

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo



Deres referanse

Vår referanse

Dato 03.02.09

## **EBLs høringssvar til forslag til forskrift om krav til kompetanse hos konsesjonær etter energiloven**

OED har sendt på høring utkast til forskrift om krav til kompetanse mv hos konsesjonær etter energiloven. Utkastet er utarbeidet av Norges vassdrags- og energidirektorat. Departementet har bedt om merknader innen 6. februar 2009. NVE har laget forslag til forskriftskrav som oppstiller generelle regler for alle anleggs- og områdekonsesjonærer og gir enkelte særskilte regler for nettselskaper med inntektsramme innenfor nettfunksjonene (netteierfunksjonen, driftsfunksjon/driftssentral, tilstandkontroll og vedlikehold, betjene henvendelser, nybygging og ombygging, og måling, avregning og fakturering).

Kjernen i saken er slik vi ser det, hva som skal ligge i ordlyden "bygge og drive" i energiloven. Etter EBLs syn er det ikke behov for en forskrift om bemanning mv hos konsesjonærer. Dagens regelverk er fleksibelt og fungerer godt. Slik fleksibel regulering er nødvendig for at konsesjonærene skal kunne utøve sin virksomhet på en mest mulig rasjonell måte i tråd med energilovens formålsbestemmelse.

Den økonomiske reguleringen av nettselskapene gir føringer for investeringsnivået i nettet. Fokus på forsyningssikkerhet bør heller være knyttet til inntektsrammereguleringen enn til detaljerte krav til nettselskapenes kompetanse og organisering.

EBL har en rekke samfunnsmessige og faglige motforestillinger til departementets forslag om bemanningskrav til konsesjonærene. Etter vårt syn vil forskriftsforslaget slik det framkommer i sin nåværende form undergrave en overordnet målsetting om en samfunnsmessig rasjonell energiforsyning. Oppsummert er det vår vurdering at forslaget vil innebære en u hensiktsmessig utnyttelse av viktig kompetanse, svekke incentiv- og styringsstrukturer i selskapene, samt innebære unødvendige kostnadsøkninger som til syvende og sist vil måtte veltes over på nettkundene. Enda mer alvorlig er det at forslaget til forskrift om krav til egenbemanning vil gjøre energibransjen mindre i stand til å løse viktige energi- og miljømessige utfordringer i tiden framover. Dette gjelder blant annet gjennomføringsevne knyttet til nødvendige investeringer og vedlikehold for å styrke leveringspålideligheten i kraftnettet, nødvendige nyinvesteringer, utvikling, utbygging og tilrettelegging for fornybar energi som fjernvarme og bioenergi, opprusting av eksisterende vannkraftverk samt innføring av automatisk måleravlesning (AMS) til alle kunder. Hovedårsaken til dette er at krav om bemanning vil binde opp finansielle, ledelsesmessige og andre personalmessige ressurser

på en lite hensiktsmessig måte, og vanskeliggjøre en rasjonell planlegging og gjennomføring av prosjekter.

Energiloven med tilhørende forskrifter legger i utgangspunktet opp til at nettselskapene skal rammereguleres. Forskriftsutkastet viderefører en tendens til økende detaljregulering. Vi stiller spørsmål ved om utkastet til forskrift er i tråd med energilovens overordnede målsetninger og om regulator har den nødvendige kompetansen til å drive slik detaljregulering. Vi mener at de bærende prinsipper fortsatt bør være rammeregulering og funksjonskrav.

Etter EBLs syn er det heller ikke rettslig adgang til å vedta en forskrift som den foreliggende. Forskriften går utenfor gjeldende forarbeider til konsesjonsbestemmelsene i energiloven §§ 3-1 og 3-2, gjeldende forvaltningspraksis og energilovens formålsbestemmelse.

Virkningene av den foreliggende forskriften vil være omfattende og er som følger;

- Mindre investeringer og reinvesteringer i overføringsnettet
- Risiko for svekket beredskap
- Risiko for dårligere leveringssikkerhet
- Oppsplitting av store og kompetente fagmiljøer og entreprenørmiljøer, spesielt gjelder dette konsern som profesjonaliserer sin drift innenfor flere virksomhetsområder som nett, produksjon og fjernvarme
- Det blir spesielt vanskelig for små og mellomstore bedrifter
- Vanskeligere å få til effektivt samarbeid mellom selskaper
- Lavere effektivitet og økte kostnader for kundene med mulig fare for mindre midler til investeringer og reinvesteringer i overføringsnettet
- Små og fragmenterte fagmiljøer
- Manglende utvikling av markedsløsninger, og dermed mangel på konkurransemekanismer
- "Innelåst" kompetanse og manglende fleksibilitet
- Knapphet på kompetanse som dermed gir kostnadsøkning
- Ansattes insentiver til faglig utvikling kan svekkes, ved vissheten om at det interne "markedet" alltid vil være der
- Lite rasjonelle og organisasjons- og styringsmodeller

EBL vil fraråde at forslaget til forskrift implementeres. Dette vil medføre at regulator skal utøve en detaljregulering som er uakseptabel. EBL vil i stedet tilrå en helhetlig gjennomgåelse av mål og rammebetingelser for energisektoren, med tanke på å reetablere et samlet sett med rammebetingelser for at bransjen skal ha nødvendige forutsetninger for å gjennomføre samfunnsmessige og politisk ønskelige omlegginger i energisektoren. I denne sammenheng vil det også etter vår oppfatning være nødvendig med en grundig drøfting av hensiktsmessige kriterier for myndighetenes regulering. OEDs forslag til forskrift må dermed også vurderes i lys av NVEs økonomiske regulering av nettselskapene og av forslaget til endringer i energiloven.

