



Mottaker
Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2014/0168-4

Saksbehandler: Even Tukun
Saksansvarlig: Ingrid Kjeldstad Gullaksen

Dato: 26.09.2014

Svar på høring - rapport fra ekspertgruppe om organisering av strømnnett

Konkurransetilsynet viser til Olje- og energidepartementets brev med forespørsel om høringsuttalelse vedrørende rapporten "Et bedre organisert strømnnett" datert 12. mai. Høringsfristen er satt til 1. oktober.

Rapporten gir en god gjennomgang av flere aktuelle problemstillinger ved organiseringen av strømnettet. Konkurransetilsynet vil i svar på høringen fokusere på rapportens vurderinger av i hvilken grad det bør være et skille mellom nett- og konkurranseutsatt virksomhet.

Utvalgets forslag om innføring av selskapsmessig- og funksjonelt skille

Energilovens §§ 4-6 og 4-7 pålegger funksjonelt-/selskapsmessig skille mellom nettvirksomheten og produksjon og omsetning av elektrisk energi for vertikalt integrerte virksomheter som er tillagt systemansvar etter energiloven § 5A-1 eller har mer enn 100 000 nettkunder. I dag er det kun 8 av 148 nettselskap som er omfattet av denne reguleringen. De øvrige mindre nettselskapene har varierende grad av skille mellom nett- og konkurranseutsatt virksomhet.

Ekspertgruppen anbefaler at det bør innføres et selskapsmessig- og funksjonelt skille mellom nett- og annen virksomhet for alle nettselskap, med en mulighet for unntak i særlige tilfeller. Dette innebærer at dagens regulering som pålegger nettselskap med mer enn 100 000 kunder å ha et selskapsmessig- og funksjonelt skille utvides til også å gjelde mindre nettselskaper.

En slik regelendring vil etter utvalgets syn gi en mulighet for å begrense de uheldige virkningene av tett integrasjon, herunder kryssubsidiering og ikke-nøytral adferd, samtidig som flere av gevinstene knytte til koordinering fortsatt vil kunne realiseres.

I rapporten er det også vurdert hvorvidt man skal innføre et enda tydeligere skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet ved å innføre et krav om fullt selskapsmessig- eller eiermessig skille, men konkludert med at dette ikke er hensiktsmessig. Ved vurderingen har utvalget blant annet lagt vekt på kostnadsfordeler ved å være integrert i konsern samt at det er praktiske og juridiske utfordringer knyttet til innføringen av denne typen skille.

Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet er positive til utvalgets forslag om å stille krav til funksjonelt- og selskapsmessig skille også for mindre nettselskap. Som rapporten beskriver vil et skille mellom nett og annen virksomhet bidra til å dempe ulempene ved integrerte selskaper. Samtidig er det tilsynets oppfatning at et krav om funksjonelt- og selskapsmessig skille for alle selskaper ikke er tilstrekkelig for å løse konkurranseproblemene som følger av manglende nøytralitet og insentiver til kryssubsidiering.

Funksjonelt- og selskapsmessig skille gjør det nødvendig å utforme ytterligere detaljert regulering for å forsøke å sikre nøytralitet og effektiv konkurranse på like vilkår. Erfaring viser at en slik detaljert regulering ikke er effektiv samtidig som den er ressurskrevende å utforme og håndheve.

Det framgår av utvalgets rapport at til tross for at NVE har lagt stor vekt på nettselskapenes nøytralitet i sluttbrukermarkedet siden innføringen av energiloven, avdekkes det fortsatt mange avvik i forbindelse med NVEs tilsyn med nettselskapene. Videre har flere energiselskap blitt organisert etter konsernmodellen, hvor store deler av nettselskapets kostnader består av kjøp av varer og tjenester fra selskaper innenfor samme konsern, noe som ifølge NVE øker faren for kryssubsidiering og ikke-nøytral adferd.¹ For å avhjelpe dette problemet foreslår både NVE² og ekspertgruppen at kjøp av varer og tjenester i hovedsak bør skje etter konkurranse og at det er behov for å sikre at kjøp innen samme konsern skjer til markedsvilkår.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør det være et enda klarere skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet enn det ekspertgruppen anbefaler for å sikre en effektiv konkurranse på like vilkår. Konkurranseshensyn taler for at det naturlige monopolet bør rendyrkes og at konkurranse bør innføres for alle aktiviteter som ikke er en del av det naturlige monopolet. Et krav om eiermessig skille vil være en garanti for å sikre nettselskapenes nøytralitet og for å hindre kryssubsidiering mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i vertikalt integrerte selskaper. En regulering som legger til rette for en effektiv konkurranse på like vilkår vil etter tilsynets oppfatning kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster.

