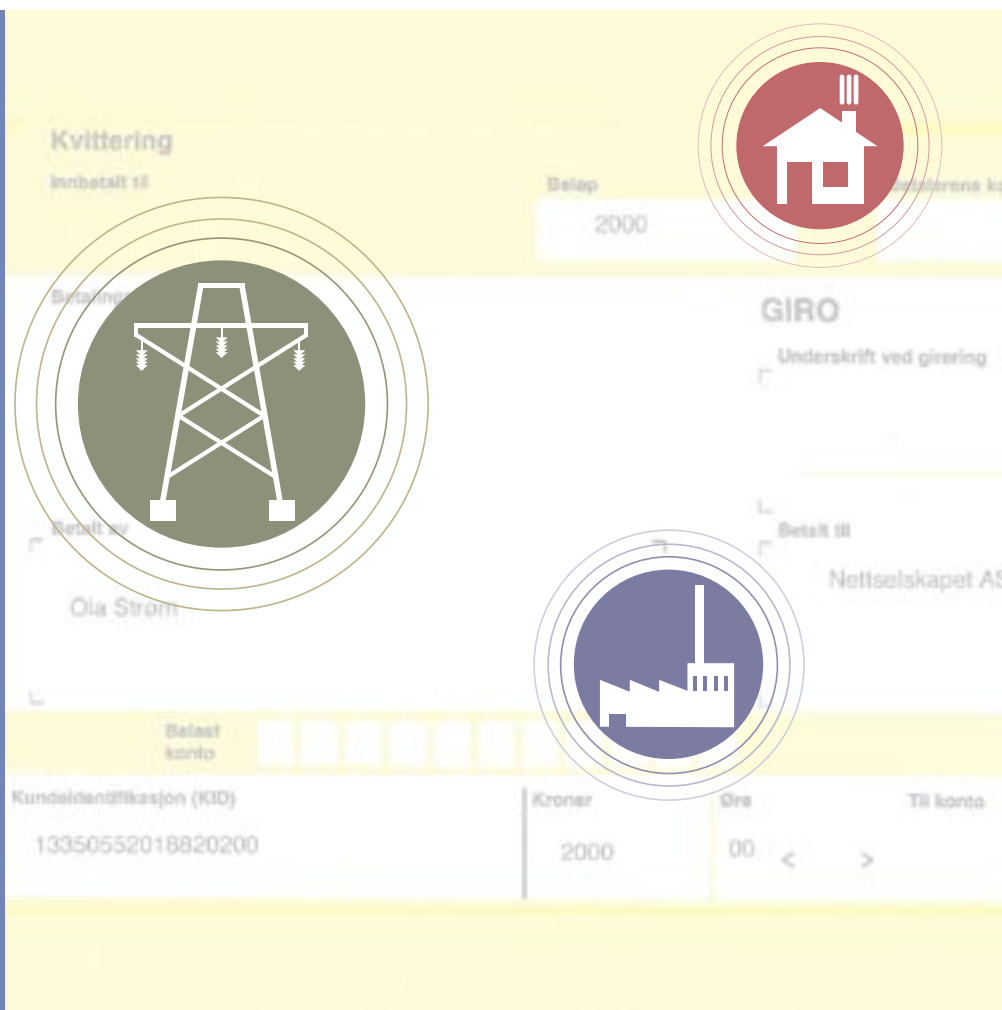


Nettselskapenes rolle i sluttbrukermarkedet

Vurderinger av ulike tiltak for et effektivt kraftmarked

Asle Tjeldflåt (red.)

6
2005



R
A
P
P
O
R
T

Nettselskapenes rolle i sluttbrukermarkedet

Vurdering av ulike tiltak for et mer
effektivt sluttbrukermarked

Rapport nr 6/2005

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Redaktør: Asle Tjeldflåt

Forfattere: Christian Giswold, Lars Olav Fosse, Olav Kolbeinstveit, Kristin Kolseth, Asle Tjeldflåt, Tore Magler Wiggen

Trykk: NVEs hustrykkeri

Opplag: 100

ISSN-nummer: 1501-2832

ISBN-nummer: 82-410-0538-5

Emneord: Nettselskapenes nøytralitet, måling, avregning, fakturering, kundeføring, fellesfakturering, kraftleverandører, samdriftsfordeler, konkurransevilkår, markedsdeling, effektivt kraftmarked.