Det gjennomføres for tiden flere høringer. EBL vil understreke viktigheten av å behandle disse i sammenheng, det gjelder særlig denne høringen og forslaget til endringer i energiloven.

Regulator har tidligere anbefalt organisering i konsernmodell for energivirksomheter, med begrunnelse i at denne organiseringen gir gode kontroll- og rapporteringsmuligheter, samt incentiver til effektiv og rasjonell drift. Vi mener at denne modellen ikke bør rammes av evt. forskriftsendringer.

I vedlagte notat har vi utdypet våre synspunkter. Vi stiller gjerne opp på et møte for å utdype vårt syn.

Med vennlig hilsen

Energibedriftenes Landsforening



Einar Westre  
direktør næringspolitikk nett og marked



Trond Svartsund  
næringspolitisk rådgiver

Vedlegg: Notat som utdyper EBLs synspunkter på NVEs forskriftsforslag  
Notat fra Thommessen

## Forskriftsutkastet

### **Formålet med NVEs forskriftsforslag**

NVE legger gjennom sitt forskriftsforslag svært stor vekt på behovet for kontroll med konsesjonspliktige anlegg og later til å mene at en økt grad av kontroll skal fungere som en slags "forsikring" mot driftsavbrudd av en nesten hvilken som helst karakter.

Som begrunnelse for forskriftsforslaget, har NVE oppgitt hensynet til langsiktig ivaretagelse av forsyningssikkerheten for kundene. Dette er et område EBL er særdeles opptatt av. Det er vår oppfatning at den foreslåtte forskriften *ikke* er et godt bidrag for å ivareta forsyningssikkerheten. Snarere kan forskriftsforslaget slik det nå foreligger, over tid svekke forsyningssikkerheten, da det etter vår vurdering vil bli vanskeligere å utvikle og opprettholde gode kompetansemiljøer. EBL er av den oppfatning at dagens mer fleksible regelverk gir konsesjonærene og tjenesteytere en bedre mulighet til å utvikle sin kompetanse.

EBL mener at den viktigste faktoren for å sikre god forsyningssikkerhet er å få til et riktig *reinvesteringsnivå*, slik at man oppnår god teknisk kvalitet på de elektriske anleggene og nettet. I denne forbindelse er det også sentralt at myndighetene gjør de nødvendige justeringer i den økonomiske reguleringen av nettselskapene.

Utarbeidelse av konkrete krav om bemanningsnivå i organisasjonene og krav om eierskap til de konsesjonspliktige anleggene, slik OED nå foreslår i høringen på endring i energiloven, bidrar derimot ikke til å nå målet.

Vi er videre noe forundret over at NVE bruker *økonomisk effektivitet* som en delbegrunnelse for forskriftsforslaget. NVEs forskrift vil øke bransjens kostnader ved å hindre gode samarbeidsløsninger og fremtvinge oppbemanning i en del selskaper.

Økte kostnader for konsesjonærene innebærer mindre tilgjengelige ressurser for reinvesteringer og nødvendige oppgraderinger av elektriske anlegg. Reversering av effektivitetstiltak vil for nettselskapene også slå ut i inntektsrammereguleringen og dermed gi økt nettleie.

Vi kan ikke se at dette samsvarer med energilovgivningens formål om å oppnå samfunnsøkonomisk rasjonelle løsninger og effektiv drift og utvikling av kraftsystemet, og mener at OED ikke bør vedta forskriftsforslaget.

### **NVE har ikke vurdert behovet for en forskrift**

Uten nærmere vurderinger legger NVE til grunn at det å sette bemanningskrav gir det beste resultatet for samfunnet. Etter EBLs syn gir ikke nødvendigvis bemanning gjennom egne ansatte noen bedre forsikring mot driftsavbrudd enn tjenestekjøp. Det finnes flere eksempler på at høy grad av egenbemanning ikke synes å gi noen garanti for høy kvalitet på leveransene.

Derimot viser erfaringen og avbruddsstatistikken at leveringspåliteligheten i nettet har utviklet seg positivt de siste ti årene. Dette viser at bransjen er i stand til å forvalte sitt ansvar for å organisere virksomheten slik at beredskap og forsyningssikkerhet ivaretas. EBL er av den oppfatning at rammebetingelsene bør beholdes slik de er i dag.

