

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Sted:
Trondheim

Dato
10. oktober 2014

Vår ref.
Deres ref. 201203894

Høringsuttalelse høringsdokument 4:2014

Sammendrag

I høringsdokument 4:2014 foreslås endringer i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffen § 2-8 andre, tredje, fjerde og sjette ledd, jf. FOR 1999-03-11 nr. 302. Endringene som foreslås er meget inngripende og vil medføre en vesentlig økt ressursbruk på ikke verdiskapende byråkrati, regeletterlevelse, rapportering og kontrollvirksomhet.

TrønderEnergi Nett (TEN) mener forslagene i høringsdokument 4:2014 griper inn i selskapenes strategiske handlingsrom, og legger for sterke føringer på hvordan selskapene skal organisere seg internt og hvordan virksomhetens pris og kostnadsfordelingsmekanismer skal utformes. Det blir svært mye vanskeligere å gjøre kreative konkurransefremmende og kostnadsdempende organisatoriske grep og innføre relevante og tidsriktige styringsmodeller med den detaljreguleringen som foreslås innført.

TEN mener forslagene kan true selskapenes evner og muligheter til å bygge og opprettholde virksomhetsinterne fagmiljøer, særlig i distriktene. Selskapet frykter at kostnadene ved rapportering, etterlevelse, tap av kreativitet og innovasjon vil overstige potensielle gevinster fra endringsforslagene. TEN mener at nettselskapene står nærmest til å foreta egne valg i forhold til intern organisering og konsernstrukturelle strategier, og til å evaluere nytte og kostnad ved ulike styringsmodeller og tiltak. Et tap av valgfrihet på dette området vil ha en betydelig kostnad for selskapet. TEN støtter ikke en utvikling i retning av et stadig mer rigid og detaljfokusert regelverk med økende rapporteringskostnader og byrder.

2. Kommentarer til de enkelte punktene

2.1 Endring av § 2-8 andre ledd

§ 2-8 andre ledd endres:

Overføring av midler, herunder finans- og realkapital som stilles til rådighet, fra ~~nettvirksomheten~~ nettselskaper til andre virksomhetsområder eller juridiske personer, skal skje til markedsvilkår.

Endringen i ordlyd fra «nettvirksomhet» til «nettselskap» og fra «virksomhetsområder eller selskaper» til «juridiske personer» skal forhindre omgåelse av regelverket slik at alle transaksjoner mellom alle virksomhetsgrupper i et nettselskap eller mellom beslektede selskaper og ansatte blir

TrønderEnergi Nett AS

Telefon: 07250
Telefaks: 73 54 16 50

Postadresse:
Postboks 9480 Sluppen
7496 Trondheim

Besøksadresse:
Klæbuveien 118
7031 Trondheim

www.tronderenerginett.no
firmapost@tronderenerginett.no
Org.nr: NO 978 631 029 MVA

omfattet av bestemmelsen i andre ledd. TEN ser behovet for å forandre ordlyden i bestemmelsen for å forhindre omgåelse av regelverket, og støtter NVE's forslag på dette punkt.

2.2 Endring av § 2-8 tredje ledd og fjerde ledd

§ 2-8 tredje ledd skal lyde:

~~Intern avregning av ytelser mellom andre virksomhetsområder og nettvirksomheten, skal skje til markedspris. Ved interne transaksjoner mellom nettvirksomheten og andre virksomhetsområder skal faktiske kostnader fordeles direkte på det virksomhetsområdet ytelsen er utført. Kostnadene skal fordeles forholdsmessig ut fra den reelle bruken av ressurser.~~

Endring av § 2-8 fjerde ledd:

~~Ved utnyttelse av felles anleggsmidler mellom andre virksomhetsområder og nettvirksomheten skal det avregnes til markedspris kostnader, avskrivninger og balanseverdier fordeles forholdsmessig mellom virksomhetsområdene ut fra den reelle bruken av anleggsmidlene. Når markedspris mangler, skal kostnader ved produksjon av ytelsen, inkludert rimelig kapitalavkastning anvendes.~~

