

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Deres ref.: 201203894
Vår ref.: 11454785

Dato: 03.10.2014

Svar på høring om forslag til endringer i kontrollforskriften § 2-8 om kryssubsidiering

Det vises til NVEs brev av 30. juni 2014 vedrørende høring av forslag til endringer i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffen (kontrollforskriften). Høringen omfatter forslag til endringer i § 2-8 om kryssubsidiering.

BKK Nett har vurdert NVEs forslag, og gir med dette sin vurdering av forslaget.

NVEs forslag

NVE foreslår å innføre et generelt krav om bruk av konkurranse for kjøp som foretas av nettselskap i konsern og der kostnadene ved anskaffelsen skal belastes nettvirksomheten.

Videre foreslås det endringer i bestemmelsene som omhandler fordeling av inntekter og kostnader mellom nettvirksomheten og øvrige virksomhetsområder i integrerte virksomheter.

Formålet med de foreslåtte endringene er å motvirke kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og nettvirksomheten, og derigjennom sikre at nettkundene ikke betaler mer enn nødvendig for nettjenestene.

NVE foreslår at endringene trer i kraft fra 1.1.2015.

BKK Netts vurdering av forslag til endringer i § 2-8 andre ledd til fjerde ledd om intern avregning i nettselskapet

BKK Nett har ingen merknader til NVEs forslag til endringer i § 2-8 andre ledd, tredje ledd og fjerde ledd som gjelder intern avregning mellom virksomhetsområder i nettselskapet. Forslaget medfører at ved interne transaksjoner og bruk av felles anleggsmidler skal faktiske kostnader fordeles forholdsmessig ut fra den reelle bruken av ressurser på det virksomhetsområdet der ytelsen er utført. Dagens krav om avregning etter markedspris bortfaller.

BKK Nett legger til grunn at NVE med reell bruk av anleggsmidler og ressurser mener at kostnader kan fordeles ut fra antall timeverk eller lignende.

BKK Netts vurdering av forslag til endringer i § 2-8 sjette ledd om transaksjoner mellom nettselskap og andre selskap i samme konsern

BKK Nett støtter NVEs formål med forslaget til endringer i § 2-8, og er enig i at kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og nettvirksomheten må unngås.

Kryssubsidiering oppstår dersom nettvirksomheten belastes en urettmessig andel av kostnadene i konsernet, og derigjennom bidrar til at konkurranseutsatt virksomhet kan betale en lavere andel av kostnadene. I gjeldende § 2-8 framkommer det at kryssubsidiering ikke er tillatt, og det stilles krav til at transaksjoner mellom nettselskap og andre selskap i konsernet skal skje til markedsvilkår. Etter BKK Netts vurdering er NVEs forslag til ny bestemmelse, om at *enhver anskaffelse* fra andre selskaper i konsernet *så langt som mulig* skal være basert på konkurranse, for omfattende utfra formålet om å unngå kryssubsidiering.

I et konsern, som BKK, er det stordriftsfordeler ved at enkelte varer og tjenester produseres eller anskaffes felles for hele konsernet. Eksempelvis gir samlokalisering og felles utøvelse av funksjoner som lønn, regnskap, personal, postmottak o.l. bedre ressursutnyttelse og lavere enhetskostnad enn om slike funksjoner utøves i hvert enkelt selskap i konsernet. Dette er fordeler som nettselskapet ikke vil få ta del i om nettselskapet selv skal produsere eller anskaffe et mindre volum enn det konsernet gjør samlet. Kjøp fra konsernet, til markedsvilkår slik gjeldende forskrift krever, er derfor i disse tilfellene et bidrag til å holde kostnadene nede, samtidig som kryssubsidiering unngås.

Videre er konsernets anskaffelser allerede underlagt alminnelige regler om krav til konkurranse, og varer og tjenester som konsernet videreselger til nettselskapet er følgelig allerede anskaffet ved bruk av konkurranse. Ved at det gjennomføres felles anskaffelser fra konsernet etterspørres et større volum, noe som normalt gir et bedre forhandlingsutgangspunkt og dermed grunnlag for å oppnå lavere priser, enn om nettselskapet skal gjennomføre samme anskaffelse ut fra eget og mindre behov. Gitt det gjeldende kravet om at transaksjoner mellom nettselskap og andre selskap i konsernet skal skje til markedsvilkår er således kravet om bruk av konkurranse allerede ivarettatt.

