

Norges vassdrags- og energidirektorat
nve@nve.no

Deres referanse

Saksbehandler
Morten Aalborg

Vår referanse
19/01233-1

Dato
21.10.2019

Energilovforskriften - høring endringsforslag

1. Innledning

Vi viser til NVE høringsdokument nr. 8/2019: Forslag til endringer i energilovforskriften, utsendt i juni 2019. Eidsiva Energi ønsker med dette å kommentere forslaget til ny § 4-13: *Ledende stilling i nettselskap*.

Hovedpunktene i vårt innspill er følgende:

- Kravet til nøytralitet for nettvirksomheten er ivaretatt tilstrekkelig gjennom selskapsmessig og funksjonelt skille slik det følger av endringene i energiloven som trer i kraft 1. januar 2021.
- Kravet til selskapsmessig skille for alle nettselskap gir tilstrekkelige kontrollmuligheter for å hindre krysssubsidiering.
- Det er industrielt og forretningsmessig feil å frata eier mulighet til aktiv eierskapsutøvelse via styret i nettselskapet.
- Forslaget vil ikke bidra til kostnadseffektivitet og lavest mulig nettтарiffer.
- Forslaget er i strid med energiloven og aksjeloven, og kan ikke gjennomføres som en forskriftsendring.

Nedenfor følger en utdyping av grunnlag og argumenter for våre synspunkter.

2. Generelt

2.1. Energilovens formål

Energilovens § 1-2 Formål sier: «Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.»

Normal tolkning av «samfunnsmessig rasjonell» er at energiforsyningen skal ha riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. Underforstått at kundene ikke skal betale mer enn nødvendig for energiforsyningen. I tillegg skal allmenne og private interesser hensyntas. Eierskap i nettvirksomhet bør kunne defineres innenfor dette.

2.2. Reiten-utvalgets anbefalinger

Reiten-utvalgets oppgave var i lys av Energiloven å vurdere og anbefale en best mulig organisering av strømmettet basert på størst mulig samfunnsøkonomisk nytte. Senere endringer i regelverket rundt nettvirksomheten bygger i stor grad på utvalgets rapport fra 2014. Utvalgets vurderinger og anbefalinger er derfor relevante i forhold til de forskriftsendringene som nå foreslås.

2.3. Klimamål

Det er stor enighet om at samfunnsutviklingen må innrettes mot det grønne skiftet i tiden framover. Et viktig element i dette er elektrifisering av en rekke samfunnsområder. For at Norge skal innfri sine internasjonale forpliktelser og utvikle seg mot et fullelektrisk samfunn, vil utbygging av fornybare energikilder og en infrastruktur som tilrettelegger for en slik utvikling være sentrale virkemidler. For å nå klimamålene må utviklingen koordineres i selskaper med tilstrekkelig løfteevne både kompetansemessig og finansielt.

3. Nøytralitet og kryssubsidiering

Kravet til selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettselskap ble vedtatt ved endringen av energiloven i 2016, med virkning fra 1. januar 2021. Det forventes imidlertid at kravet til funksjonelt skille kun vil omfatte nettselskaper med mer enn 10.000 kunder, selv om dette foreløpig ikke er lovfestet. En virkning av terskelen på 10.000 kunder og den forslåtte § 4-13 er at dersom to mindre selskaper ønsker å slå seg sammen og med det kommer over terskelen, vil eierne bli fratatt kontroll over virksomheten. Dette vil ikke fremme en slik ønsket utvikling.

Innskjerpingen av forskriften innebærer også at forskjellsbehandlingen av små og store selskaper vil øke. Dette er negativt med henvisning til at nettselskapene reguleres gjennom sammenlignende analyse av effektivitet, noe som bør forutsette like vilkår og rammebetingelser.

Kravene til selskapsmessig og funksjonelt skille skal sikre nødvendig nøytralitet i nettvirksomheten. Til nå har dette kravet omfattet nettvirksomheten i forhold til kraftproduksjon og kraftomsetning. Det foreslås nå å utvide kravet til å omfatte all annen kommersiell virksomhet. Dette går lengre enn kravene i EU-regelverket (Elmarkedsdirektiv III), som kun omfatter funksjonelt skille fra produksjon, transmisjon og omsetning.

Med utvidelsen av kravet til selskapsmessig skille for alle nettselskap sammen med øvrige kontrollmekanismer mener vi kravet til nøytralitet er ivaretatt, og at det kan føres god kontroll med eventuell kryssubsidiering. Ved selskapsmessig skille får en separate regnskaper, revisorkontroll og NVEs egen kontroll av virksomhetene som redskaper for å hindre kryssubsidiering. Ytterligere begrensninger på ledelse i morselskap eller kontrollerende eier sin styringsrett overfor nettvirksomheten av nøytralitetshensyn er derfor en unødvendig innskrenkning.

Eidsiva Energi støtter kravet til funksjonelt skille slik det følger av endringene i energiloven som trer i kraft fra 1.1.2021. Vi har vært omfattet av det, og organisert i tråd med det siden 2007. Gjeldende regler legger begrensninger på hvilke personer som kan delta i ledelsen av nettselskapet, men likevel med en adgang for ledelsen i morselskap eller kontrollerende eier til aktiv eierskapsutøvelse via styret i nettselskapet. Forslaget om ytterligere innskrenkning svekker konserntilknytningen og innfører i praksis langt på vei et eiermessig skille som ikke er hjemlet i energiloven. Denne innstramningen kan føre til at interessen for å eie og finansiere nettvirksomhet blir mindre.

