



Norges vassdrags- og
energidirektorat
Postboks 5091
0301 OSLO

Deres ref.: 201203894-3

Vår ref.: Jkr

Dato: 01.10.14

Kommentarer til høringsbrev datert 30.06.2014, endring kontrollforskriften

Troms Kraft Nett AS viser til høringsbrev datert 30/6-2014 med høringsfrist 1/10-2014. Forskriftsendringen gjelder kontrollforskriftens § 2-8 og er foreslått iverksatt fra og med 1/1-2015.

Konsekvenser for nettselskapet

De foreslåtte endringene har betydelige konsekvenser for et nettselskap som vårt, konsekvenser som ikke er nevnt i høringsbrevet. Det er urovekkende at NVE ikke forutser disse, og sågar tror at forskriftsendringene lar seg implementere på få måneder.

Troms Kraft Nett AS har – i likhet med en rekke andre nettselskaper i vertikalt integrerte konsern – samarbeidet med de øvrige selskapene i konsernet på utvalgte områder stadig tettere og mer effektivt i den senere tid. Dette samarbeidet innebærer alt fra integrerte IT-plattformer, samarbeid om regnskapsfunksjon og utvalgte andre administrative funksjoner, felles innkjøpssamarbeid for mange anskaffelser på anbud, samarbeid om outsourcing på anbud, nær informasjonsutveksling i forbindelse med samarbeidet, bruk av felles ressurser på de områder der dette har vært hensiktsmessig, til samarbeid om felles kantine. Dersom den delen av dette samarbeidet som utgjør innkjøp i nettselskapet fra andre selskaper i samme konsern («øvrige konsernselskaper») nå skal konkurransen utsettes, innebærer det at øvrige konsernselskaper i forholdet til nettselskapet må stilles i samme posisjon som eksterne leverandører, for at forskjellsbehandling skal kunne unngås og de øvrige konsernselskapene skal kunne delta i konkurransene.¹ For å oppnå dette må nettselskapet og de øvrige konsernselskapene gjennom en omfattende og kostbar separasjonsprosess. Dette vil i praksis medføre innføring av funksjonelt- og selskapsmessig skille mellom nettselskapet og øvrige konsernselskaper (fordi beslutningstaker ikke kan være de samme på anskaffer- og tilbyder-siden), herunder omorganiseringer med de frister det kan utløse etter arbeidsmiljøloven etc. De vidtgående kravene i innkjøpsregelverket innebærer at det å gjøre et innkjøp på anbud er en kompetanse-, kapasitets-, og tidskrevende prosess, som innebærer at nettselskapet må oppbemanne innkjøpsfunksjonen for å kunne

¹ Dette og andre grunnleggende krav ved konkurransen utsetting følger av lov om offentlige anskaffelser § 5.



håndtere det økte antall innkjøp, for deretter å igangsette tidskrevende innkjøpsprosesser. I lys av den foreslåtte ikrafttredelsesfristen, kan det virke som om NVE ikke har tatt innover seg de vidtrekkende konsekvensene av forskriftsendringen.

Reiten-rapporten

Forskriftsendringsforslagene går langt lengre enn og er dels i strid med Reiten-rapportens anbefalinger. Reitenrapporten foreslår delvis sammenfallende og delvis andre betydelige endringer, og som der ses i sammenheng. Vi stiller oss undrende til at forskriftsendringene kommer før høringsfristen for Reitenrapporten er utløpt og uten at den samme helheten ivaretas.

