

Olje- og energidepartementet
Akersgata 59
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Høring – rapport fra ekspertgruppe om organisering av strømmettet

Energi Norge spiller med dette inn kommentarer til Ekspertutvalget for et bedre organisert strømmett sine anbefalinger. Etter vår vurdering har utvalget gjennomført et omfattende og grundig arbeid på den relativt korte tiden som var gitt til rådighet. Det er områder som etter vår vurdering bør vurderes nærmere i tiden fremover knyttet til konsekvensene av forslagene. Detaljene i dette ønsker vi å komme nærmere tilbake til i en direkte dialog med OED i tiden fremover.

Energi Norge er opptatt av at myndighetene bidrar med forutsigbarhet og rammebetingelser som gjør det attraktivt å utvikle et strømmett med høy forsyningssikkerhet, god kostnadseffektivitet og tilfredsstillende lønnsomhet for aktørene. Energi Norge støtter langt på vei utvalgets konklusjoner, men ønsker å løfte frem noen generelle kommentarer og noen spesifikke temaer for nærmere utdyping.

Generelle kommentarer

Det er uttrykt klare politiske målsettinger om styrket forsyningssikkerhet, økonomisk effektivitet i nettvirksomheten og behovet for en opprydding i norsk nettstruktur for å nå disse målene. Norske nettselskaper står overfor store utfordringer knyttet til re- og nyinvesteringer i nett på alle nettnivå. Det er videre klare ambisjoner om økt satsing i fornybarproduksjon med tilhørende nettilkoblings- og forsterkningsbehov. De energipolitiske ambisjonene, investeringsbehov og nye driftstekniske utfordringer stiller økende krav til fremtidens nettselskaper. Dette må bransjen ta inn over seg. Forslagene fra Ekspertutvalget adresserer disse utfordringene på en i hovedsak god måte. Økt kundefokus gjennom krav til kvalitet og pris og likebehandling av selskaper, er viktige prinsipper. Et rimelig skjønn må ivaretas i myndighetenes utøvelse av reguleringen. Forslagene som fremmes vil etter vårt syn bidra til å legge til rette for en utvikling i riktig retning. Vi savner imidlertid forslag til virkemidler som i større grad belønner omstilling hos nettselskapene. For å ivareta hensynet til forsyningssikkerheten og leveringskvaliteten i systemet er det viktig at de endringer som implementeres åpner for en effektiv tilpasning over tid slik at nettselskapenes ressurser ikke styres vekk fra de sentrale oppgaver knyttet til re- og nyinvesteringer, effektiv drift og høy forsyningssikkerhet. Vi støtter derfor utvalgets forslag om innføring av overgangsløsninger og mulige unntaksregler.

Rapporten konkluderer med at det ikke uten videre kan hentes ut stordriftsfordeler og at det er fordeler knyttet til dagens organisering i form av synergier ved vertikalintegrasjon, lokal nærhet, kompetanse og tilhørighet. Utvalget påpeker selv viktigheten av å vurdere gevinster og kostnader ved valg av modell. Det hadde styrket rapportens konklusjoner dersom rapporten også hadde inneholdt kvantitative kost/nyttevurderinger av de ulike modellene beskrevet i rapporten. Slike vurderinger ville synliggjort

hvordan tapte stordriftsfordeler ved redusert muligheten for vertikalintegrasjon oppveies av gevinster ved fremtidige strukturendringer og økt grad av nøytral og ikke-diskriminerende atferd. I den videre oppfølgingen og implementeringen av regelverksendringer er det viktig at fordelene ved dagens organisering ikke forsvinner uten at disse erstattes av andre og større gevinster. Når det gjelder myndighetenes registrerte avvik knyttet til kravene om nøytral og ikke-diskriminerende atferd, har utvalget, så langt vi kan se, i liten grad vurdert en tydeligere praktisering av allerede eksisterende virkemidler, eksempelvis tydeligere kommunikasjon av hvilke løsninger som regulator legger til grunn, økt tilsynsvirksomhet og strengere sanksjonsutøvelse ved regelverksovertredelser.

