

OED
Postmottak@oed.dep.no



Deres ref	Deres dato	Vår ref	Dato
		SV	03.06.2015

Nord-Salten Krafts høringsvar til OEDs «Forslag til endringer i energiloven»

Nord-Salten Kraft (NSK) viser til OEDs høringsnotat av 15. april 2015 som omhandler «Forslag til endring av energiloven» og vårt eget høringsvar på rapporten fra Reiten-utvalget om organiseringen av strømmettet i Norge av 30. september 2014.

NSK er et vertikalt drevet selskap med virksomhet innen kraftproduksjon, nettdrift, kraftsalg på kommisjonsbasis og utleie av fibernett.

Dersom forslaget til endring av energiloven gjennomføres, vil det få store konsekvenser for kraftbransjen. Vi har tidligere pekt på og kritisert Reiten-rapporten for å være lite konkret med hensyn til nytteeffektene og kostnadene ved tiltakene som foreslås. I motsetning til Reiten-utvalget, NVE og også Produktivitetskommisjonen, har NSK lagt vekt på å utrede de økonomiske konsekvensene av innføringen av selskapsmessig og funksjonelt skille.

I en rapport EC-group har utarbeidet for oss konkluderes det med at: *«Våre undersøkelser tyder på at de nye kravene som kan komme gir engangskostnader og kostnadsøkninger på sikt for NSK, uten å bidra med noen gevinst for selskapet eller nettkundene»*. Det er dermed ikke noe som tyder på at de foreslåtte endringer umiddelbart vil få den virkning som OED forutsetter.

I tillegg til forhold av økonomisk karakter, har NSK utfordringer med at forsyningsområdet per i dag har ensidig tilknytning til sentralnettet i Ballangen via 5 utsatte fjordspenn. (Tysfjorden, Stefjorden og Efjorden). Dette gjør at vi i perioder med feil og reparasjonsarbeid i overliggende nett, eller deler av eget regionalnett, må forsyne Tysfjordens vestsida, Hamarøy, Steigen og de nordlige delene av Sørfold kommuner med strøm fra egen kraftproduksjon. Sårbarheten ved øydrift gjør at produksjonsvirksomheten påtar seg oppgaver av beredskapsmessig karakter for å sikre strømtilførselen i området. Vi er derfor svært betenkt over å skulle gjøre endringer i selskapsstrukturen som kan rokke ved leveringssikkerhetene i området. (Det har for øvrig vært jobbet med ny sentralnett tilknytning i Kobbelv i snart 10 år uten at Statnett har greitt å ta noen investeringsbeslutning.)

Tallmaterialet som NVE sitter på, viser at det er små forskjeller i effektiviteten mellom store, mellomstore og små nettselskapet. Man ser bort fra at en vesentlig del av forklaringen på forskjellen i effektivitet mellom nettselskapene, i likhet med andre bransjer, kan forklares med at noen selskap er godt drevet, mens andre ikke er det.

Mengden av små og mellomstore selskaper i utvalget er så stort at vi naturlig nok finner både de med høyest og lavest effektivitet i denne gruppen. I gruppen som driver dårlig vil man over tid få en naturlig avskalling gjennom fusjoner, og det vil derfor ikke være behov for å sette inn særskilte tiltak for denne gruppen. De økonomiske lovene vil over tid også gjelde for kraftselskapene.

NSK har også sett på den spesielle situasjonen i Nordland, hvor man i sør har ett middels stort kraftselskap, Helgeland Kraft, mens en i nordfylket har hele 18 små og mellomstore aktører. Dersom hypotesene om at større selskaper er mer effektive enn små, skulle da Helgeland Kraft være mer effektiv enn summen av de øvrige selskapene i fylket. Slik er det ikke. Det er heller ikke slik at Helgeland Kraft har investert mer de siste årene og dermed har høyere avskrivninger enn summen av alle de øvrige i nord-fylket. Vår konklusjon er derfor at skalafordelene nøytraliseres av skalaulempene.