NVEs beveggrunner

Hva gjelder kravet om økt konkurranseutsetting viser NVE på flere steder til at det er «*vanskelig*» å kontrollere at internprisingen i et konsern skjer til markedsvilkår. For et vertikalt integrert kraftkonsern som vårt må det være klart at det som et utgangspunkt er mange incentiver til å krysssubsidiere. Å belaste større andel kostnader i monopolvirksomheten kunne vært et av dem, men som eksemplifisert nedenfor i scenario 1 og 2 er ikke dette særlig gunstig, for nettselskapet og ei heller for konsernet. Et annet eksempel er incentivet til å belaste flere kostnader på produksjonsselskapet, som har høyere skattebelastning gjennom grunnrenteskatten. Et ytterligere eksempel er å belaste høyere kostnader på den norske delen av konsernet som har høyere skattebelastning enn, i vårt tilfelle, vårt svenske datterselskap. Verken den delen av skatteetaten som driver med grunnrentebeskatning eller den delen som driver med internasjonal bedriftsbeskatning finner det, så vidt oss bekjent, så vanskelig å kontrollere internprising at de mener at transaksjonene må ut på anbud. Et samarbeid med disse etatene ville etter vårt syn kunne gi en samordningseffekt som løser de utfordringer NVE påpeker og samtidig bidrar til forenkling av rapporterings- og kontrollregimet.

I ethvert tilfelle tror vi ikke det er veien å gå gjøre forvanskende og fordyrende materielle endringer i rammebetingelsene for et nettselskap, begrunnet i at det skal bli enklere for kontrolløren.

Andre virkemidler

Til slutt mener vi NVE kunne anvendt andre virkemidler som er i bruk næringslivet for øvrig for å oppnå samme hensikt, med bedre effekt.

Vi viser til at ligningsloven § 4-12 med forskrifter allerede oppstiller omfattende og konkrete dokumentasjonskrav for kontrollerte transaksjoner, som NVE kunne anvendt for sitt formål, og som selskapene i ethvert tilfelle må utarbeide. Kanskje kunne kontrollen skjedd i et samarbeid med skatteetaten.

NVE har over de siste år gjort et betydelig arbeid med å klargjøre hvilke aktiviteter som skal inngå i nettaktiviteten, ref. kontrollforskriften § 1-4. Forskriften regulerer hvilke inntekter og tjenester som faller inn under nettvirksomheten, herunder:



"Enhver betaling som avkreves en kunde som følge av vilkår satt av nettselskapet, og hvor Nettselskapet kan stå i en eller annen form for monopolsituasjon, er å regne som faktisk inntekt for nettvirksomheten, jf § 7-4."

Vi mener at NVE ved denne spesifiseringen, kravet om bruttoføring, har tilstrekkelig virkemidler for å hindre at nettkundene belastes kostnader som ikke tilhører monopolvirksomheten. Dersom regulator er bekymret for etterlevelse av dagens forskrift kan et forenklet tilsyn knyttet til dette tema være en løsning. Det vises bl.a. til forenklet tilsyn mht. til overholdelse av nøytralitet i 2013.

Kommentarer til det enkelte endringsforslag

Vi velger å kommentere følgende hovedpunkter i forslaget:

§ 2-8 annet ledd:

Forslaget inneholder endringer som Troms Kraft Nett AS oppfatter som klargjørende. Troms Kraft Nett AS har ingen innvendinger mot forslaget.

§ 2-8 tredje ledd:

Endringsforslaget tar mål av seg å tydeliggjøre hvordan kostnader ved interne transaksjoner mellom nettvirksomheten og andre virksomhetsområder skal fordeles. Troms Kraft Nett AS er positiv til forslaget om kostnadsfordeling, og mener at dette vil være et ledd i å redusere risiko for krysssubsidierting.

§ 2-8 fjerde ledd:

Også her støtter vi at kostnader, avskrivninger, balanseverdier fordeles forholdsmessig mellom virksomhetsområdene ut fra den reelle bruken av anleggsmidlene.

Nettvirksomheten har relativt mye kapital som er historisk betinget ved at en har mye bygningsmasse i områder som i dag har liten salgs, - eller utleieverdi. Kapitalen inngår i effektivitetmålingen og kan i noen tilfeller måles som ineffektiv av historiske og demografiske årsaker. Med hensyn til prising av tjenesten bør dette følge prinsippet knyttet til markedspris.

