



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo
postmottak@oed.dep.no

Oslo, 25.09.2014

Rapport fra ekspertgruppe om organisering av strømmettet Høringsuttalelse fra Norsk Teknologi

Bakgrunn

Norsk Teknologi viser til høringsbrev datert 12. mai 2014 hvor Olje- og energidepartementet ber om merknader til rapporten «Et bedre organisert strømmnett». Rapporten er utarbeidet av en ekspertgruppe ledet av Eivind Reiten, og den ble overlevert departementet den 5. mai 2014.

Norsk Teknologi er en landsforening tilsluttet NHO. Norsk Teknologi organiserer de fire bransjeforeningene Heisleverandørenes landsforening (HLF), INTEGRA – foreningen for tekniske systemintegratorer, Foreningen for Ventilasjon, Kulde og Energi (VKE) og NELFO – Foreningen for EL og IT Bedriftene. Til sammen har Norsk Technologis bransjeorganisasjoner om lag 1600 bedrifter med 33 000 ansatte og bedriftene omsetter årlig for om lag 30 milliarder kroner. Det er våre medlemsbedrifter, de tekniske entreprenørene, som installerer alt av teknisk funksjonalitet, herunder tekniske anlegg i bygninger, skip og i offshoreinstallasjoner, installasjon av ladepunkter for elektriske kjøretøy, samt leverer installasjons-, montør- og entreprenørtjenester til nettselskapene i Norge.

I det nedenstående redegjør Norsk Teknologi for våre merknader til ekspertgruppens rapport.

Oppsummering av våre merknader

Norske nettselskaper står overfor betydelige investeringer i løpet av kommende tiårsperiode. Det vil føre til store kostnadsøkninger for kundene, noe som igjen vil øke samfunnets krav til kostnadseffektivitet i nettvirksomheten. Norsk Teknologi mener ekspertgruppen gjør en meget god jobb i å identifisere og beskrive en rekke utfordringer knyttet til organiseringen av strømmettet. Vi mener også at anbefalingene til ekspertgruppen vil bidra til at vi i fremtiden vil ha en mer rasjonell nettstruktur der riktige investeringer blir gjennomført på riktig tidspunkt.

Norsk Teknologi støtter opp om samtlige anbefalinger som ekspertgruppen legger frem i sin rapport. Vi ønsker imidlertid å understreke at krav til selskapsmessig og funksjonelt skille, samt krav om konkurranseutsetting av installasjonstjenester, vil være avgjørende for å hindre kryssubsidiering og økte kostnader for kundene. Videre vil det å erstatte kompetanseforskriften med mer generelle beredskapskrav gi nettselskapene frihet til å gjennomføre andre, bedre og mer kostnadseffektive tilnærminger til beredskapsutfordringene.

Utvalget peker også på noen potensielle utfordringer knyttet til manglende konkurranse i sluttbrukermarkedet, men gir ingen klare anbefalinger knyttet til hvordan disse utfordringene skal løses. Norsk Teknologi mener det er viktig å gjennomføre tiltak som sikrer nøytrale nettselskaper i fremtiden, også i sluttbrukermarkedet. Vi anbefaler at man i utviklingen av ny markedsmodell for sluttbrukermarkedet rendyrker et leverandørorientert kundegrensesnitt. Videre bør all informasjonsutveksling mellom nettselskaper og kraftleverandør utelukkende skje gjennom kraftbransjens felles IKT-løsning (Elhub) eller via nettselskapets hjemmesider. Det er

viktig for å sikre alle kraftleverandører samme tilgang på markedsrelevant informasjon. Det er også viktig at NVE overvåker utrulling av AMS for å sikre at incentivene til å tilby tilleggstjenester fra andre deler av kraftkonsernet ikke blir utnyttet i den forbindelse.

Til sist gir vi noen merknader til ekspertgruppens påstand om at et mål om tariffharmonisering kan hindre utforming av tariffer som gir viktige lokaliserings- og prissignaler for effektiv drift og utvikling av nettet. Vi er enige dette synet. Ekspertgruppen unnlater imidlertid å drøfte utfordringene knyttet til dagens uriktige tariffstruktur i distribusjonsnettet. Ved å benytte en tariffstruktur med alt for høye variable ledd, gir nettselskapene i dag et incentiv til redusert utnyttelse av nettet. Etterhvert som nettselskapene gjennomfører investeringer i fremtiden vil dette problemet forsterkes, noe som igjen vil utløse store samfunnsøkonomiske tap. Vi anbefaler derfor at myndighetene utformer tydeligere krav til kostnadsriktig nettarifffering i distribusjonsnettet.

