



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 OSLO

Sendt pr epost til postmottak@oed.dep.no

Vår ref.:

Vår dato.:

10. januar 2014

Endringer i energiloven – tredje energimarkedspakke – høring

Distriktenes energiforening, Defo viser til departementets høringsnotat «Forslag til endringer i energiloven til gjennomføring av EUs tredje energimarkedspakke» av 17.09.13.

Defo har følgende innledende bemerkninger. Tredje energimarkedspakke tar opp viktige tema med hensyn til regulators uavhengighet, spørsmål om forholdet mellom Statnett som TSO og underliggende nettselskaper som DSO, og ikke minst problemstillinger rundt overgangen fra tre til to nettnivå i Norge.

I vurderingen av disse spørsmålene er det viktig at en lener seg på de prinsipielle tilnærmingene fra EU rundt disse problemstillingene, slik som nøytralitet hos en TSO og en DSO avhengig av hvordan man velger å definere denne rollen.

Samtidig er vi opptatt av at de endringene som foreslås i Norge også passer i Norge. Vi har viktige utfordringer fremover, men samtidig er det slik at vi har en kvalitet på leveransen som er bedre enn noen gang. NVE presiserer dette selv gjennom deres rapport nr. 44 driften av kraftsystemet fra 2012, der det fremkommer at det har vært en nedadgående trend siste 10 år med stadig færre driftsforstyrrelser. Med de enorme investeringene vi ser i kraftnettet kommende år er det vår oppfatning at denne positive utviklingen vil fortsette.

Det er også slik at prisen på netjtjenester har falt med 9 % realøkonomisk siden 2005. Med andre ord er det mye som fungerer i Norge. Dette bør hensyntas ved implementeringen av EUs tredje energimarkedspakke. Det som er EUs utfordringer er ikke nødvendigvis en kopi av våre utfordringer.

Det er viktig at de endringer som foreslås ses i lys av at vi har et fungerende nett, samtidig som endringene tar inn over seg framtidige utfordringer så langt vi kjenner disse. På den bakgrunn er vi svært opptatt av at de foreslåtte endringene blir tilstrekkelig fleksible, slik at de i praksis også møter framtidens utfordringer og ikke låser utviklingen. Dette er særlig viktig tatt i betraktning at framtidens utfordringer og valg av løsninger for å møte disse foreløpig ikke synes åpenbare.

Fra Defo side mener vi således at for det tilfelle at myndighetene ønsker å peke på framtidige DSOer, bør man se på dagens KSU-områder og det bør ses på hvilke samarbeidskonstellasjoner som forefinnes når DSO oppgavene nærmere skal defineres og tildes. Dog er det vår oppfatning at dagens situasjon der områdekonsesjonærer er å anse som DSOer er å foretrekke inntil en er bedre kjent med innholdet i DSO ansvaret.

Regulators uavhengighet og etablering av en uavhengig klageinstans

Det forslås en ny § 2-3. (Reguleringsmyndighet og klagenemnd)

Det presiseres at politikken må utformes gjennom overordnede føringer, lov og forskrifter, og Olje- og energidepartementet (OED) foreslår en separat budsjettbevilgning over statsbudsjettet for å sikre direktoratets uavhengighet. Det stilles for øvrig krav om uavhengighet for reguleringsmyndighet på ulike definerte områder som fastsettelse av tariffer, nettilknytning, balansetjenester og tilgang til grensekryssende infrastruktur.

Fra Defos side støtter vi den grunnleggende tilnærmingen om at regulator skal ha en armlengdes avstand til departementet innenfor disse områdene.