BKK Nett har fokus på å holde kostnadsnivået så lavt som mulig, til fordel for så vel selskapet som nettselskapets kunder, og mener derfor at et krav om bruk av konkurranse må begrenses til anskaffelser der gevinsten ved bruk av konkurranseutsetting må antas å være større enn kostnadene ved å gjennomføre et slikt krav.

Dersom nettselskapet skal benytte konkurranser for alle anskaffelser kreves både økt ressursbruk og økt kompetanse til innkjøp og oppfølging av avtaler med eksterne leverandører. Anskaffelser som faller inn under loven om offentlige anskaffelser er krevende prosesser regulert av et detaljert og omfattende regelverk. For nettselskapene kan derfor et alternativ til ressurs- og kostnadskrevende innkjøpsprosesser og oppfølging av avtaler være at flere tjenester produseres internt i nettselskapet. En slik tilpasning vil føre til at nettselskapet ikke får ta del i stordriftsfordelene i konsernet, men at samme tjenester produseres internt i nettselskapet til en høyere kostnad enn det som var tilfellet ved felles produksjon i konsernet. Dette er kostnader som igjen overveltes på nettkundene i form av høyere tariffer. Etter BKK Nett sin vurdering vil dette være en utilsiktet og uønsket virkning av NVEs forslag.

BKK Nett mener at selv om bruk av konkurranse og anbud for anskaffelse som hovedregel er et godt virkemiddel til å holde samfunnets kostnader nede, er det for selskap i konsern enkelte varer og tjenester det kan være hensiktsmessig å anskaffe uten bruk av ekstern konkurranse. Det vises til at det i anskaffelsesreglene normalt er tillatt med direkteanskaffelser i et konsern, og at nettvirksomheten ved NVEs foreliggende forslag underlegges et mye strengere anskaffelsesregime enn andre selskaper i konsern. BKK Nett ser at dette skyldes virksomhetens posisjon som monopolist, men mener likevel at det er rimelig at anskaffelser av enkelte varer og tjenester unntas fra et generelt krav om konkurranseutsetting.

Behov for eksplisitte unntak

NVE presiserer i høringsnotatet at det er ment å være et snevert unntak fra hovedregelen om konkurranse, men viser til at det i særlige tilfeller kan være hensiktsmessig med innkjøp uten konkurranse. Det spesifiseres imidlertid ikke hvilke anskaffelse dette gjelder, men refereres til små anskaffelser og

anskaffelser som i stor grad anskaffes sammen med annen virksomhet som driftssentral, administrative tjenester m.v. NVE legger videre også til grunn at for visse typer anskaffelser fra andre konsernselskaper, der utlysning vil være særlig kostnadsdrivende for nettselskapet, kan nettselskapet føre kostnader under nettvirksomheten til tross for at anskaffelsen ikke er fremkommet ved konkurranse.

Under redegjøres for noen områder BKK Nett mener det av ulike hensyn vil være hensiktsmessig å ha anledning til å anskaffe direkte fra konsernet også i framtiden, og der NVE bør gi eksplisitte unntak allerede fra forskriftens ikrafttredelse.

- *Kundesenter og AFI-tjenester (avregning, fakturering og innkreving)*
Kundesenter og AFI-tjenester må sees i sammenheng med arbeidet som pågår rundt etablering av nasjonal EI-hub og innføring av leverandørsentrisk modell. Framtidens nettselskap vil ha langt færre oppgaver knyttet til kundeføring og AFI-tjenester enn det en har i dag, og BKK Nett mener derfor at nye krav til anskaffelser av denne type tjenester ikke er hensiktsmessig for en kort periode. Kostnadene ved en anskaffelsesprosess vil fort kunne overstige samfunnets gevinst. BKK Nett mener derfor at det bør åpnes for unntak når det gjelder de deler av disse tjenestene som ikke utfordrer gjeldende og kommende nøytralitetsbestemmelser, og som kun skal anskaffes i en periode frem til endrede rammevilkår innebærer at nettselskapene ikke lenger har behov for å anskaffe disse tjenestene.
- *Administrative tjenester*
Administrative tjenester som lønn, regnskap, pensjon, HR, sentralbord, IT-tjenester o.l. er oppgaver der det er åpenbare stordriftsfordeler ved at et konsern utfører dette samlet for hele konsernet. Det vises i denne sammenheng til Reiten-utvalgets rapport «Et bedre organisert strømnett» der det også foreslås at nettselskapets kjøp av tjenester i hovedsak bør skje etter konkurranse. Reiten-utvalget mener imidlertid at det er naturlig at administrative tjenester kan kjøpes fra morselskapet, og at et absolutt krav om konkurranseutsetting av alle typer tjenester vil kunne hindre en effektiv organisering av interne administrative tjenester. BKK Nett støtter denne vurderingen.
- *Eiendomstjenester*
Eiendomstjenester, dvs. leie av lokaler inkl. renhold, kantinevirksomhet, resepsjonstjenester, postmottak, vaktmestertjenester o.l. bør også kunne anskaffe direkte fra konsernet. Et nettselskap som BKK Nett trenger lokaler som er egnet for en driftssentral underlagt strenge krav til sikkerhet i bygget, herunder både skallsikring og kontroll av personell som skal arbeide i bygget eller i lokalene som huser driftssentralen, jf. krav i Beredskapsforskriften. Tilsvarende krav gjelder også andre KBO-enheter, dvs. at driftssentral for produksjon har samme krav til skallsikring. Dette er sikkerhetskrav som det er kostnadskrevenende å innfri, og som et konsern med flere KBO-enheter lokalisert i samme bygg ikke kan håndtere hver for seg.

