



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 OSLO

Sendt pr epost til postmottak@oed.dep.no

Vår dato.: 27. mai 2015

Høring - endringer i energiloven om krav til selskapsmessig og funksjonelt skille

Distriktenes energiforening, Defo viser til departementets høringsnotat «Forslag til endringer i energiloven, datert 15.4 2015.

Oppsummeringsvis vil vi bemerke følgende;

- Defo kan ikke se at det er dokumentert at et selskapsmessig og funksjonelt skille gir de påståtte ønskede virkninger med lavere kostnader og tariffer. Snarere tvert i mot, det er fordyrende og bør derfor ikke gjennomføres. Det vises i den anledning til EC-Groups gjennomgang av NVEs rapportering av nøkkeltall.
- Forslaget bør stilles i bero, inntil det er foretatt tilstrekkelig utredninger hva gjelder virkningene av forslaget i tråd med utredningsinstruksen
- Frykten for krysssubsidiering er ikke dokumentert og betydelig overdrevet. Våre tilbakemeldinger er at dersom selskapene er i tvil om regnskapsføringen av kostnader, legges disse ikke på nett. Dette finner vi sannsynlig i og med at økte kostnader på nett gir en negativ effekt på inntektsrammen.
- Forslaget vil gi høyere kostnader og således høyere tariffer. Forslaget vil i tillegg gi langt flere selskaper i bransjen. Antagelig et sted mellom 100 til 200 flere selskaper som et resultat av kravet til selskapsmessig skille.
- Defo er fornøyd med at nett og produksjon kan samarbeide om felles driftssentral slik det er foreslått. Dette er viktig av hensyn til beredskapen, men gir også lavere kostnader
- Defo er tilfreds med at nettselskapene skal kunne selge tjenester (overskuddskapasitet).
- Etter Defos oppfatning bør myndighetene applaudere samarbeid mellom selskapene og se på dette som et fullverdig alternativ til sammenslåinger av selskaper. Samarbeid ofte det beste alternativet.

- For det tilfelle at myndighetene bestemmer seg for et krav til selskapsmessig skille, kan dette gjøres uten at kravet til et funksjonelt skille innføres. Dette legger i så fall til rette for en bedre, mer effektivt og mindre byråkratisk styring av selskapene, enn dersom man velger å innføre både et krav til et selskapsmessig og funksjonelt skille.

For øvrig har vi følgende innledende kommentarer:

Defo følger OEDs tilnærming i høringsnotatets innledning, der det beskrives en bransje som står overfor store endringer og utfordringer. Det skal også legges til rette for en framtidrettet og klimavennlig energiforsyning. Det skal videre investeres betydelig i nettet og i AMS målere. Som departementet skriver, forventer vi oss en sammensatt og faglig krevende framtid. Og selvfølgelig må foretakene drive og utvikle nettvirksomheten på en måte, som gjør at kundene ikke betaler mer enn nødvendig.

Så langt følger vi OED, men den medisinen som departementet velger gjennom et krav til selskapsmessig og funksjonelt skille for å møte denne framtiden, er slik vi vurderer det ikke hensiktsmessig.

Dessverre synes denne oppskriften å være et dekke av et politisk mål om å møte framtiden med færre selskaper. Dette er dårlig begrunnet og alvorlig for distriktsenergiverkene, for deres kunder og eiere.

Høringsforslaget inneholder for øvrig udokumenterte påstander og hentydninger om at de små og mellomstore energiverkene ikke vil klare framtiden, at det blir lavere tariffer med færre selskaper, samt at her brytes nøytralitetsbestemmelsene i selskaper som ikke har et funksjonelt og selskapsmessig skille. I høringsuttalelsen nedenfor vil vi underbygge hvorfor vi mener dette ikke er holdbare påstander og synliggjøre at ønsket om færre selskaper mer er politisk motivert enn faglig godt forankret.

Det er også Defos oppfatning at det ikke er gjennomført analyser som på noen måte tilfredsstiller kravene i utredningsinstruksen. Forslaget bør derfor stilles i bero inntil dette eventuelt er dokumentert.