EBL viser også til at NVE så sent som i oktober 2008, etter at bemanningsforskriften ble oversendt til OED, har fremhevet at avbruddsstatistikken viser en positiv trend og at forsyningssikkerheten er tilfredsstillende:

*”Avbruddsstatistikken har vist en positiv trend de siste årene. - Det er en indikasjon på at forsyningssikkerheten i distribusjonsnettet er tilfredsstillende.”*

(pressemelding til Riksrevisjonens undersøkelse om statlig virkemiddelbruk for sikker og pålitelig overføring av kraft i distribusjonsnettet og rapport publisert oktober 2008)

Energibransjen er av den oppfatning at den positive trenden i avbruddsstatistikken skyldes selskapenes utnyttelse av ressursene innenfor dagens fleksible regelverk. Ved å sette ut utførelsen av tjenester og iverksette samarbeidsløsninger, er større fagmiljøer etablert, noe som har bedret kompetanseutviklingen. Dette samarbeidet har også gitt en større ressursbase som er tilgjengelig ved avbrudd og andre feilsituasjoner. Detaljregulering vanskeliggjør disse samarbeidskonstellasjonene som etter selskapenes erfaring gir bedre beredskap. Den foreslåtte detaljreguleringen hensyntar videre ikke at det er lokale forskjeller mellom konsesjonærene, både hva gjelder behov og hvordan rammebetingelsene virker.

Det er også verdt å merke seg at andre land har tillatt stor grad av tjenesteutsetting de senere årene, for eksempel England og Finland. Avbruddsstatistikken for England for årene 2001- 2007 viser ingenting som tyder på en sammenheng mellom økt grad av tjenestekjøp og økt avbruddshyppighet, snarere tvert i mot. Finland som stiller funksjonskrav til sine nettselskap har også en avbruddsstatistikk som tilsier at bruk av funksjonskrav er en effektiv styringsform.

NVE uttaler i forskriftsutkastet at det ikke *”uten videre [er] gitt at effektiviteten øker ved en omfattende grad av utsetting av tjenester”* (side 6). Det er selvfølgelig riktig at dette ikke er gitt, men innenfor rammene av energilovgivningen er dette *faglige og økonomiske vurderinger* som det er opp til konsesjonærene å ta. Formålet med energilovgivningen er å sikre en samfunnsmessig rasjonell drift og utvikling av kraftsystemet, jf formålsbestemmelsen i energiloven § 1-2. NVEs forskriftutkast er etter vår oppfatning i strid med dette målet, og griper inn i konsesjonærenes frihet til å bestemme hvilke midler som skal tas i bruk for å nå målet.

Vi er noe forundret over at NVE også forsøker å begrunne forskriftsforslaget ut fra økonomisk effektivitet. NVEs forskrift vil øke bransjens kostnader ved å hindre gode samarbeidsløsninger og reversere gjennomførte effektiviseringstiltak uten at en har noen garanti for bedre leveringspålitelighet. En så kraftig detaljregulering og innsnevring av selskapenes handlingsrom fører til at mange selskaper må velge en annen organisering enn det mest effektive. Dette gir økte kostnader som vil slå ut i inntektsrammereguleringen og dermed gi økt nettleie. Vi kan ikke se at dette samsvarer med økonomisk effektivitet.

Markedene hvor slike entreprenørtjenester kan kjøpes, er pr i dag av variabel størrelse. Noen steder kan markedet være svakt, men flere steder er imidlertid konkurransen stor, og det er ikke vanskelig å bytte leverandør. Markedet for entreprenørtjenester kan utvikles videre. NVE synes i sin argumentasjon å ha liten forståelse for at det tar tid å utvikle velfungerende markeder for denne type entreprenørtjenester. Det blir dermed viktig at rammebetingelsene ikke forhindrer at markeder utvikles. NVE har benyttet en argumentasjon om at siden nettselskapene er monopolister, er ikke forutsetningene tilstede for konkurranse i markedet for tjenester som bortsettes. Dette er misvisende. At nettselskapene har geografisk monopolrett på aktiviteter knyttet til el-nett, er ikke synonymt med at det ikke foreligger et fungerende marked for slike tjenester. Videre vil det styrke nettselskapet dersom det har monopol i sin del av verdikjeden/kjøpermak (dvs. at nettselskapet framstår som sterk i forhold til f eks to - tre alternative underleverandører av tjenester).

Det er en mye som tyder på at de selskapene som benytter konkurranseutsatte entreprenørtjenester, bedrer sin effektivitet.

Som innvending mot å tillate omfattende utsettelse av tjenester trekker NVE videre frem at det *"generelt [vil] være vanskelig å ta høyde for alle uforutsette forhold i en avtale. Dette innebærer at det vil oppstå et stort behov for kontroll og oppfølging og ikke minst reforhandling av avtaler"* (utkastet side 6).

Eventuelle avtaletekniske utfordringer er etter EBLs syn ikke relevant ved vurderingen av om det skal være adgang til å sette bort utførelsen av bestemte tjenester. EBL vil også trekke frem at selskapene selv erfarer at avtalefesting gir langt bedre klarhet og tydelighet i krav til leveranse, rapportering, kostnader og fremdrift enn bruk av egne ansatte historisk sett har gjort. Dermed styrkes også kvaliteten på det arbeid som utføres og forsyningssikkerheten i kraftsystemet. EBL erfarer også at konsesjonærene uansett har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å utforme slike avtaler og følge opp underveis for å sikre at tjenestene gjennomføres på en god måte.