På flere områder går utvalget ikke inn på konkrete utfordringer som skapes av de fremsatte forslag og hvordan disse bør håndteres og konkretiseres i senere forskrifter. I den videre oppfølgingen bør det derfor foretas grundige avveininger med aktørinvolvering av konsekvenser ulike forskriftsformuleringer og endelig tilpasning av regelverket.

Kommentarer til spesifikke temaer

Økende krav til nøytralitet, krav om selskapsmessig og funksjonelt skille, krav om utskillelse av kommersiell virksomhet og tjenesteutsetting.

Energi Norge mener det er viktig med klare skiller mellom monopol- og konkurranseutsatt virksomhet og like spilleregler for alle nettselskap. Det foreslåtte kravet om selskapsmessig og funksjonelt skille vil bidra til dette. Tilpasning til krav om funksjonelt skille vil samtidig innebære økte kostnader for mange små og mellomstore energiselskaper og konsern. Det er viktig at gevinsten ved krav om økt uavhengighet er større enn de økte kostnadene som følger av nye krav.

Kravet om selskapsmessig skille støttes, men det er ulike syn blant Energi Norges medlemsbedrifter om kravet til funksjonelt skille. Vi har mange medlemmer som støtter utvalgets forslag og som ser dette både som et virkemiddel for å oppnå økt nøytralitet og ett blant flere tiltak for å drive frem en nødvendig og ønsket strukturendring blant nettselskapene. Andre medlemmer viser til at EUs krav til nøytralitet har unntak for selskaper med færre enn 100.000 kunder, og ser ikke at det er dokumentert at gevinsten, særlig for de minste selskapene, er større enn kostnaden ved å innføre et slikt krav. De peker videre på at et slikt krav kan få reelle økonomiske konsekvenser for de minste selskapenes evne til å fortsette sin virksomhet på flere områder, i tråd med eiernes ønske.

Energi Norge støtter at omfanget av den kommersielle virksomheten i nettselskapenes reduseres, men vil fraråde en for kategorisk tilnærming, hvor det settes krav til at alle former for kommersiell virksomhet skilles ut, eks. veilyis, fellesføringer etc. dersom dette medfører at kostnadene for kundene øker. Høy transparens rundt kostnader og inntekter for slike virksomheter er derimot viktig.

Når det gjelder forslaget om krav til tjenestekjøp i konsern har NVE allerede ute til høring et konkret forslag til forskriftsendring med høringsfrist 10.10.2014. I denne høringen later det til at NVE går betydelig lengre enn det utvalget anbefaler. Implementering allerede fra 1.1.2015, slik NVE foreslår, vil stille nettselskapene overfor betydelige utfordringer og oppfattes som lite hensiktsmessig. Energi Norge kommer nærmere tilbake med innspill til NVEs høringen og kommenterer derfor ikke temaet nærmere i dette innspillet.

Ny struktur for regionalnettet - definering av regionalnett som distribusjon og opprettelse av koordinerende DSOer – områder og ansvar

Energi Norge støtter utvalgets anbefaling om å definere dagens regionalnett som distribusjon og at myndighetene utnevner koordinerende DSOer. Dagens regionalnett har en klar funksjon som overordnet distribusjonsnett og er tett integrert mot det underliggende distribusjonsnettet. Dette er en viktig avklaring i forhold eldirektiv 3s definisjon av transmisjon og distribusjon. Vi deler også utvalgets konklusjon knyttet til kravene i eldirektiv 3 om utpeking av DSOer. OED har allerede foreslått en konkretisering av dette, gjennom endringer av energiloven for implementering av EUs tredje elmarkeds pakke. Her foreslår OED en hjemmel til å gi nødvendige forskrifter om utpeking av anleggs- og områdekonsesjonær som

operatør av distribusjonssystem, samt forskrifter om operatørens oppgaver og myndighet overfor aktører som helt eller delvis eier eller er tilknyttet nett. Etter vår vurdering er det nødvendig og formålstjenlig med en slik tilpasning av loven. Etablering av en koordinerende DSO funksjon vil etter vår vurdering legge til rette for en god og mer effektiv nettutvikling fremover. Rollen for de koordinerende DSOene, som er foreslått av utvalget, bør imidlertid utvides til også å omfatte beredskapsplanlegging og -oppfølging.