Forslag til endring av tredje ledd vedrører kjøp og salg av tjenester mellom forskjellige virksomhetsområder i nettselskapet, mens forslaget til endring av fjerde ledd vedrører bruk av felles anleggsmidler mellom virksomhetsområder i nettselskapet. Etter forslag til nytt tredje ledd skal tjenester prises til kost og fordeles direkte til det virksomhetsområdet som ytelsen er utført. I høringsnotatet heter det at kostnadene skal fordeles etter reell ressursbruk uten noe form for påslag. Formuleringen «uten noe form for påslag» blir utelatt fra selve forskriftsteksten. Implikasjonen av å droppe formuleringen er uklar, men for investeringseiere, jf. forslag til nytt fjerde ledd, skal kostnadsbasen tilsynelatende kunne inneholde et kapitalavkastningselement.

Dette forslaget representerer en overgang fra markedsbasert prising av tjenester til et prinsipp hvor tjenester skal prises på basis av reelle kostnader. Siden eksterne anskaffelser fortsatt skal kunne foretas til markedspris, jf. forslag til nytt sjette ledd, betyr det at virksomhetsintern prising og kostnadsfordeling blir underlagt et annerledes og strengere regime enn tilsvarende prising mellom beslektede selskaper i samme konsern.

NVE skriver i høringsnotatet at dagens praksis betyr at nettselskapene gjennom internprising kan kostnadsføre mer på nettvirksomheten enn de kostnader som faktisk har påløpt selskapet. Dette mener NVE ikke er tillatt i eksterntregnskapet eller tjener nettselskapets kunder. Det er ikke klart hva det siktes til i forhold til eksterntregnskapet (det gis ingen referanser) eller hvordan dette, gitt markedsmessig prising, er til ulempe for nettselskapets kunder. Trønder Energi Nett AS har ikke klart å bringe på det rene hvorfor NVE ønsker å stille strengere krav og andre krav til virksomhet som utføres i samme selskap som nettvirksomheten enn for virksomhet som utføres i andre konsernselskaper eller kjøpes eksternt.

Et særlig strengt regelverk vil gjøre det vanskeligere for nettselskaper å bygge og vedlikeholde virksomhetsintern kompetanse, og særlig dersom markedsverdien av slik kompetanse overstiger selvkost. Forslaget vil medføre at nettselskaper i stadig større grad må nedskalere og skille ut funksjoner. Tap av intern kompetanse kan også bety tap av styring, tap av kontroll, tap av kvalitet, tap av fleksibilitet, lavere tilgjengelighet og økte kostnader.

TrønderEnergi Nett mener dagens regelverk er tilstrekkelig presist og ønsker ikke en særregulering av nettvirksomheten som snevrer inn nettselskapenes handlingsrom og evne til å bygge og beholde strategisk kompetanse internt i virksomheten.

2.3 Endring av § 2-8 sjette ledd

§ 2-8 sjette ledd skal lyde:

Transaksjoner mellom nettselskapet og andre selskaper i samme konsern skal skje til markedsvilkår. Enhver anskaffelse fra andre selskaper i samme konsern, hvor kostnadene ved anskaffelsen belastes nettvirksomheten, skal så langt som mulig være basert på konkurranse. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av slike kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Avtaler mellom selskaper i samme konsern skal foreligge skriftlig.

Forslag til endring av sjette ledd vedrører transaksjoner mellom beslektede selskaper. Deler av formuleringen i forslaget er å finne igjen i forskrift til lov om offentlige anskaffelser om innkjøp i forsyningssektorene § 3-1, og endringsforslaget er til dels bare en presisering og en harmonisering av det bestående regelverket. Enkelte steder i høringsnotatet kan det virke som om endringsforslaget innebærer krav om anskaffelse basert på konkurranse, men et slikt krav formuleres aldri i forskriftsteksten.

Hva som er «mulig» og hva som er «umulig» å kjøpe gjennom konkurranse vil bli et tolkningsspørsmål. NVE trekker frem som eksempel at vanskelighetsgraden eller kostnaden ved å gjennomføre konkurransen vil kunne sette begrensninger på hva som bør anskaffes ved konkurranse. NVE presiserer at de i sin forvaltning vil se hen til forsyningsforskriften. I denne forskriften er det blant annet fastsatt absolutte for bygge- og anleggsarbeid.

