

201203894-22
ETN/LÆK

623



Eidsiva Nett AS
Org.nr. 981 963 849
Tlf. 62 56 15 02
kundeservice@eidsivanett.no
Pb 4100, 2307 Hamar

Norges vassdrags- og energidirektoratet
Postboks 5091, Majorstua
0301 Oslo

Deres ref.:
201203894

Saksbehandler:
Simen Sandbu
Kjetil Jystad

Vår ref.:
EE-#120609

Dato:
09.10.2014

NVE høringsdokument 04/2014 - kontrollforskriften

1. Innledning

Det vises til NVEs høringsdokument nr 04/2014, som beskriver forslag om endringer i Kontrollforskriften som vil kunne ha direkte betydning for Eidsiva Nett AS, Eidsivakonsernet som helhet og for hele nettbransjen i Norge.

Eidsiva Nett anbefaler at de foreslåtte endringene ikke gjennomføres, og vil i det følgende belyse en del problemstillinger knyttet til forslagene.

1.1 Bakgrunn

Eidsivas nettvirksomhet består av Eidsiva Nett AS som er konsesjonær og eier av infrastruktur i store deler av Hedmark og Oppland fylker, samt entreprenørselskapet Eidsiva Anlegg AS som leverer tjenester som beredskap, drift, vedlikehold og prosjekter. Videre er Eidsiva Marked AS leverandør av tjenestene kundeservice og fakturering, og Eidsiva Energi AS (morselskapet i Eidsivakonsernet) leverandør av tjenester innenfor områdene HR, lønn, innkjøp, IKT, regnskap, økonomi, kommunikasjon og informasjon.

Denne organiseringen er både i henhold til lover og forskrifter som regulerer nettvirksomheter i Norge, og i henhold til gjeldende lover og forskrifter generelt. Eidsiva er av den oppfatning at dette er, og har vært, den mest optimale måten å organisere nettvirksomheten i et stort regionalt konsern. Her utnyttes synergier, ved å samle funksjoner i kompetansesentra, og man får bedre kvalitet i tjenestene kombinert med lavere kostnader for alle tjenestekjøpere. Dette kommer også nettkundene til gode gjennom god beredskap og en rimelig nettleie sett i forhold til det området som forsynes.

1.2 Markedsmessig vilkår – dokumentasjonsavvik 2012

NVE har ved tidligere tilsyn varslet avvik med bakgrunn i at Eidsiva Nett ikke hadde dokumentasjon som viste at konserninterne transaksjoner skjedde til markedsmessige vilkår. Dette ble besvart sommeren 2012 ved at dokumentasjon av internprising ble utarbeidet for de vesentligste kategoriene av konserninterne transaksjoner.

Eidsivakonsernet er underlagt regler og krav til dokumentasjon av at konserninterne transaksjoner skjer i overensstemmelse med armlengdeprinsippet i skatteloven og

aksjeloven. Det er i forhold til norske skattemyndigheter utarbeidet omfattende retningslinjer for hvordan dette skal utformes. De norske kravene er basert på internasjonale retningslinjer utarbeidet av OECD (OECDs transfer pricing guidelines). Eidsiva argumenterte i sitt svarbrev for at kravet om dokumentasjon av markedsmessige vilkår måtte være oppfylt hvis dokumentasjon ble utarbeidet etter de samme krav som stilles av skattemyndighetene.

I september 2012 mottok Eidsiva brev fra NVE, hvor det ble informert om at avviket var lukket. Det ble videre bekreftet fra NVE at man anså det dokumentert at konsernintern prising skjedde til markedsvilkår, her siteres:

«NVE mener at resultatene sett i sammenheng gir inntrykk av at transaksjonene i all hovedsak skjer til markedsvilkår.»

2. Motivasjonen for endringsforslaget

2.1 Krysssubsidierting ikke påvist

Det fremgår av NVEs endringsforslag at hovedformålet er å motvirke krysssubsidierting, da dette kan føre til at nettkundene betaler mer enn nødvendig.

Eidsiva Nett mener det ikke er behov for de foreslåtte endringene i Kontrollforskriften. Normalt er det slik at man introduserer nye regler for å avhjelpe problemer man ikke lykkes med å løse med eksisterende regler. Vi er ikke kjent med at det foreligger et uløst problem med krysssubsidierting i norske nettselskaper. Eidsiva Nett har ikke detaljkunnskap om andre nettselskaper, men kan for egen del konstatere at det ikke eksisterer et påvist problem med krysssubsidierting i Eidsivakonsernet. Snarere tvert imot, er det slik at NVE har positivt konkludert med at «transaksjoner i all hovedsak skjer til markedsvilkår».