Disse synspunktene og erfaringene underbygges av en rapport utarbeidet av Det Norske Veritas på oppdrag fra enkelte nettselskaper i januar 2008, (oversendt OED tidligere). Veritas' hovedkonklusjon er *"at ansattes tilhørighet i liten grad påvirker nettselskapets evne til å gjennomføre virksomhetens sentrale oppgaver eller opprettholde styring og kontroll. Den viktigste forutsetningen for planlegging og utførelse av virksomhetens sentrale oppgaver er først og fremst relatert til i hvor stor grad nettselskapene innehar gode systemer for å sikre nødvendig styring og kontroll"* (våre understrekninger).

NVE hevder også at *dersom det meste av oppgavene settes ut, kan det også oppstå situasjoner der nettselskapene over tid ikke har tilstrekkelig kunnskaper til å avdekke mangler og følge opp avvik fra ønsket levering hos tjenesteleverandøren*. Vi mener at dette blir feil blant annet som følge av at netteier har sterke insentiver til å ivareta egeninteresser med tanke på kompetanse. En har ingen garanti for at ikke egne ansatte bytter arbeidsgiver, går av med pensjon etc. Det er rimelig å tro at et marked for entreprenørtjenester vil gjøre at det blir enklere å skaffe og leie inn kompetanse.

Utsetting av tjenester kan gi selskaper bedre styring og kontroll og økt kostnadseffektivitet. Det er vanskelig å se at konsesjonærene skal ha insentiv til å gjøre en dårligere vurdering om organisering og bemanning enn regulator. Et gjennomgripende styringssystem som sikrer tilstrekkelig kontroll og oppfølging av utførte oppgaver, vil uavhengig av grad av tjenesteutsetting, sikre kvaliteten på leveransen på distribusjon av kraft. Når gode styringssystemer er på plass vil de ansattes tilhørighet i liten grad påvirke konsesjonærenes evne til å gjennomføre virksomhetens sentrale oppgaver eller opprettholde styring og kontroll.

Gjennom avtalens lengde kan en sikre kompetanse og godt kjennskap til anleggene. En kan for eksempel sikre seg prioritet ved evt. knapphet på ressurser og instruksjonsrett på nødvendig personell i enhver beredskapssituasjon. Forhold knyttet til evt. økonomiske problemer hos tjenesteleverandørene kan også sikres gjennom avtaler.

## **Dagens regulering med funksjonskrav bør opprettholdes**

Reguleringen fram til i dag har vært basert på funksjonskrav, med krav som klart fastsetter at konsesjonærene er ansvarlige for de elektriske anleggenes kvalitet og for at investeringene over tid er samfunnsmessig rasjonelle.

Regelverket om organisering, bemanning mv av konsesjonspliktige aktører bør fortsatt stille klare funksjonskrav, der dokumentert evne til å løse løpende driftsoppgaver i normal og skjerpet drift, og krav til fungerende service overfor kundene, er avgjørende.

Det er også verdt å merke seg at Sverige og Finland har funksjonskrav, hvor det sentrale er om den organiseringsmodell som konsesjonæren har valgt, tilfredsstillende de krav til styring, kontroll og kvalitet som oppstilles. Dersom norske myndigheter nå beveger seg i retning av spesifikke krav til bemanning og organisering, innebærer dette en utvikling i motsatt retning av det som er situasjonen i de to nabolandene. EBL kan ikke se at det er grunnlag for å vurdere situasjonen i Norge annerledes enn i våre naboland.

Ved at myndighetene iverksetter en forskrift som regulerer bemanning, og dermed også påvirker valg av organisering av de konsesjonspliktige selskapene, griper myndighetene inn og overstyrer selskapets egne vurderinger. Myndighetene påtar seg dermed også i realiteten et prosessansvar, og vil dermed også kunne stilles medansvarlig dersom noe svikter i forhold til kvaliteten på tjenestene. En myndighetsinngripen på dette nivået vil også delvis kunne umyndiggjøre selskapets ledelse, ved at man kan "skylde på" myndighetene om noe går galt. Det er etter vårt syn et steg i feil retning om myndighetenes regulering i praksis også innebærer et medansvar for prosess og styringsmodell. EBL er av den oppfatning at en hensiktsmessig myndighetsregulering vil være kjennetegnet av at det settes klare krav til kvalitet og pris/kostnad på de tjenester selskapet leverer. Disse kravene bør ledsages av fornuftige insentivordninger og sanksjonsmekanismer knyttet til graden av måloppfyllelse.

## **Fremover – behov for forutsigbare og fleksible rammebetingelser**

Bransjen har vært gjennom en periode med betydelig effektivisering som følge av de krav som myndighetene har satt til oss. Vi står nå foran store utfordringer ved reinvesteringer i kraftnettet, nyinvesteringer bl.a. for å knytte til ny fornybar produksjon, og i ny teknologi for å kunne yte en moderne kundeservice.

Dette skjer samtidig med at det er konkurranse om kvalifisert arbeidskraft innen de fagområder konsesjonærene trenger. For å kunne møte de kommende utfordringer trenger selskapene i betydelig grad å kjøpe tjenester, men det vil også være behov for flere ansatte både hos konsesjonærene og i de selskapene som yter tjenester til konsesjonærene. Strengt bemanningskrav vil i denne situasjonen gjøre det betydelig vanskeligere å løse de viktige oppgavene bransjen nå står overfor.

Bransjen må fremover reguleres slik at den framstår som dynamisk og utviklingsorientert, og slik virker attraktiv med tanke på behovet for å holde på og tiltrekke nødvendig kompetanse. En av de avgjørende rammebetingelser her er å få til forutsigbarhet i inntektsramme-reguleringen og få på plass gode investeringsinsentiver.