Krysssubsidiering hemmer konkurransen i installasjonsmarkedet

Norsk Teknologis medlemmer inkluderer bedrifter som leverer installasjons- og entreprenørtjenester til nettselskapene. Vi har i lengre tid fremholdt at dagens organisering og regulering av nettvirksomheten er uheldig av hensyn til konkurransen i installasjonsmarkedet. En sentral utfordring er at nettselskapene har anledning til å gi installasjonsoppdrag til eget konserns installasjonsvirksomhet, uten at oppdraget lyses ut til eksterne aktører. Det skaper incentiver til krysssubsidiering, særlig i forbindelse med investeringer basert på anleggsbidrag.

I henhold til kontrollforskriftens § 17-5 kan ikke nettselskapene kreve mer i anleggsbidrag enn faktiske kostnader for tilknytningen. Nettselskapet har altså ikke anledning til å legge på en fortjenestemargin på disse kostnadene. Dersom nettselskapet lar andre utføre arbeidet med tilknytningen, vil anleggsbidraget være lik tilbudet som gis fra installasjonsvirksomheten (pluss eventuelle egne prosjekteringskostnader). I prinsippet vil det kunne medføre en økt kostnad for kunden, fordi andre leverandører normalt vil kreve en fortjeneste på arbeidet de utfører.

Dersom installasjonen gjennomføres av selskap tilknyttet samme konsern som nettselskapet, er det altså fullt mulig å oppnå en fortjeneste på anleggsbidraget. Riktignok krever NVE at transaksjoner mellom nettselskap og andre aktører skal skje på markedsvilkår (kontrollforskriftens § 2-8), men dersom installasjonsoppdraget gjennomføres i egenregi vil det ikke være gjenstand for konkurranse fra eksterne aktører. Således vil det sjelden være mulig å kontrollere eller etterprøve at anleggsbidraget faktisk reflekterer markedspris. I praksis vil en slik transaksjon kunne gjennomføres til en langt høyere pris enn markedspris. Fortjenesten fra denne type oppdrag vil kunne benyttes av installasjonsvirksomheten til å prise seg lavere i andres markeder.

Denne formen for krysssubsidiering vil i liten grad berøre nettselskapets økonomi ettersom anleggsbidrag holdes utenfor beregningene av nettselskapenes inntektsrammer. Ekspertutvalget påpeker også i sin rapport at utsiktene til økonomisk fortjeneste som følge av krysssubsidiering vil kunne føre til at anleggsbidragsfinansierte investeringer prioriteres og/eller underdimensjonering av anleggsbidragsfinansierte investeringer.

Ekspertgruppens anbefalinger vil sikre bedre konkurranseforhold i installasjonsmarkedet

Ekspertutvalget anbefaler en rekke tiltak som etter vår mening vil være avgjørende for å forhindre krysssubsidiering og sikre nettselskapenes nøytralitet. De viktigste anbefalingene i den forbindelse er som følger:



- Krav om selskapsmessig og funksjonelt skille
- Vurdere krav om konkurranse for alle innkjøp
- Bortfall av kompetanseforskriften

I dag er kun det krav om selskapsmessig og funksjonelt skille for nettselskaper med mer enn 100 000 kunder. Ekspertutvalget peker på en rekke argumenter for å innføre et generelt krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatte aktiviteter. For det første vil manglende skille bidra til å opprettholde en uhensiktsmessig nettstruktur, noe som igjen vil kunne øke kostnadene. Videre vil et tydeligere skille hindre uheldig sammenblanding av monopolbaserte og konkurranseutsatte aktiviteter.

Det følger av ekspertgruppens anbefaling at man etablerer tydelige skiller mellom monopol og all konkurranseutsatt virksomhet, herunder installasjonsvirksomhet. Selskapsmessig skille er ikke til hinder for at nettselskapet har egne installatører, men disse skal da ikke kunne selge tjenester i et eksternt marked.