Det kan synes som om NVE har gjort en antagelse om at krysssubsidierting eksisterer, noe som også understøttes av ordlyden i høringsnotatets punkt 2.1:

2.1 Bakgrunn

*Krysssubsidierting mellom konkurranseutsatt virksomhet og nettvirksomheten **kan** påføre samfunnet kostnader. Krysssubsidierting **kan** medføre effektivitetstap både hos det regulerte nettselskapet og i konkurranseutsatte markeder som blir påvirket av krysssubsidierting.*

Sett i lys av de omfattende konsekvenser/begrensninger et slikt forslag vil medføre, fremstår bakgrunnen/motivasjonen for de foreslåtte endringene uklar og lite målrettet.

2.2 Kompetanse og kapasitet til kontroll hos NVE

Eidsiva Nett mener på bakgrunn av prosessen med lukking av dokumentasjonsavvik fra 2012, samt NVEs egne bemerkninger i høringsnotatet, at det velges en for lettvinntilnærming til et komplekst spørsmål. Det argumenteres *ikke* i høringsnotatet for at prinsippet om markedsmessig vilkår i konserninterne transaksjoner er feil, men heller at NVE ikke er i stand til å ivareta sin kontrollfunksjon.

Det fremgår av punkt 2.3 at NVE oppfatter at:

«Det er vanskelig og ressurskrevende for NVE å kontrollere hvorvidt de enkelte priser og transaksjoner mellom konsernselskaper skjer til markedsmessige vilkår, uten å kunne stille krav til konkurranse om anskaffelsene»

Eidsiva Nett har forståelse for at kontrollfunksjonen i forhold til dokumentasjon av markedsmessige vilkår er ressurskrevende og kompleks, men det er mulig å løse ved at saksområdet tilføres tilstrekkelig ressurser.

NVE legger videre til grunn, i sin begrunnelse av hvorfor man skal gå bort fra muligheten til å dokumentere at markedsmessige vilkår er lagt til grunn på konserninterne transaksjoner, at: (se punkt 2.3.1.1):

«Det er krevende for nettselskapene å dokumentere at interne transaksjoner skjer til markedsvilkår uten utlysning, fordi det ofte ikke eksisterer sammenlignbare priser på tjenestene i de aktuelle områdene.»

Dette er ikke et relevant argument for å foreslå endringen, da Eidsiva Nett fortsatt vil måtte etterleve krav om å utarbeide slik dokumentasjon ovenfor skattemyndighetene. Vi vil alternativt foreslå skjerpede krav til intern og ekstern kontroll, og eventuelt at selskapene pålegges å dekke kostnader ved NVE's kontrolltiltak.

2.3 Konkurranses i entreprenørmarkedet

Eidsiva Nett setter i dag ut en god del oppdrag i markedet, men da som underleveranser som anskaffes via entreprenørselskapet. Vi vil i økende grad sette prosjekter ut i markedet pga. økende oppdragsmengde, og at det ikke er hensiktsmessig å bygge opp intern kapasitet for å ta alle oppdrag. Vi tror forskriften ikke vil medføre økt konkurranse og omsetning i dette markedet, den vil snarere gi motsatt virkning da den kan medføre at nettselskaper med konserninterne entreprenørselskaper velger å slå disse sammen med nettselskapet i stedet for å konkurranseutsette dem.

3. Nærmere om endringsforslaget

3.1 Hjemmel for forskriftsendringene

NVEs endringsforslag til Kontrollforskriften «overstyrer», og er i strid med, innkjøpsreglene i Forsyningsforskriftens § 1-7 (80/20 regelen). NVE argumenterer for at man likevel har hjemmel for denne endringen, da de henviser til at de to forskriftene har to ulike formål.

Det kan stilles spørsmål ved om NVE har hjemmel for dette, da man gjennom endringen tvinger frem en annen regulering og praksis for innkjøp enn den som tillates etter Forsyningsforskriften.

Eidsiva Nett mener at de foreslåtte endringer går utover det formålet loven oppstiller og at endringene vil være for inngripende i hvordan privat næringsliv lovlig har organisert seg gjennom åpningen for å være et vertikaldelt energikonsern slik Eidsiva har valgt.