PwC sier i rapporten sin til NVE av 30. mars 2012: *«Realisering av skalafordeler vil kreve restrukturering i form av å samle oppgaver som i dag er spredt på få store / mellomstore og mange små selskaper»*. På side 5 og 6 i rapporten oppsummeres skalafordelene i nettselskapenes forretningsprosesser uten at det gis en tilsvarende vurdering av skalaulempene som etter vår vurdering er vesentlige. Dette er en stor svakhet ved rapporten, og vi synes det er merkelig om både Reiten-utvalget og administrasjonen i NVE har konkludert uten at dette er tatt med i vurderingen.

I mangel på relevante argumenter fremmer både Reiten-utvalget og Produktivitetskommissjonen det vi oppfatter som usaklige påstander som at: *«Ikke alle små nettselskap er ineffektive, men alle ineffektive nettselskap er små»*. Ord og vendinger som etter vårt syn er med på å undergrave utvalgenes seriøsitet. Urovekkende var det også å høre direktør Per Sanderuds (NVE) foredrag på årsmøtet til Defo nå nettopp, hvor mye av hans vurderinger virket å være basert på personlige oppfatninger, og ikke en teknisk og økonomisk tilnærming til det datamaterialet hans egen organisasjon har samlet inn.

I høringsnotatet baserer OED naturlig nok mye av argumentasjonen for endringen av energiloven på konklusjonene til utvalgene og NVE. Det henvises også til rapporten om nøkkeltall som NVE i tolvte time har lagt frem, og hvor det blir fremholdt at vertikalt integrerte selskap har 15% høyere DV-kostnader enn rene nettselskap. Dette står delvis i kontrast til Reiten-rapporten, som i 2014 blant annet konkluderte med at *«Det er ingen klar sammenheng mellom selskapsstørrelse og selskapenes resultater»*.

På oppdrag fra KS-Bedrift og Defo, har EC-group vurdert sammenhengen mellom organisasjonsform og nettselskapenes effektivitet, og konklusjonen deres er helt entydig: *«Organisasjonsform har ingen signifikant forklaringskraft på forskjeller i nettselskapenes effektivitet (verken total- eller driftseffektivitet). Nettselskapenes størrelse har en signifikant forklaringskraft på forskjeller i totaleffektivitet, men ikke for kostnadseffektivitet.»* Bakgrunnen for oppdraget var, oss bekjent, et klart uttrykk for skepsis til NVE-rapporten fra grasrota i KS-Bedrift og Defo, og ikke minst at den kunne feiltolkes av det politiske miljø.

Konfrontert med dette sier seksjonssjef Tore Langset i NVE blant annet dette til bladet Distriktsenergi (05/2015): «- Statsråden må selv svare for de konklusjonene han trekker, men hvordan man organiserer seg, har etter mitt syn betydning for effektiviteten i nettvirksomheten ...».

Myndighetene kan neppe leve med at et flertall av norske kraftselskaper kjenner på en følelse av manglende tillit til NVEs nøytralitet og faglige uavhengighet som utredningsmyndighet. Tillitskrisen målbæres på en tydelig måte i «Høringssvaret til lovendringen» fra Alta Kraftlag, hvor det stilles svært kritiske spørsmål til NVEs utredningsarbeid. Vår vurdering er også at innføringen av selskapsmessig og funksjonelt skille vil ha betydelige tekniske, økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser. I lys av dette er det eiendommelig at NVE ser ut til å sette utredningsinstruksen til side.

En kan jo spørre seg, hva som er galt med energibransjen? Utredningene har så langt ikke påvist utfordringer for bransjen som skulle nødvendig- eller rettferdiggjøre de foreslåtte endringene i energiloven.