Med hensyn til effektiv utøvelse av nettselskapets øvrige virksomhet er det hensiktsmessig at også andre funksjoner i selskapet er lokalisert nær driftsmiljøet/ driftssentralen. Etter det BKK Nett kjenner til er det ikke mange alternative tilbydere av egnede lokaler for driftssentral. Det synes derfor lite rasjonelt å bruke ressurser på konkurranseutsetting av eiendomstjenester/lokaler.

- *Kraftkommunikasjon*
Dagens, og ikke minst fremtidens, kraftnett er avhengig av et omfattende og avansert kommunikasjonsnett for overvåking og styring av nettanleggene. Velfungerende kommunikasjonsløsninger som rekker ut i alle deler av nettet er helt avgjørende for å oppnå høy forsyningssikkerhet og effektiv drift, både i daglig drift og i beredskapssituasjoner. Dette gjenspeiles også i beredskapsforskriftens mange krav til utforming av og ikke minst kontrollen med anlegg og systemer for kraftkommunikasjon. Kraftkommunikasjon må i denne sammenheng ikke forveksles med kommunikasjonsnett for «ordinær» tale- eller datatrafikk, som for det meste er egne systemer adskilt fra kraftkommunikasjonen.

Kraftkommunikasjonsnettverkene er komplette systemer hvor det ikke uten videre lar seg gjøre å la ulike aktører levere deler av kommunikasjonsbehovet for nettanleggene. Til det er kravene til funksjonalitet og systemets samlede integritet for høye. Samtidig er det utenkelig at man kan få en alternativ leverandør til å bygge opp et parallelt komplett system for å tilby dette i konkurranse med det

etablerte. BKK Netts erfaring er også at kommersielle aktører ikke ønsker levere på de eksplisitte krav om nettselskapenes råderett og kontroll som beredskapsforskriften stiller for visse typer anlegg. Forskriftens krav om EMP-sikring har også resultert i høye investeringer i deler av kommunikasjonsnettene, som det er vanskelig å se for seg at en kommersiell leverandør vil ha kompetanse på eller være villig til å investere i.

Kraftkommunikasjonsløsningene for de tre KBO-enhetene i BKK-konsernet produseres og leveres i dag gjennom et felles system og av én leverandør, BKK Fiber AS. Dette kompetansemiljøet har også vært sentralt i arbeidet en rekke selskap på Vestlandet i fellesskap har gjort for å heve den samlede kompetansen og kvaliteten på anleggene, spesielt med tanke på sikker kommunikasjon i de mest krevende situasjonene. Krav om konkurranseutsetting av kraftkommunikasjon vil slik BKK Nett ser det resultere i at det må bygges opp parallelle systemer og kompetansemiljøer for ulike KBO-enheter. Dette vil være svært kostnadsdrivende og innebære en svekkelse av den generelle IKT-beredskapen. BKK Nett legger derfor til grunn at avtaler med eksisterende leverandør av kraftkommunikasjonsløsninger kan videreføres.

Forslag til endret ordlyd i § 2-8 sjette ledd

På bakgrunn av vurderingene over mener BKK Nett at NVEs forslag til ny § 2-8 sjette ledd, annet punktum stiller for vidtrekkende krav til bruk av konkurranse. I NVEs forslag til ny § 2-8 sjette ledd, annet punktum heter det:

«Enhver anskaffelse fra andre selskap i samme konsern, hvor kostnadene ved anskaffelsen belastes nettvirksomheten, skal så langt som mulig være basert på konkurranse».