Utvalget trekker frem nøytralitet som en utfordring. Det foreslåtte kravet om funksjonelt og selskapsmessig skille og krav til etterlevelse av nøytralitetsforpliktelsene vil etter vårt syn sikre tilstrekkelig oppfølging. Likevel bør dette tillegges spesiell vekt i senere utforming av kriteriene for DSO rollen og kriteriene for DSOenes rangering av prosjekter.

Forslaget om å ta utgangspunkt i dagens KSU ordning med eventuelle tilpasninger, som baseres på nettmessige kriterier, oppfatter vi som en fornuftig tilnærming. Dette forutsetter imidlertid at de som tildeles rollen har den nødvendige plan- og investeringskompetansen, tilstrekkelige ressurser, kapasitet og gjennomføringsevne. Det bør imidlertid åpnes for at nettselskap som i dag ikke er utpekt som KSU ansvarlig selskap også kan være aktuelle kandidater til denne rollen. Det bør derfor vurderes ulike konkurransebaserte løsninger, hvor ressurstilgang, plan- og investeringskompetanse etc. inngår i myndighetenes tildelingskriterier, når rollen som koordinerende DSO skal vurderes og DSOer utpekes. Dette vil kunne åpne for mer dynamikk og en mer fleksibel tilpasning av ordningen over tid.

Finansieringen av kostnadene ved DSO oppgavene kan løses som dagens KSU ordning. Det er imidlertid viktig at de som tildeles rollen som koordinerende DSO, gis incentiver gjennom den økonomiske reguleringen til å påta seg og gjennomføre rollen på en god måte.

Tariffharmonisering

Energi Norge støtter utvalgets forslag om at regionalnettet defineres som distribusjon og at en større andel av innmatingsinntekter fra produksjon tilknyttet dagens regionalnett således tilfaller det lokale nettet. Dette vil bidra til å redusere kostnads-, og tariffutfordringer i produksjonstunge nett. Hvorvidt dette i tilstrekkelig grad vil løse utfordringene fremgår ikke av utvalgets arbeid. Energi Norge har tidligere spilt inn forslag om økt bruk av anleggsbidrag i masket nett, som etter vårt skjønn vil bidra til å løse disse utfordringene.

Det er i tillegg særskilte utfordringer som ikke løses av ovennevnte tiltak, knyttet til forsyningsområder med krevende utbyggingsforhold, få kunder, tidligere statsstønad og høye reinvesteringsbehov. Utvalget berører i liten grad disse utfordringene til tross for at tariffharmonisering var et av flere sentrale temaer i utvalgets mandat. Videre berører ikke utvalget de tariffmessige konsekvenser for industri og produksjon av at regionalnettet defineres som distribusjon med tilhørende fordelingsvirkninger.

Dette er spørsmål som etter vår vurdering, må adresseres og avklares i det videre arbeidet.

Store forskjeller i tariffier mellom selskap som ønsker å slå seg sammen kan være en barriere for sammenslåing. Det bør derfor legges til rette for gode overgangsløsninger og mekanismer som reduserer slike barrierer.

Tilknytningsplikt

Energi Norge ser at utvalgets forslag til utvidet tilknytningsplikt vil kunne bidra til en opprydding av eierskap av nettanlegg og færre nettkonjesjonærer. Om dette fører til en mer effektiv utnyttelse og utvikling av fremtidens nett er vi imidlertid mer tvilende til. Tiltakene som utvalget foreslår, kan ha uheldige konsekvenser for mange produksjonsrelaterte linjer i forhold til kostnadsutvikling, fremdrift i utbygging av nye anlegg og hensynet til forsyningsikkerhet. Spesielt gjelder dette styring og kontroll av tilknyttede vassdrags- og produksjonsanlegg (eks. dam- og lukestyring). Denne type anlegg er en integrert del av den kommersielle produksjonsvirksomheten og vital for å ivareta produsentenes forpliktelser i tilknytning til produksjons- og vassdragsregulering.