Det viktigste tiltaket er likevel at klagesakene foreslås behandlet av en egen ny uavhengig klagenemnd. Fra Defos side støtter vi dette, da man på denne måten legger til rette for at klagesakene får en «ugildet» behandling i klageinstansen. Vi vil likevel bemerke at en ved etableringen av en slik klageinstans sikrer en tilstrekkelig og bred kompetanse i klageorganet blant dets medlemmer. En må også være seg svært bevisst framdriften i klageorganet, slik at vi med opprettelse av dette ikke opplever et nytt system med uforholdsmessig lang saksbehandlingstid for å få avgjort sakene. En bør derfor vurdere en viss terskel for å få fremmet sakene i klageorganet, kombinert med at de prinsipielt viktige sakene får sin avgjørelse i klageorganet.

Spørsmålet om transmisjon og distribusjon av elektrisk energi – overgang fra tre til to nettnivå

Departementet påpeker i høringsdokumentet at

«det er store variasjoner mellom landene i EU når det gjelder hvordan grensen mellom transmisjonssystemet og distribusjonssystemet trekkes. Med utgangspunkt i direktivets generelle ordlyd må de enkelte statene selv foreta den nærmere grensedragning mellom transmisjons- og distribusjonssystemet. Denne vurderingen må etter departementets forståelse forankres i direktivets definisjoner og under hensyntagen av nasjonale karakteristika for det enkelte lands system for transport av elektrisk energi»

Slik vi leser OEDs tilnærming til spørsmålet om å trekke grensene mellom transmisjon og distribusjon er at dette er først og fremst et nasjonalt anliggende. Fra Defos side støtter vi denne oppfatningen.

I praksis snakker vi i all hovedsak om hvorvidt regionalnettet skal henføres transmisjonsnettet eller distribusjonsnettet. Vi merker oss at departementet legger til grunn at regionalnettet skal anses som distribusjon i direktivets forstand. I Defo har vi bestandig stått på at forholdet mellom sentralnettet og underliggende nettnivå må vurderes ut i fra et funksjonskriterium. Dette står vi fortsatt ved, og etter vår oppfatning er dagens regionalnett basert på funksjonskriterium mer å anse som distribusjon enn transmisjon. Dog ser vi ikke bort i fra at det kan være enkelte deler av nettet som kan ha transmisjonsfunksjon som bør henføres transmisjon av denne grunn. Beslutningen om å henføre Lofotringen til sentralnettet er et eksempel på dette.

Dersom man mot formodning skulle legge seg på at regionalnettet er å anse som transmisjon, så vil dette etter forslaget fra EU innebære en storstilt overdragelse av nett fra regionalnettselskapene til Statnett. Dette vil åpenbart være en stor politisk utfordring som vi ikke vil anbefale at det legges opp til.

For det tilfelle at en velger å legge regionalnettet sammen med dagens distribusjonsnett blir det viktig å utarbeide en hensiktsmessig regulering av hvordan regionalnett og dagens distribusjonsnett skal drives innenfor den nye definisjonen av distribusjonsnett. Herunder er det avgjørende å fastsette nye vilkår for DSOer som legger til rette for effektiv drift og videre utvikling av en ny nettstruktur til beste for nettkundene, se nedenfor.

Defo støtter med dette OEDs tilnærming til at dagens regionalnett i all hovedsak bør henføres distribusjon.

Organisering av sentralnettet

Departementet ber spesifikt om en tilbakemelding enten en ny § 4-8 eller nye §§ 4-8 og 4-9 (*alternativ 2*). Departementet ber om en vurdering av alternativ 1 og 2:

Alternativ 1:

Statnett er i dag den eneste systemansvarlige i det norske kraftsystemet og forslaget medfører at Statnett sertifiseres som eneste TSO i Norge. Direktivet forutsetter at den som sertifiseres og utpekes til TSO må utøve de oppgaver som følger av direktivet, og som systemansvarlig utfører Statnett de fleste av disse oppgavene i dag. Direktivet forutsetter blant annet at TSO skal ha oppgaver i forbindelse med kapasitetstildeling, flaskehalshåndtering, innkreving av flaskehalsinntekter, balansehandtering, håndtering av kraftutveksling med tilgrensende transmisjonssystemer m.m. Dette er i tråd med Statnetts systemansvar i dag, slik det er nedfelt i konsesjon for utøvelse av systemansvaret og systemansvarsforskriften. Statnett har også ansvaret for slike oppgaver i nettanlegg selskapet ikke selv eier.