BKK Nett mener at kravet om at *enhver anskaffelse* fra andre selskaper i konsernet *så langt som mulig* skal være basert på konkurranse ikke er hensiktsmessig i forhold til formålet. BKK Nett foreslår at ordlyden § 2-8 sjette ledd, annet punktum endres til:

«Anskaffelser fra andre selskaper i samme konsern, hvor kostnadene ved anskaffelsen belastes nettvirksomheten, skal som hovedregel skal være basert på konkurranse»

BKK Nett mener en slik formulering bedre ivaretar hensynet til at anskaffelser ved bruk av konkurranse er ressurs- og kostnadsdrivende for den som skal gjennomføre anskaffelsen. Selv om konkurranse som tildelingskriterium er et godt økonomisk prinsipp, er det likevel ikke samfunnsmessig rasjonelt dersom den potensielle gevinsten en kan oppnå ved konkurranse ikke er større enn merkostnaden ved direkte tildeling. Etter BKK Netts vurdering må det derfor gis unntak for mindre anskaffelser, jf. forsyningsforskriftens terskelverdier samt for anskaffelser nært knyttet til krav i beredskapsforskriften. Det bør derfor også inntas en egen bestemmelse i forskriften om at NVE kan fastsette hvilke anskaffelser som kan unntas fra kravet om bruk av konkurranse.

Når det gjelder juridisk hjemmel til å kreve konkurranseutsetting og forholdet til forsyningsforskriften vises det til Energi Norge sin høringsuttalelse der dette er nærmere drøftet. BKK Nett støtter disse vurderingene.

NVEs rolle som tilsynsmyndighet

I gjeldende kontrollforskrift stilles det krav om at det ved transaksjoner mellom selskaper i samme konsern skal foreligge skriftlige avtaler, og at avtalen skal være basert på markedsmessige vilkår. Dette er krav som også er gitt i aksjelovens § 3-9 om konserninterne transaksjoner, og som også gjelder alle aksjeselskaper.

NVE viser i høringsdokumentet til at det er vanskelig og ressurskrevende for NVE å kontrollere om de enkelte priser og transaksjoner mellom konsernselskaper skjer til markedsvilkår. Samtidig legger også NVE opp til at de som en del av den økonomiske og tekniske rapporteringen vil be nettselskapene beskrive alle transaksjoner og innkjøpsavtaler mellom nettselskapet og tilknyttede foretak som ikke er gjennomført ved konkurranse. BKK Nett mener at dersom NVE ønsker å rette større fokus på konserninterne avtaler, kan NVE øke sitt tilsyn med at disse avtalene er inngått på markedsmessige vilkår.

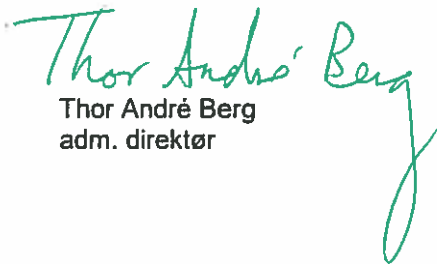
Det er sannsynligvis mindre ressurskrevende for samfunnet om NVE bruker noe mer ressurser på å følge opp avtaler som er inngått mellom konsernselskaper, enn de ressurser som er nødvendig for nettselskapene for å konkurransenutsette alle anskaffelser.

For NVE vil det, på samme måte som i inntektsreguleringen, kunne være mulig å foreta en form for benchmarking av kostnadsnivået på konserninterne tjenesteleveranser som igjen kan inngå i reguleringen av nettselskapene. På denne måten vil en kunne simulere konkurranse også for konserninterne kjøp.

Andre vurderinger

NVE har lagt opp til at forskriftendringen skal tre i kraft fra 1. januar 2015, og at de nye kravene skal gjelde alle anskaffelser som avtales etter årsskiftet 2014/ 2015 (nye avtaler). Som nye avtaler, regnes også avtaler om anskaffelser i henhold til rammeavtale inngått før 1. januar 2015 (avrop). Avrop foretatt etter årsskiftet 2014/2015, i henhold til rammeavtale inngått før 1. januar 2015, foreslås således omfattet av de nye reglene. BKK Nett mener forslaget ikke kan gis tilbakevirkende kraft, og at inngåtte avtaler før 2015 må kunne gjelde til de utløper.

Vennlig hilsen
BKK NETT AS


Thor André Berg
adm. direktør


Jens Skår
divisjonssjef