Sett i sammenheng med OEDs forslag til endringer i energiloven som ble sendt på høring 9. desember 2008, innebærer de foreslåtte endringene vesentlige innskrenkninger i konsesjonærenes frihet til å organisere sin virksomhet, og som skissert over vil innskrenkningene medføre betydelige kostnader for konsesjonærene og samfunnet.

## **Om kompetanse**

Dersom siktemålet er å sikre tilstrekkelig kompetanse hos konsesjonærer når det gjelder kompetanseområder, kompetansenivå og kompetansemengde, er det grunn til å tvile på om det å stille direkte detaljerte krav til kompetansen i hvert selskap, er det mest formålstjenelige på sikt.

Dette henger sammen med forskriftsformens natur. Forskrifter skal gi forutsigbarhet ved å være dekkende, ligge fast over et visst tidsrom før de revideres og være like for alle berørte parter. På flere av disse punktene er det svakheter ved bruk av forskriftsformen når det gjelder kompetanse. Hvilken kompetanse som til enhver tid trengs, er ikke en statisk størrelse.

Kompetanse handler i første rekke om formålsrettet anvendelse, i forhold til funksjoner og oppgaver. Videre må anvendelsen av kompetansen være i tråd med krav til, og mål for, det som skal utrettes. Dermed er det anvendelsen av kompetanse som bør fokuseres, ikke krav og mål for kompetansen i seg selv. Det er fullt mulig å besitte kompetanse uten at den anvendes i de aktuelle situasjoner.

For hvert selskap er det vesentlig å ha fokus på å tiltrekke, beholde, utvikle og mobilisere kompetanse i forhold til de oppgaver det enkelte selskap har, også ut fra den aktuelle konkurransesituasjon det enkelte selskap befinner seg i. Avhengig av hvilken kompetansesituasjon det enkelte selskap konkret befinner seg i, er det rimelig å hevde at selskapet best har kjennskap til hvordan dette skal gjøres, ut i fra sin kjennskap til lokale forhold.

Det mangler faglige vurderinger fra NVEs side på i hvilke miljøer og under hvilke forutsetninger kompetansen utvikles best. Skjer dette nødvendigvis innenfor begrensede fagmiljøer i mange selskaper, eller kan kompetansen bedre utvikles i større selskaper som kanskje også opererer mot andre markeder enn nettselskapene? Siden kompetanse er NVEs fokus, bør dette spørsmålet stå sentralt og ikke minst vært utredet. Entreprenørselskapene har gode incentiver til å bidra positivt til f.eks. å tiltrekke seg, ansette og utvikle lærlinger for så å ansette dem som montører.

Nettselskapenes oppgaver er i endring. Fleksibilitet i kompetanseområder og – nivå er sentralt for at selskapene effektivt skal kunne tilpasse seg endringer i oppgaver og pålegg, og for å kunne finne kostnadseffektive samarbeidsløsninger utover e-verket evt. Bruk av innkjøp. Forskriftsfesting av kompetansekrav bidrar til rigiditet.

Vi stiller avslutningsvis et spørsmål ved om det finnes andre sektorer hvor kompetansekrav benyttes med (stort) hell.

## **Omorganisering i tråd med NVEs forslag**

Som myndighetene er kjent med, er mange selskaper i energibransjen i dag organisert i konsern, hvor selskapene yter tjenester til hverandre, mens en del mindre selskaper anskaffer en del av sine tjenester fra større tjenesteytere. Disse organisasjonsformene gir etter bransjens syn et godt grunnlag for bygging av sterke kompetansemiljøer. En organisering i konsernmodell bør ikke rammes av en ny forskrift.

Fordelene med slik organisering viser seg både ved normal drift av de elektriske anleggene og ved at selskapene har tilgang til større ressurser i beredskapssituasjoner.

For å tilfredsstille kravene i NVEs forslag til forskrift kan enkelte selskaper bli nødt til å reversere gjennomførte effektiviseringstiltak, uten at en har noen garanti for bedre



leveringspålidelighet. En omorganisering i tråd med NVEs forslag, vil derfor i mange tilfeller innebære at færre - ikke flere - ressurser er tilgjengelig i feilsituasjoner.

En så kraftig detaljregulering og innsnevring av selskapenes handlingsrom som det NVE legger opp til, fører til at mange selskaper må velge en annen organisering enn den selskapene selv, på bakgrunn av sin lange erfaring, mener er mest effektiv. Dette er etter EBLs syn svært uheldig.

Vi tror at det er umulig å gi en treffende definisjon av antall personer eller en andel av et antall personer som hvert enkelt nettselskap må ha tilgjengelig gitt ulikheter i geografi, topografi, klima, kundemasse og nettutstrekning. Det sentrale er at konsesjonæren har *ansvaret* for disse funksjonene og dermed må ha tilstrekkelig antall personer tilgjengelig med nødvendig kompetanse for å kunne utøve dette ansvaret og ha kontroll over denne funksjonen. Det er i dag utviklet systemer for å kunne føre kvalitetskontroll med leveranser til elnettet. Systemene gir en tydelig ansvarsfordeling der interne prosesser er erstattet av formaliserte kontrakter med klare krav. Mange opplever at kvaliteten på leveransen øker. En bakgrunn kan være at det er enklere å påpeke svakheter overfor en leverandør enn internt i egen organisasjon.