Forslaget innebærer at andre sentralnetteeiere enn Statnett må overdra sine sentralnettsanlegg til Statnett innen en gitt tidsfrist. Forslaget innebærer både en plikt til å selge og en plikt til å kjøpe.

Forslaget innebærer at Statnett vil være eneste eier av sentralnettsanlegg i Norge, med de fordeler det kan få med samordnet utvikling og drift av sentralnettet.

Alternativ 2:

Et annet alternativ er at sentralnettseiere som tilhørte et vertikalt integrert selskap 3. september 2009 gis muligheten til å velge mellom enten å selge anleggene til Statnett, eller å videreføre sitt eksisterende eierskap, med nødvendige justeringer innenfor rammene av direktivets modell for uavhengig systemoperatør, ISO.

Forslaget innebærer at andre sentralnettseiere enn Statnett gis mulighet til å videreføre sitt eierskap innenfor rammene av direktivets ISO-modell. I dette alternativet utpekes Statnett som uavhengig systemoperatør (ISO) for sentralnettsanleggene. I praksis innebærer dette, slik vi ser det at selskapene opprettholder eierskapet til anleggene uten å ha reell innflytelse på disse hva gjelder investeringer eller andre sentrale områder. Statnett må finne egnede måter å samarbeide med eierne av de anleggene foretaket er uavhengig systemoperatør for.

For de øvrige eiere av sentralnettsanlegg medfører ISO-modellen en endring i retning av et rent finansielt eierskap til anleggene. Anleggseier er forpliktet til å samarbeide med og støtte Statnett

som uavhengig systemoperatør, blant annet når det gjelder finansiering av investeringer. Eiere av sentralnettsanlegg må dessuten være selskapsmessig og funksjonelt adskilt fra all aktivitet som ikke er transmisjon. Det vil si at eierskapet til sentralnettsanlegg må skilles ut i et eget selskap.

Fra Defos side anbefaler vi modell nr. 1 og dermed at departementet vedtar § 4-8. Forutsetningen er naturligvis at det settes en riktig pris på anleggene, i tråd med at det skal gis full «erstatning».

Nye krav for operatør av distribusjonssystem

Tredje elmarkeds pakke reiser spørsmålet om forholdet mellom Statnett som TSO og forholdet til underliggende DSOer.

Innledningsvis er det fra vår side viktig å bemerke at Statnett i dag gjør en god jobb som nøytral TSO. De har et overordnet ansvar for det norske kraftsystemet og de har systemansvaret. Som tidligere nevnt, kraft-Norge leverer bedre tjenester enn noen gang. Det er også vår vurdering at etter 3-elmarkeds pakke er dagens områdekonsesjonærer DSOer nok. Det vil si at dagens regelverk er innenfor rammen av de regler som nå kommer, som en følge av 3-elmarkeds pakke.

Når forholdet mellom Statnett som TSO og deres forhold til underliggende DSOer likevel kommer opp nå, er dette basert på en tilnærming der man forventer at for framtiden trengs det andre regler og muligens en annen maktbalanse eller ett annet ansvarsforhold mellom TSOen og DSOene, enn den vi ser i dag.

Når vi skal definere hvilke framtidige utfordringer som skal sette premissene for endringene, er det få håndfaste forhold som legges til grunn. Med enkelte unntak fremstår det som uklart hva vi kommer til å stå overfor. Med et slikt utgangspunkt er det vår oppfatning at en skal være varsom med å foreta store endringer i eksisterende system. Dette gjelder da også i forholdet mellom Statnett som systemansvarlig og de underliggende DSOer. Det er også viktig at en vokter seg vel for å utarbeide regler som er for spesifikke, slik at man risikerer at disse ikke passer på de utfordringene vi etter hvert står overfor.