3.2 Tilbakevirkende kraft - Grunnloven § 97

Avrop etter en rammeavtale innebærer at det inngås en ny avtale der det enkelte oppdrag er nærmere spesifisert hva gjelder omfang, mens prisen allerede er gitt i den overordnede avtalen.

Selv om det avropet som inngås teknisk sett vil være en ny avtale inngått etter ikrafttredelsen av forskriften og dermed rammes, vil selve rammeavtalen være det dokumentet som oppretter retten/plikten til å utføre de avropene som gjøres. Slik sett er det allerede ved inngåelse av rammeavtalen stiftet et rettsforhold som forplikter partene, og

partene innretter seg da etter dette med hensyn til planlegging for utførelse av et visst volum med tilhørende inntekter.

Dette innebærer at de nye reglene vil få en tilbakevirkende effekt til skade for den avtalepart som har fått rettigheter etter rammeavtalen. Dersom alle avropene må ut på anbud må den skadelidende parten være med å konkurrere med andre om både pris og oppdrag til tross for at de allerede har fått tilsagn om å utføre disse oppdragene (når de oppstår) og det til en bestemt pris.

Spørsmålet blir så om dette er et særlig urimelig og urettferdig inngrep at det vil være ulovlig i henhold til Grunnloven § 97.

For avtaleparten som skal være den utførende i en rammeavtale vil det virke urimelig at de på nytt må tilby sine tjenester, de vil til og med måtte risikere å senke prisene og de vil måtte ta en større risiko enn forutsatt.

Eidsiva Nett er av den oppfatning at NVE ikke har gjort en tilstrekkelig drøfting av spørsmålet om den foreslåtte endringen er i strid med Grunnlovens § 97.

3.3 Kostnadseffektivitet

Krav til konkurranseutsetting av entreprenørvirksomheten vil medføre langt høyere kostnader for byggherre/bestiller-rollen i nettselskapet. Dette omfatter funksjoner som:

- Innkjøp
- Juridiske tjenester
- Oppfølging av leverandører og leveranser

En konkurranseutsetting vil medføre risiko for høyere total kostnader i høykonjunkturperioder som følge av store oppdragsmengder i entreprenørmarkedet. I lavkonjunkturperioder vil det åpenbart være muligheter for lavere priser på enkeltprosjekt. Eidsiva har valgt dagens modell, både av hensyn til stabile og forutsigbare kostnader, men også av beredskapsmessige hensyn (jmf. neste punkt).

Eidsiva Nett har hatt en effektiv drift med nåværende organisasjonsmodell – synliggjort gjennom en effektivitetsscore målt av NVE på 105 i gjennomsnitt for perioden 2007 -2014. Vi kan således ikke se at modellen fører til høyere nettleie for kundene. I tillegg har hovedleverandøren Eidsiva Anlegg levert resultater på et sammenlignbart nivå med øvrige aktører i el-entreprenør bransjen. Det er altså ikke slik at Eidsivakonsernet har hentet ut en superprofitt i entreprenørvirksomheten.

3.4 Hensynet til beredskap

En hovedforklaring til at Eidsivakonsernet har valgt dagens modell er muligheten for å ivareta beredskapshensynet i nettvirksomheten, spesielt hensyntatt den store geografiske utstrekning nettområdet har. De senere årene har man hatt flere omfattende feilsituasjoner som følge av ekstremvær, og har gjennom disse vist at feilretting og beredskap utføres meget godt.

Eierne og styrer er bevisst på at dagens modell gir sikkerhet for tilfredsstillende beredskap, ved at nettvirksomheten har lokal tilstedeværelse med oppmøtesteder og lokalt ansatte. Dette er viktig i feilsituasjoner i forhold til responstid, for å ivareta samfunnssikkerhetshensyn i alle deler av konsesjonsområdet. «Eidsiva-modellen» sikrer tilstrekkelig beredskap i perioder med høykonjunktur, og gir samtidig fleksibilitet med bruk av personell - som igjen bidrar til lavere kostnader.

Kombinasjonen av å kunne utnytte en stor desentralisert mannskapsstyrke til både prosjekter, drifts- og vedlikeholds oppgaver, samtidig som man har en meget stor kapasitet i forhold til beredskap ved feil, er et av hovedhensynene bak valgt organisasjonsmodell.