NVE hevder imidlertid i egne kommentarer til forslaget at forskriften ikke skal være til hinder for samarbeid mellom konsesjonærer. Det må imidlertid legges til grunn at et slikt samarbeid bare kan finne sted mellom konsesjonærer som oppfyller kravet til egenkompetanse hver for seg til enhver tid. Dette rammer muligheten til driftssentralsamarbeid og vaktberedskap, noe som igjen kan svekke beredskapen og gi dårligere løsninger, vil gi dårligere ressursutnyttelse og vil rent faktisk nødvendiggjøre en del omorganiseringer.

### **Særlig om de øvrige konsesjonærer enn nettselskap med inntektsramme (utkastet § 3)**

I NVEs kommentarer til utkastet § 3 vedrørende regler om bemanning hos de øvrige konsesjonærer enn nettselskaper med inntektsramme heter det at bemanningskravene *"innebærer at personellet og kompetansen skal finnes innenfor den juridiske enheten som har konsesjonen"* (side 10). NVE presiserer deretter at det *"ikke er tilstrekkelig kun med ledelseskompentanse, men at alle selskaper også skal ha egenkompetanse innen teknisk og praktisk drift av den konsesjonspliktige virksomhet"*. Ut over dette er imidlertid kommentarene til bestemmelsen knappe, uklare og gir få holdepunkter for selskapene.

EBL savner videre redegjørelser for hvordan konsesjonærene rent *praktisk* skal håndtere de endringer som forskriften medfører.

Det er for det første vanskelig å utlede noe konkret om hvilken bemanning som er nødvendig ut fra NVEs uttalelser om at *"alle selskaper også skal ha egenkompetanse innen teknisk og praktisk drift av den konsesjonspliktige virksomhet"* (utkastet side 10). Bestemmelsen gjelder for en rekke virksomheter av svært ulik karakter. For at konsesjonærene skal ha mulighet til å forholde seg til kravene bør det imidlertid likevel presiseres *hva slags* teknisk og praktisk kompetanse som er nødvendig å ha i egen organisasjon, og hva som kan anskaffes gjennom innleie.

EBL viser videre til NVEs uttalelser om at *"(s)må selskaper vil normalt ha behov for flere enn én ansatt med tilsvarende kompetanse innen hver funksjon, og vil dermed kanskje måtte ha en større andel av den totale kompetansen på området innen eget selskap"* (utkastet side 8). For mindre konsesjonærer vil dette være problematisk, og NVE tar ikke stilling til hvordan de minste konsesjonærene skal innrette sin organisasjon for å oppfylle kravene i forslaget. Enkelte av de minste produsentene er i dag bemannet med daglig leder og få eller ingen

andre ansatte. EBL har vanskelig for å se at disse har noe *ubetinget behov* for en økt bemanning, og mener at dette eventuelt må vurderes mer konkret. Behovet for faglig oppdatering mv kan ivaretas gjennom bransjesamlinger, etterutdanning og annen kursvirksomhet, og i innleietilfellene ivaretas behovet gjennom tjenesteyters organisasjon.

### **Konsekvenser av NVEs forskriftsforslag og OEDs forslag til endringer i energilovens konsesjonsbestemmelser sett i sammenheng**

9. desember 2008 fremla som nevnt OED et forslag til endring av energiloven §§ 3-1, 3-2 og 5-1, som innebærer at funksjonene *eierskap og drift* av elektriske anlegg og fjernvarmeselskap som hovedregel skal utføres av samme selskap. I praksis vil dette forslaget innebære en vesentlig innskrenkning i adgangen til å sette bort utførelsen av tjenester sammenlignet med i dag.

OED mener det er nødvendig å samle funksjonene eierskap og drift av elektriske anlegg/fjernvarmeanlegg hos samme selskap for å sikre tilstrekkelig kontroll med anleggene.

EBL er imidlertid av den oppfatning at både konsesjonær og eier – hvor dette ikke er samme subjekt – har nødvendig og tilstrekkelig kontroll med anleggene i dag. Konsesjonæren innehar den kompetanse som reelt sett er nødvendig for å *drive anlegget*, og har dermed tilstrekkelig kunnskap til å fange opp eventuelle mangler ved utførelsen av tjenestene. Gjennom avtaleregulering mellom eier og driver av det elektriske anlegget/fjernvarmeanlegget sikres videre eierne god kontroll med anleggene, og begge parter har de nødvendige muligheter for å gjøre endringer i driften som følge av nye regler og pålegg fra NVE. Myndighetene kan og bør oppstille krav til dokumentasjon av at disse avtalene sikrer nødvendig kontroll og pålitelig drift og ivaretar hensyn til beredskap, men det er ikke nødvendig å knytte kontrollen opp mot et krav om at *eierskapet* plasseres i samme enhet som driver av anlegget.

Som nevnt tidligere, gir dagens adgang til å sette bort utførelsen av tjenester konsesjonærene en stor grad av fleksibilitet og gode muligheter til å drive egen organisasjon på en hensiktsmessig og rasjonell måte.