§ 2-8 sjette ledd:

Kontrollforskriftens sjette ledd foreslås endret slik at enhver anskaffelse hvor kostnadene ved anskaffelsen belastes nettvirksomheten, skal så langt som mulig være basert på konkurranse – også der anskaffelsen skal skje fra andre selskaper i samme konsern.

Først og fremst vil vi henvise til våre kommentarer innledningsvis. Dernest stiller vi spørsmål ved om NVE har hjemmel til å regulere forhold som faller innenfor lov om offentlige anskaffelser og forsyningsforskriften.

Videre kan vi bemerke at endringen går vesentlig lengre enn Reiten-rapportens utgangspunkt. Reiten bemerker at det bør *"skilles mellom kjøp av tjenester av*



administrativ art, som det kan være naturlig at kjøpes inn fra morselskap eller andre, og andre tjenester og varekjøp. Et absolutt krav om konkurranse for alle typer tjenester vil kunne hindre en hensiktsmessig organisering av interne administrative tjenester.” Den foreslåtte endringen ivaretar ikke denne nyansen, og signalet om restriktiv forvaltning av unntaksbestemmelsen tilsier at endringen vil være kostnadsdrivende.

Videre er det vår vurdering at denne direktereguleringen uansett er kostnadsdrivende for nettkundene, og ikke kan begrunnes ut fra de insentivene for effektiv drift og kundevennlige tariffen som selskapene har. Vi ser at regulator har behov for å overvåke at det ikke skjer en intern kostnadsovervelting fra øvrige selskaper i konsernet til nettselskapet. Med utgangspunkt i risiko for krysssubsidiering har NVE i samarbeid med bransjen allerede forbedret nettreguleringsmodellen og kontrolltiltakene betydelig. De siste årene er det klarere definert hvilke tjenester som skal inngå monopol virksomheten. Dette kombinert med de mekanismene som ligger i regnskapslov og ligningslov burde være tilstrekkelige virkemidler for NVEs overvåking og kontroll.

For konserner mener vi at NVE overvurderer det insentiv kjøp av «for dyre» tjenester skulle være for nettselskapet og konsernet som helhet. For morselskapet er det normalt å ha et mål knyttet til å maksimere resultatet. Resultatet skal gi avkastning til eierne eller bygge egenkapital.

I et forsøk på å illustrere dette, har vi laget noen eksempler. I eksemplet tas det utgangspunkt i en konsernstruktur der et eget nettselskap og et eget entreprenørselskap inngår. Det forutsettes videre at entreprenørselskapet ønsker å selge entreprenørtjenester til nettselskapet og til eksterne kunder. Entreprenørselskapet må selge netjtjenester til eksterne og interne kunder innenfor begrensningen i forsyningsforskriften. Forsyningsforskriften forutsetter at minst 80 % av selskapets omsetning skriver seg fra leveranser til nettselskapet for at direkte tildeling av kontrakter skal tillates. I et konsern elimineres intern fortjeneste slik at intern resultatmargin ikke direkte påvirker morselskapet resultat og utbyttegrunnlag.

Vi velger å beskrive dagens insentiver og beskrankninger ved hjelp av tre scenarier.

Scenario 1

Anta at intern fortjenestemargin mellom entreprenørselskapet og nettselskapet økes utover markedspris med formål om å øke resultatet til konsernet.

I regnskapsåret er den reelle resultateffekten i mor, resultatbidraget av 20 % av den økte markedsprisen (etter eliminering av internfortjeneste).

Økt marginpåslag vil medføre at grunnlaget for inntektsrammen om to år øke med om lag 40 % av den økte interne margin. Nettselskapet har ikke oversikt over bransjenes kostnadsutvikling og risikerer at økt marginpåslag vil ramme effektivitetsmålingen to år frem i tid. En overprising vil lett slå negativt ut for konsernet, fordi den største del av inntektsrammen fastsettes av referanseselskaper. Inntektsrammeberegningen hindrer altså at det for konsernet fremstår gunstig å ta høyere pris fra nettselskapet.