Alle anskaffelser uansett størrelse eller om de anskaffes med/uten konkurranse skal i følge forsyningsforskriften/kontrollforskriften anskaffes til markedsvilkår. NVE varsler i forslaget til forskriftsendring at selskapene heretter skal gi opplysninger om alle konserninterne transaksjoner og levere særlige begrunnelser for alle anskaffelser som gjøres uten konkurranse i forbindelse med den årlige økonomiske og tekniske rapporteringen. NVE krever dessuten dokumentasjon på at anskaffelsen var den totaløkonomiske mest gunstige løsningen for nettselskapet(1) og at innkjøpsprosessen medførte en likebehandling av leverandører uavhengig av selskapsmessig tilknytning(2).

Kompleksiteten og kostnaden ved dokumentasjonskravene er såpass tyngende at selskapene blir nødt til å tilpasse seg ved å foreta store virksomhetsinterne omstillinger og omorganiseringer og justere på konsernstrukturer og konsernmodeller. Deretter blir selskapene nødt til å levere store og krevende årlige internprisingsdokumentasjoner som har en betydelig kostnad. Hittil har slike rapporteringskrav vært forbeholdt selskaper med betydelige vare og tjenesteleveranser mellom Norge og utlandet. Hensynet har da vært å forhindre skattelekkasje ut av landet. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende for nettbransjen.

Selv om selskapene foretar ulike tilpasninger til regelverket er det en betydelig risiko for at dette ikke vil være nok, og at selskapene vil drukne i rapporteringskrav, rapporteringskostnader og lammende rettslige prosesser. Det er ikke urimelig å anta at særlig små selskaper, men også enkelte større, vil se seg nødt til å velge minste motstands vei og legge alt ut på konkurranse. Dette kan ha ringvirkninger som f.eks. at intern kompetanse bygges ned og at lokalkunnskap og kvalitet i de ulike leddene i selskapene forvirrer.

Et annet element som det kan være verdt å gjøre noen betraktninger rundt er at konkurrerende selskaper kan levere tilbud hvor en priser til under selvkost i en overgangsperiode. Formålet ved en slik prisstrategi er gjerne å få innpass i markeder, vinne markedsandeler og fjerne konkurrenter. Etter en innledende fase med tap vil priser heves og gevinster høstes.

I deler av landet vil det ikke være grunnlag for å opprettholde et marked hvor ulike tilbydere konkurrerer om oppdrag og leverer kvalitativt gode tjenester til konkurransedyktige priser. I slike

markeder vil det dessuten være særlig fristende å levere anbud under selvkost for å tvinge nettselskapene til å bygge ned konsernintern kompetanse og fjerne konkurranse. Endringsforslagene kan dessuten tvinge nettselskapene til å skille ut eller bygge ned kompetanse frivillig. Når nettselskapene først mister intern kompetanse, av ulike årsaker, er det svært vanskelig å bygge den opp igjen. Av denne grunn er det stor fare for at nettselskapene etter hvert blir avhengige av monopolister innenfor ulike geografiske soner, tekniske eller teknologiske spesialfelt.

Forenklingsarbeid og avbyråkratisering skal være ett av hovedsatsingsområdene til den sittende regjeringen, og målet er å redusere næringslivets kostnader ved å etterleve myndighetspålagte rapporteringskrav med 25 %. Ett av de mange konkrete virkemidlene for å nå dette målet er, jf. nærings- og handelsdepartementets nettportal www.enklerleger.no:

Bidra til at det ikke innføres nye byrder for næringslivet.

Mer konkrete lovnader er gitt i regjeringens politiske plattform av 7. oktober 2013. Disse gjengis dessuten også på www.enklerleger.no:

Administrative kostnader og unødvendig byråkrati tapper næringslivet vårt for konkurransekraft. Gründere, bedriftseiere og ansatte skal få bruke mer tid på verdiskapning, og mindre tid på utfylling av skjemaer. Regjeringen vil arbeide målrettet for å redusere byråkratiet(...)