Både hver for seg – men ikke minst til sammen – representerer NVE og OEDs forslag til endringer en betydelig innskrenkning i selskapenes frihet til å avgjøre hvilken organisering som er nødvendig for å nå energilovens målsetning om "*samfunnsmessig rasjonell*" utnyttelse av kraftsystemet.

Lovendrings- og forskriftsforslagene vil samlet sett være svært uheldige for selskaper av alle størrelser, men virkningene gir seg noe forskjellig utslag. En del mindre selskaper har i dag et fåtall ansatte som tilfredsstillende dagens bemanningsregler, men leier inn de øvrige tjenester fra en ekstern aktør. En del av de eksterne aktørene er entreprenørselskaper organisert i et annet energikonsern, som normalt opererer uten anleggs- eller områdekonsesjon. Denne organiseringsmodellen vil det ikke være adgang til å videreføre om de foreslåtte endringene vedtas. Etter EBLs syn er dette svært uheldig og samfunnsmessig lite rasjonelt. Videre vil forslagene medføre begrensninger i de tjenesteytende selskapenes adgang til å *tilby* de aktuelle tjenestene.

Innleie av tjeneste er utbredt i andre bransjer. Eksempelvis;

- Virksomheten på offshore installasjoner utføres i stor grad ikke av oljeselskapene selv, men av operatører og underleverandører til operatørene. Dette skjer uten at

dette i seg selv reiser spørsmål om sikkerhet og kvalitet. Når det ikke en gang for høyriskovirksomhet som olje- og gassnæringen er detaljerte regler for eierskap og bemanning og det likevel oppnås gode resultater, bør OED utrede nærmere hvilken reguleringsteknikk som er mest hensiktsmessig for kraftbransjen.

- Vegmyndighetene har skilt ut og konkurransesatt Mesta som tidligere var en del av Statens vegvesen. Dette er gjort i den hensikt å redusere kostnader og øke kvaliteten på de utførte arbeidene. Etter hva vi kjenner til er erfaringene med Mesta svært gode, og ansattes kompetanseutvikling er ivaretatt på en god måte. Resultatet er mer og bedre vei for pengene. Se for øvrig [www.mesta.no](http://www.mesta.no).
- Ved landets sykehus er det i betydelig grad av innleie av arbeidskraft for å møte behovene. For sykehusene gir dette økt fleksibilitet. Spisskompetanse i helsevesenet kan dermed også utnyttes bedre, og ikke være låst til ett bestemt sykehus.

## Juridiske kommentarer til NVEs forskriftsutkast

### Innledning

Som EBL har redegjort for over, er det ikke behov for en forskrift om bemanning mv hos konsesjonærer. Dagens regelverk er fleksibelt og fungerer godt. Slik fleksibel regulering er nødvendig for at konsesjonærene skal kunne utøve sin virksomhet på en mest mulig rasjonell måte i tråd med energilovens formålsbestemmelse.

Etter EBLs syn er det imidlertid heller ikke rettslig adgang til å vedta en forskrift som den foreliggende. Forskriften er i strid med gjeldende forarbeider til konsesjonsbestemmelsene i energiloven §§ 3-1 og 3-2, gjeldende forvaltningspraksis og energilovens formålsbestemmelse.

EBL vil i det følgende gi en kortfattet redegjørelse for de overordnede trekkene i våre synspunkter på de *juridiske* sider ved forskriftsutkastet. For en mer detaljert redegjørelse viser vi til vedlagte notat fra advokatfirmaet Thommessen.

### Utgangspunktet om bemanning – rammene for adgangen til å sette ut tjenester

Som det fremgår over, er EBL av den oppfatning at forskriftsutkastet helt klart innebærer mer enn bare en presisering av de krav som allerede er stilt til konsesjonærene og måten de har vært praktisert på.

Dagens krav til organisering og bemanning av konsesjonspliktig virksomhet innebærer at det kreves konsesjon for å bygge elektriske anlegg, samt at konsesjonæren *reelt sett* må drive det elektriske anlegget.

Dette har frem til nå vært tolket slik at konsesjonærer som har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta overordnet styring og kontroll, kan sette bort utførelsen av de øvrige oppgaver. Innenfor disse rammene står konsesjonæren fritt til å bestemme hvilken organisering som på best måte oppfyller energilovgivningens formål om en "*samfunnsmessig rasjonell*" drift og utvikling av kraftsystemet. Det er i denne forbindelse uten betydning om personellet er tilknyttet konsesjonæren gjennom en ansettelsesavtale eller gjennom en innleieavtale med det tjenesteytende selskapet. Konsesjonærene er av den oppfatning at dagens organisering er den som best bidrar til å nå denne målsetningen. EBL mener at NVE ved forskriftsutkastet derfor griper inn i konsesjonærenes beslutningsmyndighet på en måte som er i strid med energilovgivningen.

OED har uttalt seg om de konkrete rammene for adgangen til å sette ut utførelsen av tjenester til andre selskaper en rekke ganger etter at energilovens regler ble innført, både i forbindelse med lovendringer og i forvaltningspraksis. Det har hele tiden vært forutsatt at den nærmere adgangen beror på en *konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle* av betydningen av de oppgaver som skal utføres.

NVE har som nevnt, ikke hatt noen konkrete innvendinger mot måten enkeltselskaper gjennomfører sine oppgaver. Når NVE i forskriftsutkastet på generelt grunnlag, uten å ha foretatt noen konkret vurdering av behovet, foreslår å innskrenke adgangen til å sette ut gjennomføringen av tjenester til eksterne, går direktoratet derfor utenfor rammene i energiloven §§ 3-1 og 3-2.

## **NVEs forskriftsutkast er i strid med direktoratets tidligere tolkning av reglene og tidligere forvaltningspraksis**

NVE har gjennom forskriftsutkastet fraveket både tidligere egen praksis og OEDs praksis på området.

I kommentarene til utkastet fremholder NVE at reguleringen av egenkompetanse *”vanskelig [kan] gjøres i form av funksjonskrav, da krav til kompetanse er et virkemiddel for å sikre at ulike funksjonskrav kan oppfylles”*. Dette er i strid med NVEs tidligere praksis, hvor direktoratet har praktisert en *klar funksjonell tilnærming* til vurderingen av om energilovgivningens krav er oppfylt. Det er også i strid med OEDs praksis, som har fulgt opp NVEs synspunkter.

Vurderingstemaet har tidligere vært om den organiseringsmodell konsesjonærene har valgt tilfredsstillende de krav til *styring, kontroll og kvalitet* som oppstilles.

Vi viser som eksempel til OEDs uttalelser i vedtak om organisering av Agder Energi Nett av 4. mars 2008, hvor NVEs praksis oppsummeres slik at direktoratet har vektlagt og *”oppnå en samfunnsøkonomisk rasjonell virksomhet i tråd med energilovens formål, gjennom avveining mellom hensynet til sikkerhet og beredskap på den ene side og hensynet til kostnadseffektiv drift av nettselskapene på den andre.”* (våre understrekinger)

NVE og OED har altså tidligere vært enige om rammene for konsesjonærenes adgang til å sette bort utførelsen av visse oppgaver. Det er utvilsomt at NVE ved det foreliggende forskriftsutkastet fraviker disse rammene. OED må derfor ta stilling til om det er ønskelig med en så drastisk omlegging av praktiseringen av energilovgivningen og vurdere om det er adgang til å gjøre dette innenfor rammene av energilovens ordlyd, formålsbestemmelse og uttalelser i forarbeidene.

### **Forskriftens anvendelsesområde – likebehandling**

NVE har tidligere antydnet at det kan bli aktuelt å ha forskjellige regler om bemanning, kompetanse mv for større og mindre selskaper.

Som myndighetene selvfølgelig er kjent med, krever de alminnelige forvaltningsrettslige regler at konsesjonærene likebehandles. Eventuelle forskjeller i reglene for større og mindre konsesjonærer krever saklig begrunnelse.

EBL kan ikke se at NVE har begrunnet en eventuell forskjellsbehandling mellom større og mindre konsesjonærer på noen saklig måte. EBL ønsker dessuten å trekke frem at en eventuell ulik anvendelse av reglene har betydning både for sikkerhet og leveringskvalitet. Hvis NVE mener at det er nødvendig å ha slike bemanningskrav som nå er foreslått, må forskriftskravene gjelde for *alle* konsesjonærer, slik at sikkerhet og leveringskvalitet sikres på like vilkår i alle nettselskaper.

### **Utformingen av forskriften og kommentarene**

NVEs høringsdokument med kommentarer til forskriftsutkastet er uklart og kortfattet, særlig hva gjelder reglene for andre konsesjonærer enn nettselskaper med inntektsramme. EBL ber derfor om at kommentarene presiseres og klargjøres.

NVEs seneste vedtak på området er vesentlig mer detaljerte enn forskriftsutkastet med kommentarer. Hvis vedtakene opprettholdes og forskriften blir vedtatt slik den foreligger, vil

NVE og OED ta avstand fra den tidligere praksis på området og fjerne seg fra energilovgivningens mer skjønnsmessige regler for organisering og bemanning, som innenfor rammene overlater vesentlige organiseringsbeslutninger til konsesjonæren selv. OED må være bevisst dette ved vurderingen av behovet for og utforming av en eventuell forskrift.

### **Forholdet til utredningsinstruksen**

Behovet for forskriftsregulering er videre *ikke undersøkt i tilstrekkelig grad*, slik reglene i Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget av 18. februar 2000 (utredningsinstruksen) krever.

Konsekvensene av forskriftsutkastet *vil* være store for konsesjonærene, idet reglene vesentlig begrenser konsesjonærenes adgang til å organisere sin virksomhet slik selskapet selv anser det mest hensiktsmessig og effektivt. Det kan også se ut som at forskriftsutkastet vil begrense konsesjonærenes adgang til å tilby tjenester til hverandre, for eksempel hva gjelder fortsatt utsetting av gjennomføringen av driftskontrollopgaver. NVE har videre ikke vurdert forholdene for mindre selskaper som i dag har for liten organisasjon til å oppfylle kravene.

Det er behov for at det før en forskrift eventuelt kan vedtas foretas grundige utredninger for å kartlegge dagens praksis, nivået på nett, anlegg og beredskap og eventuelt behov for å gjøre forbedringer i rutiner.

NVE har ikke gjennomført økonomiske konsekvensutredninger av forslagene til forskriftsendringer.