Scenario 2

Anta at entreprenørselskapet benytter grunnlaget fra internt fordelte kontrakter til å underprise eksterne entreprenørtjenester i konkurranse med privat kapital. Dersom prisen settes under selvkost vil tilpasningen medfører at en «kjøper seg arbeid» På kort sikt vil en kunne argumentere med en sysselsettingseffekt knyttet til 20 % av internomsetning, men på lengre sikt vil denne tilpasningen medføre redusert inntjening for selskap og konsern.

Scenario 3

Anta at nettselskapet i et konsern kjøper administrative tjenester fra mor, eks. regnskapstjenester tilsvarende ett årsverk, hvor regnskapet må leveres på nøyaktig samme plattform, premisser, kvalitet og tidspunkt som i konsernet for øvrig ettersom det skal innarbeides i et konsernregnskap. Dersom nettselskapet alene skal konkurransesutsette disse administrative tjenestene, vil mange av kostnadene, eks. felles system og infrastruktur, ikke kunne fordeles mellom flere selskaper i konsernet. Følgelig vil den kostnadmessige og kompetansemessige synergien forsvinne, og tjenesten mest sannsynlig bli høyere for nettselskapet og dets kunder. Og videre – skal nettselskapet avsette lokaler til kantine og innhente tilbud på kantinetjenester, istedenfor å benytte den kantine som allerede finnes i det bygg hvor nettselskapet er lokalisert?

Til sist er vi spørrende til om forsyningsforskriftens terskelverdier skal gjelde eller ikke.

Oppsummering

En langsikt og rasjonell tilpasning vil være og er fortsatt at en priser interne og eksterne tjenester til markedspris, uavhengig av om tjenesten konkurransesutsettes.

Med de spesifiseringene som er påpekt tidligere i dokumentet og forutsatt at NVE etterser at den interne og eksterne prisingen på like tjenester prises likt, fungerer dagens regelverk til beste for kundene. En endring av kostnadsnormen fra 60 % til 70 % vil redusere behovet for direkte reguleringen ytterligere og forsterke de effekter som er påpekt.

Den foreslåtte endringen om konkurransesutsettelse innebærer i praksis innføring av selskapsmessig og funksjonelt skille i kraftkonserner.

Ved tilsyn kan i eksempelet fremlegges dokumentasjon iht. ligningsloven, hvor det bl.a. kan inngå dokumentasjon på at entreprenørselskapet vinner noen kontrakter og taper andre. Når prisingen eksternt og internt av sammenlignbare tjenester er like, eller som oftest at intern prising er lavere enn ekstern prising pga. volum, er etter vårt syn objektive og kontrollerbare kriterier tilstede.

I mange tilfeller vil bransjen stå ovenfor økte kostnader som følge av konkurransesutsetting, fordi en hovedforutsetning og viktig premisse i teorien er at det finnes flere tilbydere. I vårt langstrakte og grågrendte land er denne premissen i mange tilfeller ikke tilstede og forutsetning om fri prisdannelse ikke oppfylt.



Ligningsloven stiller i dag krav til skriftlighet og dokumentasjon av prising knyttet til kontrollerte transaksjoner innenfor alle bransjer. Dette må også NVE kunne bygge på.

For de tre første punkter er fristen knyttet til ikrafttredelse gjennomførbar. Dersom forslaget i § 2-8 sjette ledd blir vedtatt i sin nåværende form vil tidspunktet 1. januar 2015 være for kort frist, og vi vil heller foreslå en overgangsperiode på tre år.

Med vennlig hilsen
Troms Kraft Nett AS


Bjørn Laksforsmo
Adm. dir.


Johannes Kristoffersen
Analysesjef