4. Industrielt/forretningsmessig perspektiv

Reiten-utvalget pekte på en fragmentert nettstruktur som et hinder som begrenser mulighetene for å oppnå en samfunnsøkonomisk rasjonell nettvirksomhet. Mange av de tiltakene utvalget foreslo er ment å legge til rette for en strukturutvikling i retning av færre og større nettselskaper. Et av forslagene var innføring av krav til både selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettselskap. Utvalget vurderte også et eventuelt strengere krav om fullt selskapsmessig eller eiermessig skille. Basert på en grundig drøfting konkluderte utvalget med å ikke anbefale et slikt krav.

For å underbygge utviklingen mot det elektrifiserte samfunnet er det viktig med insentiver til omstrukturering av nettvirksomheten til enheter med nødvendig bærekraft kompetansemessig og finansielt, samt rammebetingelser som gjør det attraktivt å eie nettvirksomhet. Samfunnsøkonomisk vil det være en klar fordel at nettselskapene kan eies og inngå i større energikonsern, som har kompetanse, drivkrefter og muligheter for å se infrastrukturen i sammenheng med energisystemet som helhet. Industrielle eiere med mulighet for aktiv eierstyring er en viktig forutsetning og drivkraft for en slik utvikling.

Nettvirksomhet er naturlige monopoler, som av den grunn er underlagt myndighetenes regulering av inntektene. God eierstyring er likevel nødvendig for at denne reguleringen skal gi full effekt på kostnadssiden. Nettvirksomheten utgjør normalt betydelige verdier og aktivitet i energikonsernene. Ledelsen i et konsern vil derfor være opptatt av god forvaltning, effektiv drift og kostnadsstyring samt av å sikre en rimelig avkastning på investert kapital.

Dersom ledende personer i et konsern i sin helhet fratras muligheten til å inngå i nettleidelsen, vil det medføre en pulverisering av eieransvaret og svekke eierskapsutøvelsen. Styret i nettselskapet vil i så fall måtte bestå av internt ansatte på et lavere nivå i morselskapet uten reell innflytelse og beslutningsmyndighet, komme fra bakenforliggende eier(e) eller av eksterne styremedlemmer uten tilknytning til konsernet. Dette vil være langt fra beste praksis for ledelse og styring i næringslivet generelt, og et slikt inngrep vil redusere verdiskapningen for selskap og samfunn.

5. Kundeperspektiv

Svak eierskapsutøvelse i nettselskapet kan føre til høyere investeringer og driftskostnader enn nødvendig for å levere tilstrekkelig kvalitet, noe som igjen vil avleire et høyere nettleienivå. Vi mener derfor at ytterligere innskrenkninger i eierstyringen vil virke kontraproduktivt i forhold til det vi oppfatter er målet i energiloven og anbefalingene fra Reiten-utvalget.

Både i et industrielt, forretningsmessig, kunde og ikke minst samfunnsøkonomisk perspektiv er kostnadseffektivitet og nettleieutvikling viktig. Dette ivaretas best gjennom et aktivt industrielt eierskap. Dette hensynet må veie tyngre enn ytterligere vektlegging av hensyn til nøytralitet og risiko for kryssubsidiering.

6. Juridiske forhold

Vi stiller oss tvilende til om myndighetene har hjemmelsgrunnlag for å innføre så vidtrekkende bestemmelser som foreslått i § 4-13 gjennom en forskriftsendring. Vi har derfor fått utført en juridisk vurdering av deler av forslaget av advokatfirmaet Thommessen (vedlagt). De har sett spesielt på forslaget om å begrense adgangen for samme person til å delta i ledelsen i morselskap eller kontrollerende eier og nettselskap, jf § 4-13. Konklusjonen i denne vurderingen underbygger vår tvil på dette punktet:

«Etter vår vurdering vil forskriftsforslaget – dersom det vedtas – være ugyldig som følge av at det er i strid med formell lov:

- (i) For det første vil forskriftsforslaget § 4-13 være i strid med aksjeselskapslovgivningen. Dette er fordi bestemmelsen begrenser den friheten og retten aksjonærene har etter aksjelovgivningen til å velge hvem som skal sitte i selskapets styre. Denne begrensningen vil være et inngrep som ikke kan fastsettes i forskrifts form, men som må vedtas i lovs form.*
- (ii) For det andre vil forskriftsforslaget § 4-13 være i strid med energiloven § 4-7. Dette er fordi bestemmelsen går på tvers av de føringer og begrensninger som lovgiver la til grunn ved vedtagelsen av det funksjonelle skillet i 2006 og ved lovendringen i 2016.»*

7. Avslutning

Eidsiva Energi er som eier av Norges største nettvirksomhet opptatt av en god forvaltning og styring av denne, og at den skal bidra til en utvikling på energiområdet i tråd med politiske og samfunnsmessige målsetninger. Vi støtter kravet til funksjonelt skille slik det følger av endringene i energiloven som trer i kraft fra 1.1.2021, og mener prinsipielt at dette burde omfatte alle nettselskap. Vi er imidlertid uenig i at funksjonelt skille skal medføre at eier av nettselskap i praksis skal fratras nær all styringsrett over virksomheten.

Gjeldende forskrift innebærer allerede begrensninger i eiers styring av nettvirksomhet. Vår erfaring med dette regelverket er at det fungerer greit, og oppnår det som er hensikten med begrensningene. Bortsett fra utvidelsen av virkeområdet til energiloven §4-7 (*krav om funksjonelt skille*) til all annen virksomhet i det integrerte foretaket, vil vi foreslå at energilovforskriften viderefører muligheten for ledelsen i morselskap eller kontrollerende eier til en normal aktiv eierskapsutøvelse gjennom styret i nettselskapet i tråd med praksis fram til i dag.

Vi kan heller ikke se at de foreslåtte endringene kan gjøres i forskrifts form, slik det legges opp til i høringsforslaget.

Med vennlig hilsen

Eidsiva Energi AS

Øistein Andresen
Konsernsjef

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.