Uansett finner vi grunn til å bemerke at vi kan stå overfor en kommende kommunereform, som på sitt vis, kan få stor betydning for den framtidige organiseringen av norske nettselskaper. Det skulle derfor ikke være noen grunn til å sette i gang omfattende tiltak mot bransjen om det er færre selskaper som er målet, vel vitende om at en kommunereform kan komme til å bety mye for den framtidige selskapsorganisering.

Nærmere om utredningsinstruksen

Defo mener at utredningsinstruksen ikke er fulgt og at saken bør stilles i bero inntil det foreligger en konsekvensanalyse som ser på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslaget. Her må en se på konsekvenser for både by og land.

Defo underbygger denne påstanden med følgende:

Det er Defos oppfatning at kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille kan medføre at vi ender opp med langt færre nettselskaper i Norge. Som bakgrunn for denne påstanden ligger det faktum at kravet vil medføre betydelig økte kostnader for distriktsenergiverkene. Vi har i den anledning synliggjort at forslaget til funksjonelt og selskapsmessig skille vil koste minst tre milliarder kroner.

Dette basert på en undersøkelse EC-Group har foretatt på vegne av Nord- Salten Kraft AS. Deretter er det lagt tilsvarende tall på sammenlignbare selskaper.

Forslaget fra OED har på ingen måte et tilsvarende regnestykke, der det er regnet på hva samfunnet eventuelt vil tjene på et slikt skille. I høringen kommer man derimot inn på at kostnadene vil øke på kort sikt med dette kravet. Dette er åpenbart og som nevnt dokumentert for vårt vedkommende. I forslaget til selskapsmessig og funksjonelt skille påstås det at dette vil lønne seg på lang sikt. Dette fremkommer kun som en påstand. Det foreligger ikke et eneste regnestykke som dokumenter dette. Dette er i seg selv i strid med utredningsinstruksen. I den anledning siteres fra EC-Group undersøkelse følgende «*Vår undersøkelse tyder på at de nye kravene som kan komme gir engangskostnader og kostnadsøkninger på sikt for Nord-Salten kraft, uten å bidra med noen gevinst for selskapet eller nettkundene*». (Defos understrekning).

Med denne konklusjonen fra EC- Group, som vi stiller oss bak, er det foruroligende at det ikke er foretatt en gjennomgang av eventuelle gevinster av kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille.

Det som i ytterligere grad skjerper kravet til konsekvensutredninger, er at kravet vil kunne få store samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser, da de som rammes av kravet i størst grad er selskaper som ligger i distriktene. Disse er lokale bærebjelker og motorer for lokalsamfunnet.

Vi kan derfor stå overfor krav som gir store distriktpolitiske konsekvenser. Det er gjort undersøkelser fra Trønderforsk rapport 2012:8 om «samfunnsøkonomiske virkninger av lokale og regionale energiselskaper. Her fremkommer det «*at de mindre nettselskapene har betydelige samfunnsvirkninger i sine nedslagsfelt. Samfunnsvirkningene kommer særlig gjennom områder som eierskap med lokale målsettinger og sterk fokus på infrastruktur og tjenester i konsesjonsområdet*».

Vi kan også lese at det er viktige lokale kompetansearbeidsplasser og at disse langt overstiger antallet direkte ansatt i energiverkene. Skal det kompenseres for sysselsettingsvirkningene må også avkastningen i selskapet økes fra to til fire ganger i forhold til tidligere.

I så hensendende stilles det i utredningsinstruksen et spesifikt krav om at distriktsmessige konsekvenser må utredes etter utredningsinstruksen kapittel 2.3.2 «andre vesentlige konsekvenser».

Med dette som bakgrunn kan man ikke gå videre med lovforslaget, før det er tatt en nærmere gjennomgang av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslaget, der en også ser på distriktsmessige konsekvenser.

Forslaget bør derfor stilles i bero inntil dette eventuelt er dokumentert.

For øvrig finner vi det forunderlig at det legges så stor politisk tyngde og tilsvarende ressursbruk hos departementet og OED på et mål om færre nettselskaper, når vi kjenner til at halvparten av landets nettselskaper står for 8 % av kapitalen og 6 % av kundene. Dette er de samme kundene som i snitt har den høyeste kundetilfredsheten i Norge, og som ligger i områder der energiverket spiller en betydelig samfunnsmessig rolle lokalt. Når departementet samtidig i pressemeldingen til høringsforslaget, legger til grunn at det er 50 selskaper med under 1000 kunder i Norge, for å underbygge grunnlaget for forslaget, blir vi skremt, når sannheten er at det er ett selskap i Norge med under 1000 kunder, Modalen. Dessverre kan det synes som om begrunnelsen bak forslaget i høringen om funksjonelt og selskapsmessig skille for alle står på tilsvarende leirføtter.

Nærmere om det selskapsmessige og funksjonelle skillet

Det anføres fra myndighetshold at et krav til selskapsmessig og funksjonelt skille for alle, betyr at alle selskaper får like vilkår uavhengig av størrelse og at dette således er rettfærdig. Det er imidlertid slik

at dette kravet rammer de mindre og mellomstore selskapene i praksis på en helt annen måte enn ett stort selskap. I et stort selskap er det folk nok til å bemanne opp de forskjellige døtrene i konsernet på en annen måte enn i et lite selskap. I et mindre selskap vil det kunne være av avgjørende betydning og kunne anvende alle ansatte på best mulig måte og tidvis på tvers av selskapets forskjellige forretningsområder. Fordelene i ett mindre selskap med klare og enkle beslutningsprosesser og lite byråkrati spises opp av fordyrende og byråkratiserende beslutningsprosesser gjennom en selskapsdeling.

Det paradoksale her er at når myndighetene ellers argumenterer for mer effektiv drift, ønsker man ofte større enheter og enklere beslutningsprosesser. Gjennom kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille oppnår man det motsatte. Flere styrer, flere ledere, økte kostnader og økt byråkrati. For et lite selskap blir de økonomiske konsekvensene av disse grepene større enn i et stort og det vil få tilsvarende negative effekter på selskapenes effektivitetsberegning i DEA-modellen og dermed på selskapenes inntektstrunnlag.

Fra høringsuttalelsen til Tinn energi, som er et representativt energiverk for våre medlemmer siteres følgende om utfordringen knyttet til et krav om selskapsmessig og funksjonelt skille;

«Konsekvenser for Tinn Energi AS

Dagens organisering av nettvirksomheten gir muligheter til at virksomhetene i små- og mellomstore selskaper kan være kostnadseffektive og rasjonelle. For Tinn Energi AS innebærer regjeringens forslag bl.a. nye lederstillinger i nye selskaper, noe som hindrer den rasjonelle og effektive driften vi har i dag. En splitting kan skape et økt behov for små stillingsbrøker og økt bruk av midlertidige stillinger som følge av sesongmessige variasjoner i arbeidsmengde. I ytterste konsekvens kan lønnsomme, trygge og lokale arbeidsplasser forsvinne og bli sentralisert inn til større enheter. Dette siste gir måloppnåelse for myndighetene, men etterlater seg fattigere distrikter, truet lokalt eierskap, redusert beredskap og dårligere service til kunden som betaler regningen. Undersøkelser viser at energiselskapets tilstedeværelse i distriktene representerer økt trygghet for innbyggere og lokalt næringsliv på en måte som gir sterk lojalitet og vilje til å betale en noe høyere nettleie enn i storbyen».

Utvikling på tariffene

Det trekkes fram særlig to mål med høringsforslaget. Det ene er en mer effektiv og robust strømnnettstruktur, og det andre er lavere nettleie. Til det siste først.

Slik Defo vurderer det vil kravene til selskapsmessig og funksjonelt skille innebære økte tariffen og ikke reduserte tariffen. Kravene medfører økte kostnader og med økte kostnader får man økte tariffen.

Derimot kan fusjoner og oppkjøp gi lavere tariffen for deler av kundemassen, når man slår sammen områdene der kundene til selskapene er lokalisert. Men går tariffen ned i ett område, går den opp i ett annet. Hvor mye avhenger av hvilke selskaper som slår seg sammen. Det som imidlertid er tilfellet er at tariffen i sum forblir den samme, da det er like mye penger som skal hentes inn av kundene etter fusjonen, som før fusjonen. Det vil også være slik at man gjennom fusjoner flytter grensene mellom der det er lave og høye tariffen. Dersom man slår sammen alle nettselskapene i Finnmark, vil forskjellene i tariffen mellom Finnmark og Oslo være tilnærmet uendret.

Det er således ikke slik at tariffen blir lavere gjennom forslaget med krav til selskapsmessig og funksjonelt skille. Sannsynligheten er slik Defo ser det, heller at tariffen øker.

Mer effektiv og robust strømnettstruktur?

I forslaget anføres som begrunnelse at dette vil gi en mer effektiv og robust strømnettstruktur. For det første er det ikke slik at robuste selskaper i denne sektoren er synonymt med de store. Hvorvidt et selskap er robust eller ikke avhenger av om selskapet har tilfredsstillende investeringsevne fremover i eget konsesjonsområdet, og om selskapet for øvrig i stand til å gjøre den jobben som dette er satt til og blir satt til fremover. Vi vet at de mindre selskapene i snitt har en høyere egenkapitalandel enn de store og blant annet gjennom samarbeid, er det intet grunnlag for å hevde at de mindre ikke er robuste nok til å serve kundene fremover på en utmerket måte. Dersom et selskap mot formodning ikke skulle takle fremtiden tilfredsstillende, må dette naturligvis ta konsekvensen av dette. Det forunderlige er jo at myndighetene synes å ha bestemt seg på forhånd hvilke selskaper dette er.

Gjennom kravet til et selskapsmessig og funksjonelt skille oppnår man paradoksalt nok å doble antall selskaper i sektoren. Med departementets definisjon på robusthet blir disse på den måten også mindre robuste i og med at robusthet synes synonymt med størrelse.

For det tilfelle at kravet til et selskapsmessig og funksjonelt skille skulle medføre færre selskaper slik departementet ønsker, så vil dette ha sin årsak i at selskapene påføres økte kostnader og økt byråkrati. Det er på sett og vis forunderlig at det er denne tilnærmingen, som benyttes av en regjering som i det offentlige rom velger å stå for det motsatte.

NVEs nøkkelrapportering

Det faglige alibiet departementet legger seg på er relatert til NVEs nøkkeltall, der det synes å være en sammenheng mellom selskapsform og effektivitet. Det er det selvsagt ikke. Det skrives at kraftselskaper som har strømnett, kraftproduksjon og omsetning i samme enhet har om lag 15 % høyere kostnader pr kilometer nett, når det er tatt hensyn til geografiske relevante forskjeller.

Siste gang NVE kom med sine nøkkeltall ble det sagt det samme, men den gang var det de store selskapene som hadde noe lavere kostnader. Nå er det de samme selskapene, men de har fått en annen innpakning. Nå er det selskapene med krav til et selskapsmessig og funksjonelt skille som kjennetegner disse. Poenget er naturligvis at disse selskapene uavhengig av selskapsform, ligger i de store byene der det å drive nettvirksomhet er noe annet enn å drive nettvirksomhet med andre geografiske og værmessige utfordringer.

En analyse fra EC-Group sier at: «Organisasjonsform har ingen signifikant forklaringskraft på forskjeller i nettselskapenes effektivitet.»

Analysen er utført av EC-Group på oppdrag for Defo og KS Bedrift for om mulig å finne forklaringer på variasjonene i nettselskapenes effektivitet. Mulige forklaringsvariabler som er analysert er: selskapsorganisering, selskapsstørrelse og forklaringsparametere utenfor selskapenes kontroll. I tillegg til den hovedkonklusjonen som er nevnt, sier EC-Group at «Nettselskapenes størrelse har en signifikant forklaringskraft på forskjeller i totaleffektivitet, men ikke for driftseffektivitet.»

Det er dermed ikke hold for at om man omdanner landets selskaper til selskaper med funksjonelt og selskapsmessig skille, så vil dette gi en tilnærmet effektivitetsgevinst på 15 % om noen effektivitetsgevinst i hele tatt. Vår påstand er snarere tvert i mot.

Nærmere om leveringskvaliteten

Dessuten vil leveringskvaliteten i distrikts-Norge over tid gå ned, dersom vi opplever en betydelig reduksjon av landets nettselskaper. Incentivordningen i bransjen bestemt av NVE gjennom KILE-ordningen, trekker i retning av at det ikke vil lønne seg å prioritere grisgrendte strøk. Dessuten må det være noen der nettet er til å reparere dette ved utfall. Det er etter vår oppfatning naivt å tro at en betydelig endring i selskapsstrukturen med et betydelig antall færre selskaper i distriktene ikke vil påvirke leveringskvalitet over tid. Naturligvis vil den det.

Samarbeid i allianser

Selvfølgelig vil det i enkelte tilfeller være klokt av selskaper og områ seg, eventuelt fusjonere selskapet med andre. Men dette må eierne selv få bestemme. Og da basert på hvorvidt de klarer å drive selskapet effektivt, og på om de er tilstrekkelig i forkant i den framtidige utviklingen. Ikke basert på at de møter tyngende unødvendige krav fra myndighetene som åpenbart har som mål å sende de mindre selskapene inn i større enheter.

De selskapene som ikke klarer omstillingen eller driver effektivt nok, vil det over tid uansett ikke være plass til og må områ seg i en eller annen retning. Slik er systemet. Årsaken til at myndighetene, slik Defo oppfatter det på forhånd har definert hvilke selskaper dette er, er etter Defos mening politisk og ikke faglig orientert. Vi minner om at de tre mest effektive selskapene i Norge er av de små.

Defo vil også bemerke at de aller fleste i kraftbransjen har inngått forpliktende samarbeid med andre selskaper. Det er slutt på den tid der selskapene velger å stå alene om det meste. Nå samarbeides det om innkjøp, beredskap og kompetanse. Deler av bransjen er i ferd med å inngå allianser som har klare likhetstrekk med det vi finner i banksektoren der sparebankmodellen og samarbeidet i eika grupperingen, har vært avgjørende for at vi i Norge i dag ikke kun har noen få dominerende banker. Dette samarbeidet gjør at vi har en rekke mindre banker i distriktene som er til stede lokalt og server disse kundene med gjennomsnittlig sett høyere utlån enn hva de store bankene gir i samme området. Det er den lokale tilstedeværelsen som gir de lokale bankene tilstrekkelig kunnskap om kunden til at de i snitt gir lån høyere enn storbankene i disse områdene. Dette gir god samfunnsøkonomisk avkastning.

Det er bankenes samarbeid om kompetanse og innkjøp som gjør at de små lokalbankene overlever godt i konkurransen med de store. Tilsvarende vil vi kunne se blant landets mindre energiverk. Nettalliansen med ca. 30 selskaper er et godt eksempel på dette. Slik Defo ser det er det viktig at myndighetene ikke legger unødvendige økonomiske byrder på de mindre energiverkene, og på den måten slår grunnen ut av mulighetene til å opprettholde ellers godt drevne energiverk i distriktene til det beste for kundene og deres eiere. Et krav om selskapsmessig og funksjonelt skille, er en slik unødvendig økonomisk byrde.

Samarbeid er effektivt, gir lavere kostnader og øker kompetansen i de samarbeidende enhetene. I den anledning vises det til Professor Jay Galbraith i USA, som hevder at mindre uavhengige virksomheter som samarbeider i frivillige nettverk, som regel er mer effektive enn en stor sammenslått enhet. Han begrunner dette med at mindre virksomheter har kortere beslutningsveier, nærhet mellom toppledere og de verdiskapende prosesser, enkel administrasjon og stor grad av fleksibilitet. Det er enkelt å prøve ut nye løsninger og å tilpasse seg endrede betingelser og ny teknologi. Der hvor størrelse betyr noe oppnår man mest gjennom samarbeid med andre gjennom lokal spesialisering.

Etter Defos oppfatning bør myndighetene applaudere samarbeid mellom selskapene og se på dette som et fullverdig alternativ til sammenslåinger av selskaper. Samarbeid ofte det beste alternativet. I denne forbindelse kan det også være på sin plass å trekke fram fra glemnelsen en forskningsartikkel av Lasse B. Lien og Christine Benedichte Meyer fra 2003. Her slås det fast at «fusjoner og oppkjøp i gjennomsnitt fører til et verditap for kjøperne, og de representerer i så måte ofte dårlige investeringsbeslutninger».