I mangel av gode bedrifts- og samfunnsøkonomiske kost/nytte betraktninger kan det se ut som om utvalgene og byråkratiet heller har lenet seg mer på almen økonomisk teori og ideer om at:

1. Store selskap alltid driver mer effektivt enn små
2. Nettleien er høy som følge av ineffektiv drift
3. Utstrakt krysssubsidiert, hvor det flyttes kostnader fra konkurranseutsatt virksomhet til monopolvirksomheten slik at nettleien blir unødig høy
4. Det er vanskelig å føre kontroll med bokføringen i kraftselskapene
5. Det er lite fokus på nettdrift i vertikalt integrerte selskap
6. Konkurranseutsetting vil alltid gi lavere priser
7. Nye teknologiske utfordringer blir for krevende for mindre nettselskap
8. Kun store selskaper har evne til å løfte ny- og reinvesteringer i strømmettet

Kommentarer til punktene ovenfor:

Effektivitet

Det er ikke lagt frem holdbar dokumentasjon på at store kraftselskap driver bedre enn små eller at organisasjonsformen har nevneverdig betydning for selskapenes effektivitet. Den siste rapporten fra EC-Group bekrefter dette: «*Organisasjonsformen har ingen signifikant forklaringskraft på forskjeller i nettselskapenes effektivitet*».

Høy nettleie

Det er utbredt misforståelse at den høye nettleien i enkelte områder av landet skyldes ineffektiv drift. I NVEs rapport om nøkkeltall, hvor det fremkommer at vertikalt drevne selskap fikk 89% av tariffstøtten i perioden 2000-2015, gjøres det betraktninger som bygger opp om denne feiltolkningen.

En kan spørre seg hvilket nivå nettleien til Rødøy-Lurøy Kraftverk ville ha hatt dersom kraftproduksjon og nettvirksomheten ikke hadde vært organisert i samme selskap? Eller, er det rimelig å tro at ledelsen i RLK ville ha dyttet enda flere kostnader over på egne nettkunder når de allerede ligger på norgestoppen?

Kryssubsidiering

Fra OEDs høringsnotat står det å lese: «*Energimyndighetene mottar en rekke henvendelser og mistanke om brudd på nøytralitetsregelverket og kryssubsidiering*». Her anfører vi at det ikke er fremlagt dokumentasjon på stort omfang av kryssubsidiering, og påstandene om at dette skal være et stort problem oppleves derfor som en utidig mistenkeliggjøring av bransjen. Det er åpenbart mange som heller ikke er i stand til å skille mellom samdriftsfordeler som oppnås ved kostnadsdeling – eksempelvis driftssentral – og kryssubsidiering. Selv om nettselskapene får dekket 40% av egne kostnader over inntektsrammen vil nettselskapets effektivitet falle og dermed vil inntektsrammen over tid reduseres.

Kontroll av nøytralitet

OEDs høringsnotat gjør også et nummer av at det er vanskelig å kontrollere nettselskapenes nøytralitet, og argumenterer med at det vil kreve store ressurser å følge dette opp. Vi har problemer med å følge dette resonnementet og stiller oss tvilende til at kontrollopgaven kan forenkles ved å innføre selskapsmessig og funksjonelt skille. NSK mener imidlertid at det kan gjøres grep for å forbedre og forenkle både rapportering og revisjon av nettselskapene. (Standardiserte kontoplaner mv). Det kan også være et åpent spørsmål om andre enn NVE burde ha ansvar for revisjonsoppgaven.

Fokus på nettdrift

Store og byråkratiske organisasjoner som lider av voksesmerter vil ofte ha fordel av å rendyrke ulike virksomhetsområder gjennom å organisere dette i flere juridiske enheter. I små og mellomstore selskap ligger utfordringene på helt andre plan, og ofte gir samordningsgevinstene mellom nett- og produksjonsvirksomhet positive resultatet som de ikke kunne realisert hver for seg.

Konkurransetsetting

Det er en utbredt misforståelse at konkurranseutsetting i enhver henseende er lønnsomt. En tar for gitt at det eksisterer et marked, men slik er det ikke alltid, i alle fall ikke i distrikts Norge, hvor vi ofte ser at det kun er en eller to som regner på anbudene. På mindre prosjekter vil kostnadene ved konkurranseutsetting være større enn besparelsene, og det er vel slik at de selskapene som har lavest egenproduksjon ofte er dårligst på drift og følgelig setter ut det meste av jobbene?