Den foreslåtte løsningen kan virke kostnadsdrivende. Et krav om funksjonelt og selskapsmessig skille vil være administrativt fordyrende og lite hensiktsmessig rent organisatorisk der eieren er den eneste brukeren av nettanlegget eller der tredjepartsbruken har svært lite omfang. Produsentene vil ha sterke incentiver til å holde kostnadene nede og forsyningsikkerheten høy for slike anlegg, ettersom økte kostnader direkte reduserer lønnsomheten i produksjonen og svakt nett vil kunne ramme produksjon.

Nettselskapene vil i driften av slike anlegg kunne ha svakere incentiver til feilretting, da KILE insentivene for nettselskapene kun er rettet mot avbrudd for forbruk. I den grad lokal produksjon er viktig for gjenoppbyggingen av nettet, vil slike anlegg på den annen side trolig prioriteres høyt fra nettselskapenes side.

Etter vår vurdering bør det derfor utarbeides en unntaksbestemmelse for produksjonsrelaterte anlegg, tilsvarende det som er foreslått for industri, som muliggjør en løsning hvor eier kan unntas kravet om funksjonelt og selskapsmessig skille, og som åpner opp for at også produsenter kan prosjektere, søke konsesjon for og bygge produksjonsrelaterte nettanlegg. Hvorvidt anleggene senere ønskes overdratt til aktuelle nettselskapene bør overlates til aktørene selv å avgjøre.

Kostnadsnorm

Utvalgets forslag om å øke normkostnadsandelen i reguleringsmodellen fra 60 % til 70 % gir økt fokus og belønning for effektivitet. Dette ønsker Energi Norge velkommen. Samtidig vil en økt normkostnadsandel også øke betydningen av at effektivitetsmålingen er riktig. Studier viser at endringer i selskapsstruktur og endringer i normkostnadsandelen kan slå skjevt ut i reguleringsmodellen for flere selskaper. Vi erfarer også at flere selskap stiller spørsmål ved om den effektivitetsscore de har fått gjennom NVEs effektivitetsmåling er riktig og om den gjenspeiler selskapenes faktiske effektivitet i forhold til andre. Endringer i kostnadsnormens andel må derfor etter vårt skjønn også samtidig følges opp av en videre modellforbedring særlig av effektivitetsmålingen som sikrer stabilitet og forutsigbarhet for aktørene.

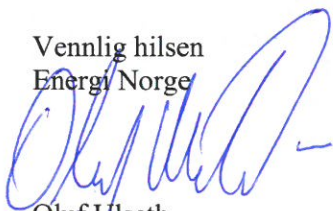
Harmonieffekten i dagens reguleringsmodell gir ikke gode nok incentiver for de selskapene som ønsker å slå seg sammen. Vi har eksempler på at sammenslåinger gir negativ gevinst for selskapene. Det er derfor etter vår vurdering viktig at reguleringsmodellen ytterligere forbedres slik at inntektstap ved fusjoner reduseres eller fjernes.

Vi mener at regulering må tilpasses og utvikles slik at ikke sammenslåing av nettselskap gir ustabile inntekter både for involverte nettselskap og selskap som ikke er involvert i sammenslåingen. Dette for å unngå uheldige insentiver for sammenslåinger og investeringer.

Kompetanseforskriften

Kompetanseforskriften bidrar kun til å hemme fleksibiliteten i bransjen i forhold til valg av løsninger. Energi Norge støtter derfor utvalgets forslag om å fjerne kompetanseforskriften. Dagens øvrige regulering gir i tilstrekkelig grad rammer for bemanning og ressurser selskapene må ha for ivareta sitt ansvar.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Oluf Ulseth
Administrerende direktør