Nærmere om selskapenes nøytralitet

Departementet antyder at det er i dag kryssubsidiering mellom nett og selskapenes øvrige virksomhet. Det synliggjøres at NVE ikke finner dette på kontroll, men mener likevel at det er slik det er. Det er en påstand og den må etter Defos oppfatning dokumenteres, dersom den skal ligge til grunn for betydelige endringer i Norsk kraftforsyning.

Kryssubsidiering skal naturligvis ikke forekomme. Det er ulovlig og selskapene må forholde seg til dette. Vår erfaring er nå at i den grad selskapene er i tvil om hvor kostnader skal henføres, så henføres dette i dag ikke til nettvirksomheten, men heller til annet virksomhetsområdet. Begrunnelsen for dette er at selskapene har gjennom inntekstrammereguleringen incentiv til å holde kostnadene nede på nett grunnet NVEs effektivitetsberegning, der lav effektivitet påvirker inntektgrunnlaget negativt.

Vi tror heller ikke at kravet til et selskapsmessig og funksjonelt skille vil øke nøytraliteten, der hvor NVE måtte oppleve dette som et problem. Da må man i så fall gå enda lengre og også kreve krav til fysisk skille. Vi har ikke sett at selskapene som i dag har gjennomført et selskapsmessig og funksjonelt skille er mer nøytrale enn de øvrige selskapene.

Det grepet som vil gjøre bransjen som sådan mer nøytrale, er innføringen av Elhuben. Dette vil medføre at alle som driver omsetning vil få datamateriale fra samme kilde. Koblingen mellom Nett og omsetning blir dermed borte som en fordel. Kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille øker kun kostnadene og vil kunne medføre at en rekke mindre leverandører som driver omsetning forsvinner. Naturligvis til glede for de som er igjen, da det vil bli grunnlag for å ta ut større marginer enn tidligere. Kundene vil tape på dette gjennom en høyere regning fra kraftleverandør.

Anvendelse av overskuddskapasitet i forslaget

Fra Defo side er vi fornøyd med at det legges opp til at nettselskapene skal kunne selge såkalt overskuddskapasitet. Vi følger NVE på at dette ikke skal gjøres i ett omfang der det ødelegger for et entreprenørmarked. Men forslaget er viktig for at selskapene, dersom kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille innføres, kan anvende ansatte på best mulig måte til gode for konsernet og dermed til det beste for deres kunder.

EUs regler på området, med unntak for selskaper med mer enn 100 000 kunder

EU har som kjent et unntak for et krav til et selskapsmessig og funksjonelt skille for selskaper under 100 000 kunder. Der igjen er det opp til det enkelte land og bestemme seg for om de vil beholde unntaket eller ikke. Med OEDs forslag til et selskapsmessig og funksjonelt skille, blir Norge det første og eneste landet som innfører dette kravet for alle.

Unntaket er begrunnet med at små selskaper skal slippe de uforholdsmessige finansielle byrdene som et krav til selskapsmessig og funksjonelt skille medfører. Norske myndigheter på sin side synes åpenbart på sin side at disse byrdene bør selskapene påføres, som de eneste i Europa.

Det er flere land i Europa med et betydelig antall selskaper, uten at dette kravet er innført eller etter det vi erfarer er vurdert innført. Kostnaden står ikke i forhold til nytten.

Avslutning

Avslutningsvis vil Defo be om at et krav til selskapsmessig og funksjonelt skille ikke innføres for alle. For det tilfelle at myndighetene bestemmer seg for et krav til selskapsmessig skille, kan dette gjøres uten at kravet til et funksjonelt skille innføres. Dette legger i så fall til rette for en bedre, mer effektivt og mindre byråkratisk styring av selskapene, enn dersom man velger å innføre både et krav til et selskapsmessig og funksjonelt skille.

Vennlig hilsen
Distriktenes energiforening, Defo



Knut Lockert
Daglig leder