kravet om funksjonelt skille virker negativt inn på selskapenes nøytralitet. Også øvrige krav til nøytral opptreden vil gjelde for nettselskaper med færre enn 100 000 nettkunder.

Kravet om funksjonelt skille er, sammen med krav om selskapsmessig skille, virkemidler for å legge til rette for at nettselskapene opptrer nøytralt. Et unntak fra kravet for de mindre nettselskapene kan redusere den potensielle nyttevirkningen av kravet, og kan øke kostnadene forbundet med tilsyn av nettselskapene for å sikre nøytral opptreden. Kravet om funksjonelt skille setter også begrensninger i morselskapets rett til å instruere nettselskapet i daglig drift eller ved beslutninger som gjelder utbygging av nettet. Kravet skal sikre at beslutninger om nettdrift ikke påvirkes av interessene til andre foretak i konsernet. Dette bidrar til å understøtte nettselskapets plikt til likebehandling av norske strømkunder samt aktører som kraftprodusenter, kraftleverandører og andre tjenesteleverandører. Unntak fra kravet om funksjonelt skille som omfatter et større antall nettselskaper enn i dag, kan føre til mindre klare skillelinjer mellom nettvirksomheten og øvrige selskaper i konsernet.

At færre energikonsern vil omfattes av kravet om funksjonelt skille kan på den annen side gi en kostnadsbesparelse for energikonsernene ved at de kan bruke samme personer i ledende stillinger i flere selskaper i konsernet. Det er vanskelig å tallfeste denne typen kostnadsbesparelse, blant annet fordi kostnadene og gevinstene påvirkes av hvordan energikonsernene velger å organisere seg. En heving av grensen for kravet om funksjonelt skille til nettforetak med flere enn 100 000 nettkunder vil innebære at 87 av 93 nettselskap i Norge ikke omfattes av kravet. Selskaper slik som Elvia AS, BKK Nett AS, Lede AS, Agder Energi Nett AS, Tensio AS og Lnett AS vil fortsatt omfattes av kravet om funksjonelt skille.

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.

Nettselskapenes inntektsramme blir delvis fastsatt på bakgrunn av en effektivitetsmåling mot andre nettselskap. Dagens terskel for krav om funksjonelt skille medfører imidlertid at mange av nettselskapene har ulike rammevilkår. En heving av terskelen for krav om funksjonelt skille vil medføre at om lag 90 prosent av nettselskapene ikke omfattes av kravet. Hevingen vil videre medføre at selskapene som omfattes av kravet er så store at de

naturlig vil være funksjonelt skilt. En heving av terskelverdien kan derfor sies å legge til rette for likere rammevilkår for nettselskapene.

En heving av terskelen for kravet om funksjonelt skille vil ikke være til hinder for fusjoner mellom nettselskap som det av bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige hensyn er rasjonelt å gjennomføre.

Departementet ønsker tilbakemeldinger i denne høringen dersom unntaket fra kravet om funksjonelt skille for nettforetak med færre enn 100 000 nettkunder medfører andre økonomiske eller administrative konsekvenser enn beskrevet her.

6 Merknader til lovbestemmelsene

Til energiloven § 4-7

Departementet foreslår å begrense virkeområdet for kravene om funksjonelt skille til nettforetak som har 100 000 eller flere nettkunder. Med nettkunder menes fysiske eller juridiske personer registrert som kunde i et nettselskap, det vil si antall unike personnumre og organisasjonsnumre. Departementet viser til Prop. 35 L (2015-2016) og Ot.prp. nr. 61 (2005-2006) for en nærmere omtale av hva kravene til funksjonelt skille innebærer.

Forslag
til lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om
produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling
og bruk av energi m.m.

(endringer i krav om funksjonelt skille)

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. gjøres følgende endringer:

§ 4-7 tredje ledd skal lyde:

Kravene i første og annet ledd gjelder ikke for nettforetak med *færre enn 100 000 nettkunder*.

II

Loven gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer.