

OED
Høringsside www.regjeringen.no

Kraftfylka
Dronning Eufemias gt 16
0991 Oslo
www.kraftfylka.no

26.05.15

Høringsvar: Endringer i energiloven om krav til selskapsmessig og funksjonelt skille

Samarbeidende Kraftfylke (Kraftfylka) er ei interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. Foreninga sitt formål er å fremme og ivareta kraftfylkas felles interesser i kraftspørsmål og sikre at en størst mulig del av verdiskapinga blir værende igjen i de områdene der vannkraftressursene finnes og verdiene blir skapt.

Innledende og overordna kommentarer

I Kraftfylka foregår 80 prosent av den norske kraftproduksjonen og 70 prosent av industriforbruket. Det er også her man finner det største potensialet for ny fornybar kraft. Kraftfylka er derfor godt kjent med potensialet i sektoren og behovet for å utvikle og oppgradere kraftnettet. Vi anser det som både naturlig og viktig å sikre at sektoren er best mulig organisert, slik at man effektivt kan gjøre de investeringer og tiltak som er nødvendige for å styrke forsyningssikkerheten og ta ut fornybarpotensialet. Nye, store utviklingsoppgaver krever ny kompetanse og nytt fokus. Vi mener at sterkere søkelys på nettselskapenes nøytralitet, samt å hindre krysssubsidierting, vil øke effektiviteten i kraftsektoren og senke kostnadene for forbrukerne. Det er viktig for Kraftfylka.

Nedenfor følger Kraftfylkas kommentarer til hovedforslaget og noen av bestemmelsene som er beskrevet i høringsnotatet, samt det Kraftfylka oppfatter som fortsatt uavklarte og ikke-håndterte problemstillinger ifm med Reitenutvalgets rapport.

Forslag om selskapsmessig og funksjonelt skille

Departementet foreslår at det stilles krav om selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettvirksomheter med inntektsramme. Det innebærer at nettforetak må skilles ut som egen juridisk enhet og ikke kan eie eller eies av konkurranseutsatt virksomhet. Den mest nærliggende løsningen for dagens integrerte foretak blir da å organisere seg med ett morselskap (holdingselskap) og med nett- og konkurranseutsatt virksomhet i hver sine datterselskap. I slike tilfeller vil selskapsmessig skille gjøre nettvirksomheten og de økonomiske overføringene mellom virksomhetsområdene mer synlige. Med krav om

funksjonelt skille i tillegg må hvert av disse selskapene ha eget ledende personell og konkurranseutsatt virksomhet må ikke kunne kontrollere investeringer i monopolforetaket. Funksjonelt skille bidrar til mer uavhengige styrings- og beslutningsstrukturer mellom virksomhetsområdene. Til sammen vil de nye kravene medføre tildels store endringer i enkelte selskap både når det gjelder organisering, styringsmodeller og bemanning.

Kraftfylka ser at dagens investerings- og aktivitetsnivå, ikke minst det faktum at det kommer nye produsenter og leverandører til i markedet, gjør det nødvendig med tiltak for å styrke nettselskapenes nøytralitet. Styrket nøytraliteten gagnar effektiviteten, både internt i selskapene og samfunnsmessig gjennom bedre konkurransevilkår for alternative tilbydere/produsenter. Vi ser også at selv mistanke om favorisering av egne virksomheter svekker en regions attraktivitet for investeringer og dermed konkurransekraften. Med det som utgangspunkt tror Kraftfylka at krav om funksjonelt skille er et fornuftig tiltak.

Et skille bidrar imidlertid bare til å hindre slik mistanke dersom det finnes faktiske begrensninger i morselskapets rett til å gi instruksjoner til nettselskapet i saker som gjelder nettinvesteringer og Kraftfylka gir derfor prinsipiell støtte til departementets forslag om en innsnevring av denne retten.

Ved at de nye kravene gir kraftselskapene en mer ryddige struktur og dermed letter oppkjøp, fusjoner og kapitalisering mener departementet at forslaget vil legge til rette for en strukturreform i bransjen. Flere selskaper enn i dag kan finne det hensiktsmessig å skille ut nettvirksomheten å overføre denne til selskap med en struktur som oppfyller kravene, evt. selge ut den konkurranseutsatte virksomheten. Kraftfylka ser at det i mange tilfeller er en ønsket og nødvendig utvikling. Vi har forhåpninger om at en strukturreform kan virke forløsende på investeringsprosjekter som er nødvendig for styrket forsyningssikkerhet, for næringsutvikling, og som gjør det mulig for kraftfylka å utnytte sine komparative fortrinn innen fornybar kraft.

Kraftfylka tror det blir viktig at myndighetene raskt kommer med praktiske avklaringer vdr. kravene til funksjonelt skille, særlig kravene til de som skal sitte i styre og ledelse i nettselskapene. Kraftfylka har forøvrig ingen kommentarer til hvordan dette skal løses annet enn at nettselskapets nøytralitet må være reell, samtidig som endringene skal være praktisk gjennomførbare og ikke koste mer enn det de gir tilbake i form av økt effektivitet.

Bestemmelse om at dette ikke er til hinder for samarbeid om driftssentral og salg og utleie av kapasitet

Departementet foreslår også at krav om skille ikke skal være til hinder for samarbeid om felles driftssentral, forutsatt at det er nettforetaket som har styring og ansvar for driftssentralens nettfunksjoner. Kraftfylka mener dette er svært positivt. Det er samfunnsøkonomisk uforsvarlig å duplisere slik kostbar infrastruktur og muligheten er avgjørende for at ikke krav om skille skal gå ut over beredskapen i distriktene. Gitt at andre foretak gis tilgang til driftssentralens tjenester på ikke-diskriminerende vilkår kan man også hindre evt. konkurransevridning mellom f.eks konsernintern kraftomsetter og andre tilbydere av balansetjenester.

Kraftfylka mener av samme grunn som nevnt over at man i forskrift gir nettforetak adgang til å selge eller leie ut egen kapasitet ved overskuddskapasitet og i beredskapssituasjoner. Vi imøteser en utforming av denne forskriften som hensyntar at

nettforetak vil ha behov for betydelig fleksibilitet i sitt valg av organisering og bemanning i lang tid framover. Utstrakt duplisering av bemanning og kompetanse er ikke bare svært kostbart, i mange tilfeller er det snakk om kompetanse som ikke vil la seg oppdrive på kort sikt og hastverk og liten fleksibilitet vil dermed også gå på bekostning av forsyningssikkerheten. Det er fullt mulig å gjennom forskrift sikre at også disse tjenestene tilbys på ikke-diskriminerende vilkår og at ressursene dermed utnyttes samfunnsøkonomisk optimalt.

Bestemmelser om dispensasjonsadgang og frist for gjennomføring

Departementet åpner for at det skal gis adgang til dispensasjon for kravet i særlige tilfeller. Kraftfylka støtter dispensasjonsadgang, samt at kompetansen gis til reguleringsmyndigheten. Kraftfylka tar som en selvfølge at det i de tilfeller hvor oppfyllelse av de nye kravene vil kunne true beredskap og forsyningssikkerhet vil bli gjort unntak fra regelen.

Det er ingen tvil om at det for de mindre selskapene kan bli en krevende og kostbar vei fram. Mange av stordriftsfordelene ved dagens organisering vil forsvinne. Departementet synes å være innforstått med dette, men Kraftfylka vil advare om at det kan bli mer krevende og kostbart å gjennomføre disse tiltakene i grisevredte strøk enn man har tatt høyde for. Noen av de minste selskapene og nettanleggene har sannsynligvis større verdi for dagens eiere enn det potensielle kjøpere/nye partnere er villige til å betale. Det er derfor gode grunner til å ikke forhaste seg i denne prosessen.

Ikke minst tror vi at det er hensiktsmessig å kunne se an resultatet av kommunereformen, strukturreformen hos selskapenes eiere, før man tvinger gjennom skille og med det for de minste selskapenes del, uunngåelig sammenslåing/salg. Kraftfylka tror at det av denne grunn kan være hensiktsmessig med en dispensasjonsadgang også for fristen for gjennomføring på 3 år.

Kraftfylka vil minne om at de minste selskapene i liten grad driver produksjon og omsetning i konkurranse med andre, og at utfordringene knyttet til nøytralitet er mindre her.

Uavklarte saker

Kraftfylka imøteser forskriftssak som avklarer regionalnettets status i henhold til tredje energimarkedspakke slik det er varslet i høringsnotatet. Ikke minst ser vi fram til videre utvikling i saken vedrørende tilknytningsplikt og en utvidelse av anledningen til å kreve anleggsbidrag. Kraftfylka har som formål å sikre at en større andel av verdiene som skapes på grunnlag av kraftressursene blir igjen i de regionene hvor ressursene finnes. Tariff- og fordelingsvirkningene av utviklingen i sektoren står derfor åpenbart høyt på dagsorden i fornybarregionene. Viktigheten av dette spørsmålet øker proporsjonalt med investeringstakten i nett og kraft.

Fagmyndighetene i Norge fikk allerede i 2009 i oppgave å vurdere hvordan man skulle unngå at fornybarsatsingen skulle få uheldige fordelingsmessige konsekvenser. Man innså tidlig at siden potensialet for utbygging av ny kraft ikke er jevnt fordelt i landet, ville utbyggingene føre til relativt store tarifføkninger i enkelte regioner. Flere modeller ble vurdert og målet var (NVE 2010, Høringsnotat fellestariffering av regional- og sentralnett):

- å unngå at man fikk tariffer som gav uheldige lokaliseringssignaler på bakgrunn av regionale historiske kostnader
- å unngå underinvesteringer på grunn av hensynet til tariffvirkninger av investeringer
- gjøre det enklere å gjennomføre felles investeringer i regionalnettsanlegg fordi tariffvirkningen blir jevnt fordelt

Den løsningen som var foretrukket i 2010-2012 ble forkastet i siste liten og Reitenutvalget fikk i oppgave å foreslå andre løsninger på det man fryktet ville bli uhåndterlige kostnader for industri og uakseptable kostnader for folk flest i fornybarregionene. Utvalget presenterte ingen slik løsning og Kraftfylka har siden ventet på alternativer på det som nå er i ferd med å bli en helt reell trussel mot fornybarsatsinga i regioner med stort kraftpotensial og lav befolkningstetthet.

Regjeringen har presentert herværende forslag om endring av energiloven som en løsning, ved at det legges til rette for sammenslåing av nettselskap. Større nettselskap vil gi flere kunder til å dele på kostnadene og med det lavere tariff for kunder i enkelte nett.

Kraftfylka erkjenner at en strukturreform vil medvirke til å spre kostnadene for nødvendige investeringer. Vi tror at mange av de minste selskapene relativt raskt vil velge å slå nettforetaket sammen med naboenes foretak. Det er imidlertid i hovedsak ikke disse nettselskapene som står overfor de største investeringene. Ei heller er det her industri- og produksjonskundene finnes. Mellomstore selskap vil ikke ha noen problemer med å håndtere lovendringen uten sammenslåinger. Vi kan derfor ikke se at framtidens nettselskaper i fornybarregionene vil være store nok til å gjøre kostnadene håndterlige for all industri og akseptable for folk flest. Den eneste måten en strukturreform kan bidra til det på er dersom alle nettselskap med stor investeringsportefølje i framtida omfatter en av de største byene. Kraftfylka kan slett ikke se at en slik strukturreform skal kunne skje raskt nok til å unngå at regionene med det største fornybarpotensialet, og landet, går glipp av investeringer under det felles sertifikatregimet. Det må andre tiltak til.

Kraftfylka har i flere omganger foreslått tiltak som:

- Likebehandling av innmatingstariff i dagens regional- og distribusjonsnett i det nye distribusjonsnettet: En del av innmatingstariffen blir liggende igjen i distribusjonsnettet
- Kraftintensiv industri tariffes i henhold til sitt bidrag til kraftsystemet, slik det er definert av Statnett, uavhengig av hvilket spenningsnivå man er tilknyttet på. Også her må en del av tariffen bli liggende igjen i det nye distribusjonsnettet, på samme måte som for innmatingstariffen. Slik unngår man at kostnadene veltes over på alminnelig forbruk og annet næringsliv.
- Begge punktene over bør håndteres i forbindelse med implementeringen av 3. Energimarkedspakke, hvor man vil gå over til et system med 2 nettnivåer i Norge. Det er da naturlig at Statnett i den forbindelse får i oppdrag å utrede tariffmodeller for det nye distribusjonsnettet som omfatter alle brukergrupper med betydning for driften av sentralnettet.
- Et investeringsfond for samfunnsøkonomisk lønnsomme nettinvesteringer i virkeområdet for regionalpolitikken, på lik linje med det EU og flere EU-land gjennomfører for å sikre investeringer der disse ikke i sin helhet kan dekkes med brukerbetaling.

Ingen av disse løsningene vil være til hinder for gjennomføring av ønskede

strukturendringer, men vil bidra til at det også i framtida vil lønne seg for fylkene å tilrettelegge for utnytting av fornybarressurser. Det viktigste nå er dog at fagmyndighetene raskt får i oppgave å finne fram til løsninger som er effektive og gjennomførbare, raskt.

For Samarbeidande Kraftfylke,

Toini Løyseth



Daglig leder