3.5 Inntektsrammemodellen – «Reiten-utvalgets» innspill

Det synes som om de foreslåtte endringer i Kontrollforskriften mer er begrunnet med effekten av NVEs inntektsrammeregulering, enn erfaringer med uheldige virkninger av at entreprenørvirksomheten ligger i samme konsern som nettselskapet. Eidsiva Nett er tilhenger av konkurransemessige incentiver for monopolvirksomheten. «Reiten-utvalget» har foreslått en økning av normandelen i NVEs inntektsrammemodell fra 60 til 70 prosent, en endring Eidsiva Nett er enig i. Effektivt drevne nettselskap vil ha en fordel av en slik endring, og vi oppfordrer NVE til å vurdere modellen også på andre områder, dersom effekten av reguleringsmodellen er beveggrunnen for de foreslåtte endringene.

Eidsiva Nett foreslår at man kan gå enda lenger enn forslaget til Reiten-utvalget, gitt at inntektsrammemodellen er stabil og forutsigbar. Dette kan også fremskynde en ønsket strukturutvikling i nettbransjen i Norge.

3.6 Frihet til å velge konsernmodell

Eidsiva Nett og selskapets eiere har valgt nåværende modell ut fra hensynet til effektiv drift og ikke minst hensynet til beredskap, og modellen er i samsvar med gjeldende regelverk. Det kan tenkes at Eidsivakonsernet vil gjøre endringer i modellen ut fra disse hensynene, men valg av organisasjonsmodell bør ligge hos det enkelte nettselskap/konsern, og ikke som en føring fra myndighetene så lenge modellen fungerer etter hensikten.

3.7 Krav om konkurranseutsettelse – alle konserninterne anskaffelser

Det foreslås å innføre et krav om konkurranse for alle konserninterne anskaffelser. Dette vil også omfatte typiske sentraliserte tjenester i et konsern. En av de åpenbare fordeler et konsern har, er å samle tjenesteyting i kompetansesentra. Dette gir bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen, mindre sårbarhet for endringer i arbeidsstyrken og lavere kostnader gjennom mer effektiv utnyttelse av ressursene.

Det skal gjennomføres konkurranse «så langt som mulig». Det fremstår som uklart i hvilke situasjoner det vil aksepteres at konkurranse ikke finner sted. Det åpnes for at man vil gjøre unntak i fra kravet der det kan være vanskelig å gjennomføre konkurranse, eller der det er kostnadsdrivende.

Eidsiva Nett stiller spørsmål ved hvordan dette skal tolkes av nettselskapene, og hvordan dette skal kunne kontrolleres av NVE. Vil det være slik at nettselskapene eksempelvis må opprette egne kundesentre og kundeservicefunksjoner som konkurranseutsettes, for så etter relativt kort tid å avvikle dem igjen i forbindelse med overgang til leverandørsentrisk modell?

Et annet område som vil være utfordrende er IKT. Her stiller NVE omfattende krav til sikkerhet og beredskap. Dette er både teknisk krevende og kostbart, og det er derfor naturlig å samarbeide om slike systemer med eksempelvis produksjonsvirksomhet i samme konsern som er underlagt tilsvarende krav. Dette berører eksempelvis mange anlegg og funksjoner som er geografisk samlokalisert. Det fremstår som lite rasjonelt at nettvirksomheten skal etablere egen infrastruktur og systemer som konkurranseutsettes, parallelt med vannkraftvirksomhetens tilsvarende systemer på for en del de samme lokasjonene. Dette vil svekke både sikkerhet/beredskap og kostnadseffektivitet. Det kan være grunn til å spørre om hva som skal veie tyngst i et slikt valg.

Hva som kvalifiserer til å kunne falle innenfor «vanskelig å gjennomføre» og/eller «kostnadsdrivende» fremstår uklart. Eidsiva Nett er av den oppfatning at det vil være vanskelig og kostnadsdrivende å gjennomføre konkurranse på en rekke av de sentraliserte tjenestene som kjøpes. Dermed vil man kunne anta at det i utgangspunktet også er slik at disse tjenestene er underlagt kravet om konkurranse, men likevel er unntatt. Om dette er en riktig tolkning er imidlertid usikkert, og vil først bekreftes av NVE gjennom kontroller.