Likevel ser vi at det kommer utfordringer av en noen annen karakter enn de vi har i dag. Blant annet synes det som om at det er en gjengs oppfatning at det blir en utfordring med lokale kraftbalanser, blant annet som et resultat av mer ny fornybar produksjon i underliggende nett. Det er også slik at oppgaver som regional kraftsystemplanlegging, håndtering av flaskehals, styring av produksjon, beredskap, tariff og investeringer har vært nevnt som mulige DSO oppgaver uten at dette på noen måte er definert som dette i dag.

Vi er skeptiske til i å peke på enkelte selskaper som såkalte DSOer. Vi mener en isteden må vurdere å se på enkelte områder eller samarbeidskonstellasjoner, der selskapene i felleskap bestemmer hvordan DSO- utfordringene skal møtes.

Dagens KSU- områder kan i noen deler av landet være egnede DSO -områder. Innenfor KSU områdene er selskapene allerede i dag vant til å samarbeide. Dette er langt å foretrekke framfor å peke på enkelt selskaper til å ta en slik rolle. Forutsetningen er at alle selskapene dette berører er med i beslutningsprosessen som angår det respektive området. Det samme vil være tilfelle dersom man peker på en samarbeidskonstellasjon av flere selskaper.

I enkelte områder vil en tilnærming via det enkelte KSU- området kunne være hensiktsmessig, mens man i andre områder kan være vel så egnet å peke på en samarbeidskonstellasjon av flere selskaper. Hvordan regionalnettet og distribusjonsnettet er i det respektive område kan ha betydning i så måte.

Dagens regionalnettvirksomhet og distribusjonsnettvirksomhet har i liten grad operative samhandlingsområder og regionalnettet er bygget på mange ulike måter rundt om i landet. Anleggene har ulike konsesjonsordninger, de bygges og vedlikeholdes etter forskjellige krav. Dette gjelder også driftskoordinering.

Det er derfor grunn til å spørre hvorvidt ikke de største samordnings- og effektivitetsgevinster tidvis oppnås i horisontal samhandling mellom likeartede, operative virksomheter innenfor henholdsvis regionalnett og distribusjonsnett. En nasjonal ensretting ved inndeling av DSO områder og fastsettelse av DSO-vilkår som ikke tar hensyn til dette, kan derfor bidra til nye og ineffektive nettstrukturer som ikke er tilpasset kundenes behov. Det bør derfor åpnes for fleksible vilkår med åpning for lokale tilpassinger som kan ivareta framtidige utviklingsmuligheter når DSO- vilkårene skal vedtas.

Derfor kan organisatoriske sammenslutninger av nettselskap med likhetstrekk med de ordninger som er etablert blant mindre og mellomstore sparebanker danne grunnlag for utpeking av DSO er. Slik Defo opplever det i dag, er det flere samarbeid som er i ferd med å utvikle seg som på sikt kan være naturlige DSOer innenfor ett gitt området.

For det tilfelle at det legges oppgaver av ovennevnte karakter helt eller delvis til en DSO er det avgjørende at de som måtte få et slikt ansvar i så fall er å anse som nøytrale i forholdet mellom egen produksjon og egne anlegg. Å legge slike forvaltningsoppgaver til store regionale selskaper med stor egenproduksjon av kraft ville være å utfordre hele energiloven og dets viktige prinsippløst om nøytralitet. Jo flere oppgaver av forvaltningsmessig karakter lagt til et underliggende DSO, jo viktigere med nøytralitetshensynet. Vi mener at et samarbeid mellom selskapene innenfor et KSU samarbeid eller gjennom en samarbeidskonstellasjon der alle selskapene har innflytelse uten at enkeltelskaper har flertall alene, lettere kan møte disse nøytralitetshensynene som er nødvendig for en DSO.