Norsk Teknologi støtter anbefalingen om å stille et absolutt krav om både selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettselskaper. Et funksjonelt skille innebærer at ledende ansatte i konkurranseutsatt virksomhet ikke kan ha ledende stillinger i nettselskapet. Det vil sikre at beslutninger i nettselskapet treffes uavhengig fra konkurranseutsatte deler av konsernet. Enkelte vil kanskje argumentere for at man av hensyn til små selskaper kun bør justere ned dagens grense for funksjonelt skille på 100 000 kunder. Etter vår mening vil en slik tilnærming forhindre en nødvendig omstrukturering av nettvirksomheten, og man vil heller ikke løse utfordringene knyttet til nettselskapenes nøytralitet. Kun ved å fjerne grensen vil man fjerne problemet.

Ekspertgruppen er videre tydelige på at det er behov for tiltak for å redusere mulighetene til krysssubsidiering også innenfor rammene av en konsernmodell med eget installasjonsselskap. For kjøp av tjenester, herunder entreprenørtjenester, mener ekspertgruppen at det bør vurderes krav om konkurranse for alle innkjøp (med unntak for interne kjøp av alminnelige administrative tjenester.) Den 30. juni 2014 sendte NVE ut forslag til endringer i kontrollforskriften ut på høring. Endringsforslaget innebærer blant annet at det blir stilt krav til konkurranseutsetting ved kjøp av installasjonstjenester. Formålet med endringen er å motvirke krysssubsidiering for å forhindre at nettselskapenes kunder betaler høyere nettleie enn nødvendig. Norsk Teknologi gir sin fulle støtte til dette tiltaket som vi mener vil løse mye av utfordringen knyttet til manglende konkurranse i installasjonsmarkedet.

Norsk Teknologi har over en lengre periode støttet krav om selskapsmessig skille og krav om konkurranseutsetting av installasjonstjenester for å hindre at incentiver til krysssubsidiering blir utnyttet. I den forbindelse har vi ofte blitt møtt med motargumenter om at krav til bemanning i kompetanseforskriften vil påføre nettselskapene store kostnader dersom de ikke får utnyttet disse ressursene eksternt. Norsk Teknologi stiller seg derfor bak ekspertgruppens anbefaling om å fjerne kompetanseforskriften. Dagens nettstruktur gjør det vanskelig, om ikke umulig, for de minste selskapene å tiltrekke seg og utvikle tilstrekkelig med kompetanse. Selv om Norsk Teknologi stiller seg bak formålet med kompetanseforskriften, er vi enige med ekspertutvalget i at det vil være langt mer rasjonelt å stille generelle kvalitets- og sikkerhetskrav til selskapene. Selskapene vil således stå fritt til imøtekomme slike krav på ulike måter, enten gjennom egenbemanning, kostnadseffektive samarbeidsløsninger, eller gjennom forpliktende avtaler med eksterne tjenesteleverandører.



Krysssubsidiering i sluttbrukermarkedet

Sluttbrukermarkedet for kjøp og salg av strøm er inne i en omstillingsfase. Det finnes en rekke regulatoriske forhold som påvirker denne prosessen, der de viktigste er innføringen av AMS, utvikling av ny markedsmodell, fremtidig innføring av en faktura og etablering av felles IKT-løsning for kraftbransjen. Videre preges sluttbrukermarkedet av den teknologiske utviklingen, samt endringer i sluttkundernes behov.

Historisk sett har konkurransen i sluttbrukermarkedet i stor grad vært prisorientert. I fremtiden kan vi forvente at aktørene i sluttbrukermarkedet evner å utvikle nye produkter og løsninger som i større grad vil imøtekomme kundenes individuelle preferanser og behov. Den tradisjonelle kraftleverandøren vil bli møtt med konkurranse fra nye aktører, som kan tilby mer sammensatte produkter i form av energitjenester, energirådgivning, lading av elbil utenfor anleggsadresse, etc. For å stimulere til innovasjon, produktutvikling og konkurranse i fremtidens sluttbrukermarked, vil det være viktig å sikre at nettselskapene rendyrker sin rolle som nøytrale tilretteleggere for effektiv konkurranse og ikke gir fordeler til markedselskaper i eget konsern.

I likhet med ekspertutvalget er Norsk Teknologi bekymret for faren for konkurransevridding i sluttbrukermarkedet. Som eksempel fremhever utvalget faren for konkurransevridding ved innføring av AMS, der det ved montasje kan være interessant å tilby tilleggstjenester for andre deler av kraftkonsernet. Nettselskapene kan også gi tilknyttede selskaper fordeler knyttet til lettere tilgang til informasjon om energibruk, tariffer, priser, samt informasjon om fremtidig installasjon av AMS.