4. Konsekvenser av forskriftsendringen for Eidsivakonsernet

4.1 Konsekvenser - For nettvirksomheten i Eidsivakonsernet

For Eidsivas nettvirksomhet vil konsekvensene av den foreslåtte forskriftsendringen trolig gjøre det nødvendig å fusjonere entreprenørselskapet (Eidsiva Anlegg) med Eidsiva Nett. Eidsiva Nett har i dag ikke kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre forskriftens pålegg om konkurranseutsetting. Hensynet til beredskap vil være viktigere for organiseringen av nettvirksomheten i Eidsiva enn å søke usikre gevinster i et svakt fungerende entreprenørmarked i Hedmark og Oppland. Innenfor området prosjekter/investeringer benytter Eidsiva Anlegg også i dag eksterne entreprenører gjennom ordinær konkurranseutsetting.

En av intensjonene med den foreslåtte endringen – økt konkurranse – vil således ikke oppnås.

4.2 Konsekvenser - For øvrig nettvirksomhet i Norge

De foreslåtte endringene i Kontrollforskriften skal gjelde, og må gjelde alle tjenester som leveres fra andre selskap innenfor konsern. Kravet om konkurranseutsetting vil således også måtte gjelde fellesfunksjoner – som ofte ligger i morselskap i konsern – samt tjenester innen avregning, fakturering og kundesenter samt IT-tjenester, som gjerne er organisert i andre konsernselskap enn nettselskapet. Likebehandlingsprinsippet tilsier således at en svært stor del av den norske nettbransjen vil bli berørt av de foreslåtte endringene. Vårt inntrykk er at det ikke er NVEs hensikt med forskriftsendringene å fordyre etablerte og kostnadseffektive ordninger i konsern, men dette kan likevel bli konsekvensen av endringsforslaget.

Vi mener det også er tvilsomt å innføre unntaksbestemmelser med hensyn til omfang eller art. Dette vil føre til ulikheter mellom selskap (store og mindre) og mellom ulike virksomhetsområder, noe vi mener er prinsipielt og juridisk tvilsomt.

5. Utsettelse – sekundært syn

Eidsiva Netts primære standpunkt til den foreslåtte endringen er at dette er feil virkemiddelbruk. Forskriftsendringene gir kraftige føringer/begrensninger i forhold til hvordan energikonsern kan organisere sin virksomhet.

Den videre argumentasjonen er dermed sekundær til Eidsiva Netts primære standpunkt som er redegjort for foran.

Gitt at forslagene gjennomføres vil det føre til omfattende endringer i Eidsiva Nett og Eidsivakonsernets muligheter til å velge organisering. Dette er en stor organisasjonsendring som vil kreve mye tid til planlegging og gjennomføring, for at den skal bli best mulig. Det er derfor en urealistisk tidsplan som er foreslått fra NVE:

Høringsnotat publisert	Juli 2014
- Høringsfrist	Oktober 2014
- NVE - Vurdering av innkomne kommentarer	Ukjent
- Endelig forskrift publiseres	Ukjent
- Endret forskrift trer i kraft	Januar 2015

NVE har ikke angitt når en har planlagt å publisere endelig endringer i Kontrollforskriften, men det antas at det må brukes tilstrekkelig tid til å gjennomgå, vurdere og ta hensyn til relevante innspill som kommer frem i høringsuttalelsene.

Eidsiva Nett forutsetter derfor at det fastsettes en overgangsperiode på minimum 2 år, gitt at den endelige endringen i Kontrollforskriften er så omfattende som det aktuelle utkastet indikerer. Det vises i denne forbindelse til tilsvarende overgangsperiode som ble anvendt ved innføring av Kompetanseforskriften.

6. Oppsummering

Eidsiva Nett er av den oppfatning at forslaget til endringer i Kontrollforskriften fremstår lite gjennomtenkt og vil gi uheldige konsekvenser, og etter vårt syn ikke vil føre til at målsettingen oppnås. Samtidig oppleves forskriftsendringen som en unødvendig, og kraftig, inngripen i norske energikonserns mulighet til å velge en bedriftsøkonomisk optimal organisering av virksomheten.

Det anbefales derfor at man legger det aktuelle forslaget på is, og i stedet vurderer å korrigere inntektsrammemodellen med økt andel norminntekter, samt stiller strengere krav til intern og ekstern kontroll i konsernselskaper.

Med vennlig hilsen

Eidsiva Nett AS


Morten Aalborg
Direktør