Regjeringen vil skape en enklere hverdag for folk flest gjennom forenkling av lover og regler og fjerning av unødvendige og særnorske forbud og påbud(...)

Det er ikke uten grunn at forenkling og fornying er løftet til topps på regjeringens prioriteringsliste. For å illustrere utfordringene trekkes det frem enkelte sitater fra en artikkel av 29. august 2014 i Dagens Næringsliv («Harde Bud») som særlig omhandler regelverket knyttet til lov om offentlige anskaffelser:

– Vi har skapt et monster.

Det sier kvinnen som i sin første jobb etter jusstudiene var med på å skrive det norske regelverket for offentlige anskaffelser. 20 år senere myser advokat Inger Roll-Matthiesen i solen utenfor Næringslivets Hus ved Frognerparken. Inne suger hundrevis av samfunnstopper til seg siste nytt om anbudsregler, terskelverdier, Doffin, Kofa, forsyningsforskrifter og annen hverdagskost for de tusener som handler for eller med det offentlige.

– Reglene skulle gjøre ting billigere, mer innovativt og hindre folk i å berike tanter og onkler. Men det er gått fullstendig av skaftet! sier Roll-Matthiesen.

Både offentlige oppdragsgivere og leverandørene beskriver et system som har påført oss Europas strengeste regler og dyreste innkjøp, lammende papirmøller og unevnelige samfunnskostnader – og en kollektiv angst for å gjøre feil som kveler evnen til å tenke kreativt og gjøre gode innkjøp(...)

Regner man inn kostnader knyttet til omorganisering og oppfølging, vil et prosjekt til 25 millioner kroner ha transaksjonskostnader på hele ti prosent, ifølge en rapport fra konsultantselskapet Asplan Viak. For mindre prosjekter – det vil si de aller fleste – er kostnadene på opp mot 25 prosent, viser PwC-rapporten. Og da regnes ikke de tapende konkurrentenes utgifter inn(...)

Transaksjonskostnadene blir småpenger holdt opp mot det nasjonen betaler for at evnen til å tenke kreativt og samfunnsøkonomisk reguleres i senk(...)

Slik det fremgår av sitatene over er det betydelig forskningsstøtte på at regelverket er kostnadsdrivende opp mot 25 % på mindre anskaffelser og således virker mot sin hensikt. Det er klare signaler på at regelverket vil mykes opp og endres slik at kostnaden ved etterlevelse reduseres. TEN mener det er utilrådelig å kreve at selskapene i stadig økende grad tvinges til å gjøre innkjøp i et krevende og fordyrende anskaffelsesregime, tatt i betraktning de øvrige ulempene som er nevnt i dette brev.

Avslutning

TEN mener forslagene i høringsdokument 4:2014 griper inn i selskapenes strategiske handlingsrom, og legger for sterke føringer på hvordan selskapene skal organisere seg internt og hvordan virksomhetens pris og kostnadsfordelingsmekanismer skal utformes. Som nevnt mener selskapet at forslagene vil gjøre det vanskeligere å utnytte stordrifts- og samdriftsfordeler i et konsernforhold, noe som også kommer nettselskapets kunder til gode. Endringsforslagene øker kompleksiteten i regelverket og tilhørende rapporteringsbyrde. Selskapet frykter at kostnadene ved rapportering, etterlevelse, tap av kreativitet og innovasjon vil overstige potensielle gevinster fra endringsforslagene.

Forenklingsarbeidet er ett av hovedsatsingsområdene til den sittende regjeringen, og det uttalte målet til regjeringen er å redusere næringslivets kostnader ved å etterleve myndighetspålagte rapporteringskrav med 25 %.

Trønder Energi Nett kan ikke se hvordan forslagene i høringsdokument 4:2014 harmoniserer med regjeringens uttalte målsetning. Det kunne derfor være interessant å få regjeringens vurdering av det manglende samsvaret mellom målsetninger og virkemidler i utformingen av regelverket.

Med vennlig hilsen

TrønderEnergi Nett AS



Vegard Strand

Fagansvarlig rammevilkår