Utvalget gir ingen klare anbefalinger knyttet til hvordan vi skal sikre nettselskapenes nøytralitet i sluttbrukermarkedet. Norsk Teknologi mener imidlertid at viktige tiltak vil være å rendyrke et leverandørorientert kundegrensesnitt i utviklingen av ny markedsmodell. I fremtiden bør kundenes primære kontaktpunkt i flest mulig sammenhenger (særlig i alle kommersielle forhold) være konkurranseutsatte kraftleverandører/markedselskaper. Kundene bør kun være i kontakt med nettselskap der dette er kritisk viktig for leveringssikkerheten. Videre bør all markedsrelevant informasjonsutveksling mellom nettselskap og kraftleverandør skje gjennom kraftbransjens felles IKT-løsning (Elhub) eller via nettselskapets hjemmesider. Det vil være viktig for å sikre alle kraftleverandører lik tilgang på informasjon. NVE bør også nøye overvåke utrulling av AMS for å sikre at kraftkonsern ikke utnytter anledningen til å selge inn tilleggstjenester fra andre deler av konsernet uten at disse har vært utsatt for konkurranse.

Behov for kostnadsriktig tariffstruktur i distribusjonsnettet

I mandatet til ekspertgruppen viser Olje- og energidepartementet til at det er store tarifforskjeller mellom nettselskapene og at det er et mål å få mer harmoniserte tariffer. Ekspertgruppen skriver at man til en viss grad vil kunne oppnå tariffharmonisering som følge av en omstrukturering av nettvirksomheten gjennom fusjoner og oppkjøp. Gruppen velger imidlertid ikke å anbefale andre tiltak som kan bidra til en nasjonal tariffharmonisering. Begrunnelsen er at tariffene bør kunne variere noe for å gi viktige lokaliserings- og prissignaler for effektiv drift og utvikling av nettet. Gruppen viser også til Nettmeldingen fra 2011 der Olje- og energidepartementet gir uttrykk for samme syn. Norsk Teknologi er helt enige i at nettselskapene bør utforme tariffer som gir signaler om effektiv utnyttelse og drift av nettet. Et mål om tariffharmonisering bør ikke hindre at prissignaler når frem til forbrukerne.

Energilovens formålsparagraf tilsier at overføring av strøm skal foregå på en samfunnsmessig rasjonell måte. Norsk Teknologi vil i den forbindelse påpeke at nettselskapene i dag opererer med en tariffstruktur som strider mot dette formålet og som hindrer en effektiv utnyttelse og drift av nettet. En effektiv utnyttelse av nettet vil kun kunne oppnås dersom tariffstrukturen på



nettleien reflekterer nettselskapenes faktiske kostnader. Som ekspertgruppen selv skriver i rapporten, preges nettvirksomheten av store faste, irreversible kostnader. De eneste variable kostnadene i en driftsituasjon relaterer seg til nettap, og disse utgjør ca. 10 % av de totale kostandene. For husholdninger og energimålte næringskunder henter nettselskapene imidlertid inn hele 70 % av inntektsrammen gjennom tariffens variable energiledd. Denne tariffstrukturen skaper et stort samfunnsøkonomisk tap ved at ledig nettkapasitet, som har en potensiell nytteverdi hos kundene, ikke blir utnyttet som følge av nettselskapenes feilprising.

I rapporten viser ekspertgruppen til at vi står overfor betydelige investeringer i nettet i kommende tiårsperiode. Ved en videreføring av dagens kostnadsfordeling, vil 88 % av disse investeringene bli belastet kundene i distribusjonsnettet. Dette tilsier en kraftig økning i nettariffene (gruppen anslår økningen til 30-50 %). Dersom nettselskapene opprettholder en kostnadsuriktig tariffstruktur i fremtiden, vil det føre til at det samfunnsøkonomiske tapet vil øke. Forbrukernes incitament til å investere i egenproduksjon, bruke alternativer til elektrisitet og kanskje til og med koble seg fra nettet vil øke i takt med nettselskapets økninger i tariffens variable ledd.

Norsk Teknologi anbefaler derfor at myndighetene setter tydeligere krav til utforming av en kostnadsriktig tariffstruktur hos nettselskapene. Eventuelle mål om nasjonal tariffharmonisering kan imøtekommes gjennom utjevning av nettariffenes faste ledd, da dette vil ha en mindre konsekvens for den løpende utnyttelse av nettet.

Med vennlig hilsen

Norsk Teknologi

Tore Strandskog
Direktør næringspolitikk