Et krav om eiermessig skille vil videre forenkle reguleringen av markedet. Som nevnt er det vanskelig og ressurskrevende både å utforme og håndheve en detaljregulering som skal sikre nøytralitet og forhindre kryssubsidiering. Detaljerte utformede styringssignaler og regelverk forutsetter at sentrale myndigheter har tilstrekkelig kunnskap om både selskapenes virksomhet og hvordan man legger til rette for utvikling og effektivitet, samtidig som hensynet til nøytralitet og effektiv konkurranse på like vilkår skal ivaretas. Videre er erfaringene med detaljerte regelverk at de tenderer til å bli mer og mer detaljerte fordi nye situasjoner og tilpasningsmuligheter oppstår.³ I tillegg vil en detaljert regulering begrense selskapenes rom for selv å tilpasse seg overordnede rammebetingelser. Det er fare for at en slik regulering vil medføre at selskapenes utvikling og effektivitet i større grad vil dreie seg mot å være kreative i forhold til hvordan en kan tilpasse seg reglene og påvirke myndighetene snarere enn å innovere for å øke produktivitet og konkurransekraft.

I rapporten drøftes fordeler og ulemper med vertikal integrasjon mellom nett og annen virksomhet med utgangspunktet at ekspertgruppen ønsker den organiseringen som gir størst

¹ NVE: Høring – Endring i kontrollforskriften, 30. juni 2014.

² Ibid.

³ For eksempel vil et eiermessig skille gjøre det overflødig å pålegge regulering for å sikre at nettselskapene er konkurransenøytrale ved innføringen av nordisk regulerkraftavregning og Elhub, samt å sette krav til nettselskapenes anskaffelser for å hindre kryssubsidiering. Problemstillingene er drøftet i NVEs høringer om endringer i kontrollforskriften (datert 30. juni 2014) og avregningsforskriften (datert 20. juni 2014).

mulig samfunnsøkonomisk gevinst. I drøftingen pekes det på ulemper med integrasjon, blant annet mangel på nøytralitet, faren for krysssubsidierting, barrierer for strukturendringer, målkonflikt og manglende oppmerksomhet om nettet og mer omfattende regulering. Fordelene som nevnes er i første rekke knyttet til samdrift- og stordriftsfordeler. Etter en samlet vurdering kommer ekspertgruppen til at det ikke anbefales å kreve verken fullt selskapsmessig eller eiermessig skille. I denne vurderingen synes det imidlertid som at ekspertgruppen har lagt stor vekt på de juridiske implikasjoner og de praktiske utfordringene et krav om fullt selskapsmessig eller eiermessig skille vil medføre. Konkurransetilsynet savner imidlertid en grundigere redegjørelse i rapporten av om et funksjonelt- og selskapsmessig skille, slik ekspertgruppen anbefaler, er den organiseringen som vil gi størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst.

Som beskrevet er tilsynet av den oppfatning at et eiermessig skille er nødvendig for å sikre en effektiv konkurranse på like vilkår, og at en slik organisering derfor vil kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster. I tillegg er det andre fordeler med et slikt skille som rapporten peker på. Konkurransetilsynet stiller derfor spørsmål ved om gevinstene med vertikal integrasjon kan være av en slik størrelse at de oppveier fordelene ved eiermessig skille.

På denne bakgrunn er det Konkurransetilsynets oppfatning at det bør innføres et krav om eiermessig skille mellom nett- og annen virksomhet for alle nettselskaper.

Med hilsen



Ingrid Kjeldstad Gullaksen (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Olje- og energidepartementet

Postadresse
Postboks 8148 Dep

Poststed
0033 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@oed.dep.no

Kopi til:

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO
Norge

postmottak@nfd.dep.no