Ny teknologi

NSK var tidlig ute med innføringen av 2VK. Vårt inntrykk er at det ofte har vært de store selskapene som har vært sinkene i utviklingen, og som har vært de siste til å ta i bruk ny teknologi, men bilde er nok nyansert. De som har fulgt bransjen vet at den har vært underlagt store endringer både i teknologi og rammebetingelser. I den grad de minste selskapene ikke har greit å holde tritt med utviklingen har dette løst seg gjennom kjøp av

tjenester eller at selskapene har slått seg sammen med naboen. Dette løser seg selv uten behov for endring av energiloven.

Ny- og reinvesteringer

Evnen til å løfte ny- og reinvesteringene i strømmettet blir også fremholdt som et vesentlig argument for å organisere nettvirksomheten i større selskaper. Vi kan heller ikke her se at det er lagt på bordet tallmateriale som understøtter behovet for lovendringen. For vårt vedkommende ser vi foreløpig ingen utfordringer med å løfte påregnelige investeringer i eget nett.

Andre forhold

Er vi kommet dit at selv politikere og fagbyråkrater på høyt nivå springer rundt og gjør seg til nyttige talsmenn for kapitalinteresser og andre som har åpenbare fordeler av å omstrukturere bransjen til sin fordel?

Fra vårt ståsted bør myndighetenes fokus på netreguleringen være å bidra til at strømmettet i Norge samlet driftes på en måte som gir lavest kostnad for kundene, gitt kravene til tilfredsstillende leveringskvalitet og leveringssikkerhet som bransjen må forholde seg til. Det er ikke dokumentert at en sammenslåing av mindre og mellomstore nettselskaper vil bidra til dette.

NSK ser også et klart behov for tiltak som utjevner den store forskjellen i nettleie mellom tettbefolkede områder og mer grågrendte strøk. Dette løses enkelt ved å utvide den etablerte og ubyråkratiske ordningen med tariffstøtte med direktekompensasjon til sluttbrukerne i områder med uforholdsmessig høy nettleie.

Forslaget til endringen av energiloven kan etter NSKs vurdering få følgende konsekvenser:

- De små og mellomstore kraftselskapet fratras sitt største fortrinn, som er å utnytte samdriftsfordeler (synergier) på tvers av virksomhetsområdene
- Varig kostnadsøkning for alle selskaper som velger å organisere seg etter en konsernmodell
- Stor fare for tap av kompetansearbeidsplasser i nettselskapene i distriktene med de konsekvenser det vil ha for rekrutteringen til øvrig næringsliv og den offentlige/kommunale forvaltning
- Når ansvaret for nettet fjernes fra distriktene vil oppmerksomheten over tid bli mindre
- Kunnskap om - og samspill med - lokalt næringsliv vil forvitte med fare for dårligere kvalitet på netttjenestene
- Forslagene vil i liten grad bidra til å utjevne nettleien og en vil fortsatt se store regionale forskjeller
- Mange selskaper vil føle seg tvunget til å slå seg sammen uten at det er påvist noen vesentlig samfunnsmessig nytte. Dette er også irreversible prosesser.
- Ingen vil lengere ta ansvar for fiberutbygging og andre infrastrukturelle tjenester i distriktene

Avslutningsvis vil Nord Salten Kraft stille seg bak vedtaket fra Defo's årsmøte, hvor en ber myndighetene om å stille lovendringen i bero: *«Forslaget til ny energilov med krav til selskapsmessig og funksjonelt skille for alle uansett størrelse gir mer byråkrati og dyrere nettleie. Forslaget er fremmet uten at det er gjort nødvendige samfunnsmessige beregninger, herunder er det ikke sett på de distriktmessige konsekvenser. Utredningsinstruksen kan ikke være fulgt og forslaget må således stilles i bero inntil det er foretatt tilstrekkelige utredninger i tråd med utredningsinstruksen».*

Vi kan heller ikke se at de foreslåtte endringer sammenfaller med regjeringens målsetting om mindre byråkrati. I så måte finner vi det også betimelig å påpeke at NVE siden årtusenskiftet har økt sin bemanning med nærmere 50%.

Vi vil også tilkjenne vår tilslutning til hovedkonklusjonene fra Defo, KS Bedrift og Alta Kraftlag.

Med hilsen
NORD-SALTEN KRAFT AS

Stein Valle
Adm.direktør