For å unngå at en låser seg for framtidige gode løsninger mener vi følgelig at en bør se på både en tilnærming der KSU-områdene vurderes og at en ser på de samarbeidskonstellasjoner som måtte forefinnes når tildeling av DSO oppgaver skal finne sted. Regionale forskjeller kan være med å avgjøre hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig.

For øvrig anmoder vi departementet å se grundig på DSO rollens innhold i forhold til hvordan en rasjonell nettvirksomhet med utviklingspotensiale kan innrettes. Dette er etter hva vi kan se ikke tilstrekkelig berørt i departementets høringsnotat.

Ny § 3-7. (Operatør av distribusjonssystem)

Departementet kan gi forskrifter om utpeking av konsesjonær etter §§ 3-1 og 3-2 som operatør av distribusjonssystem. Departementet kan gi forskrifter om operatørens oppgaver og myndighet overfor aktører som helt eller delvis eier eller er tilknyttet nett.

Sett i lys av ovennevnte har vi følgende spesifikke merknader til foreslått ny § 3-7. Etter departementets vurdering vil det norske distribusjons- og regionalnettet kunne møte økte omstillingskrav og nye forventninger til hva nettet skal levere i årene fremover. Det er på denne bakgrunn at departementet foreslår en ny § 3-7 som nevnt ovenfor.

Dette er en typisk fullmaktsbestemmelse som vi finner mange av i energiloven. Fra Defos side er vi skeptiske til utvidet bruk av denne type bestemmelser. Dersom departementet fremover i tid får et behov for å innføre regler som nevnt i § 3-7 er det mest hensiktsmessig at bestemmelsen i så fall fremmes på den tid da denne er aktuell for bruk. Dette sikrer den beste tilbakemelding fra bransjen

og aktørene dette gjelder. Bestemmelsen kan også vise seg å bli svært inngripende i forhold til oppgaver og fullmakter som selskapene sitter med i dag. Dette fordrer også at bestemmelse sikres en forsvarlig behandling i lovs form på et senere tidspunkt.

Defo er derfor av den oppfatning at denne bestemmelsen ikke bør innføres pr i dag.

Vertikalt integrerte selskaper

Endret § 4-6 (Krav om selskapsmessig skille)

Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet for vertikalt integrert virksomhet med over 100 000 kunder. Men forslaget er nå at det åpnes opp for at myndighetene kan stille vilkår med krav om selskapsmessig skille også til selskaper med under 100 000 kunder.

Tilsvarende åpnes det opp for at myndighetene kan fastsette krav om funksjonelt skille etter forslaget § 4-7.

Fra vår drøftelse ovenfor i forhold til kravet om nøytralitet til en framtidig DSO understreker vi at en eventuell DSO med oppgaver av forvaltningsmessig karakter må ha sin sti ren i forhold til nøytralitet i orden. Når dette er sagt har vi samtidig den oppfatning at jo lengre ned i systemet og jo mindre oppgaver av den karakter, desto mindre grunn til å anvende regelverket rigid fra myndighetens side.

Det bør ikke stilles krav til selskapsmessig skille og krav til konsernorganisering når man står overfor mindre selskaper. Dette kan lett føre til at selskapene blir mer tungdrevne og at en mister synergieffekter i selskapet. Dette vil igjen være kostnadsdrivende og påvirke tariffene i negativ forstand. Nøytral opptreden er allerede sikret gjennom en streng praktisering av dagens regelverk. Det er også vert å merke seg at i Norge har vi et av de best fungerende kraftmarkeder i verden og dette skyldes blant annet en rekke aktører på tilbudssiden, der omsetningsvirksomheten til de små og mellomstore selskapene spiller en betydelig rolle. Det bør ikke innføres et regelverk som undergraver dette.

Med vennlig hilsen
Distriktenes energiforening, Defo



Knut Lockert
Daglig leder