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

April 2005

Innhold

Forord	5
1 Sammendrag og anbefalinger	6
1.1 Sammendrag	7
1.2 NVEs anbefalinger og videre arbeid.....	13
2 Innledning	16
2.1 Rapportdisposisjon	16
2.2 Bakgrunn for prosjektet.....	16
2.3 Målsetning med prosjektet	17
2.4 Kort prosjektbeskrivelse	18
2.5 Hjemmelsgrunnlag.....	19
3 Dagens sluttbrukermarked	20
3.1 Kort om dagens kraftmarked.....	20
3.2 Ansvar og oppgaver i dagens sluttbrukermarked	21
3.2.1 Nettselskapenes ansvar og oppgaver i sluttbrukermarkedet	22
3.2.2 Kraftleverandørenes ansvar og oppgaver i dagens sluttbrukermarked.....	23
4 Har vi et effektivt sluttbrukermarked i dag?	25
4.1 Forutsetninger for et effektivt kraftmarked.....	25
4.1.1 Generelle forutsetninger.....	25
4.1.2 Spesielle forutsetninger: nettselskapenes nøytralitet.....	26
4.2 Effektiviteten i sluttbrukermarkedet	27
4.2.1 Prisutvikling i husholdningsmarkedet	28
4.2.2 Leverandørskifter og prisspredning	29
4.2.3 Markedsandeler	29
4.2.4 Konsentrasjon av kraftsalg til sluttbrukere	30
4.2.5 Frittstående kraftleverandører	31
4.3 Nettselskapenes opptreden	33
4.4 Konkluderende merknader	37
5 Regelverk for fakturering	38
5.1 Regelverk i forskrift om måling, avregning mv.....	38
5.2 Prosjektet "Strømfaktura".....	38
5.3 Bør det stilles krav til kraftleverandørens faktureringsrutiner?	39
5.4 Annet regelverk for fakturering.....	40
6 Mulighet for en nasjonal måleverdidatabase i kraftmarkedet	42
6.1 Innledning	42
6.2 Hva er en nasjonal måleverdidatabase?	42
6.3 Kostnadmessige aspekter	46
6.4 Tekniske og organisatoriske aspekter.....	47
6.5 Mulige nytteverdier ved opprettelse av nasjonal MVD	47
6.6 Prosjektets oppsummering og anbefalinger	48
6.7 NVEs vurderinger	49

6.7.1	Utgangspunkt.....	49
6.7.2	Diskusjon	50
6.7.3	Konkluderende merknader	51
7	Utvidede oppgaver for kraftleverandørene.....	53
7.1	Innledning	53
7.2	Måling og avregning: monopol eller konkurranse?	54
7.3	Hvilke oppgaver kan kraftleverandørene overta?	56
7.3.1	Måleverdier	56
7.3.2	Avregning.....	57
7.3.3	Fakturering.....	57
7.3.4	Leveringsplikt	58
7.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	59
7.5	Konkluderende merknader.....	62
8	Fellesfakturering i regi av nettselskap.....	64
8.1	Kort om organisering av modell.....	64
8.1.1	Kraftleverandører	64
8.1.2	Nettselskap	64
8.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	64
8.3	Konklusjon	66
9	Økt separasjon mellom nett- og omsetningsvirksomhet	67
9.1	Innledning	67
9.2	Dagens situasjon	67
9.3	El-direktiv II om kraftmarkedet.....	70
9.4	Kostnadmessige aspekter ved skille av fellestjenester	70
9.4.1	Brutto merkostnader knyttet til skille av fakturering og KIS..	72
9.4.2	Brutto merkostnader forbundet med skille av kundesenter ..	72
9.4.3	Samlete brutto merkostnader for aktørene ved skille.....	73
9.5	NVEs vurdering av de aktuelle merkostnadene.....	74
9.6	Nytteverdier ved økt separasjon mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet	75
9.6.1	Innledende argumenter	75
9.6.2	Likere konkurransevilkår	76
9.6.3	Synliggjøring av virksomhetene.....	77
9.6.4	Samlet kost/nytte-vurdering.....	78
9.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	78
9.8	Konkluderende merknader.....	82
10	Bedre sanksjonsmuligheter	84
10.1	Dagens sanksjonsmuligheter	84
10.2	Behov for overtredelsesgebyr.....	84
11	Referanser	86

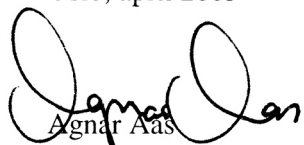
Forord

NVE vurderer i denne rapporten hvorvidt det norske sluttbrukermarkedet fungerer effektivt, og setter spesielt fokus på nettselskapenes rolle i sluttbrukermarkedet. NVE legger i rapporten frem anbefalinger av tiltak som er hensiktsmessige for å sikre nettselskapenes uavhengighet og nøytralitet i markedet.

De ulike tiltakene i rapporten er vurdert ut fra hensynet til et samfunnsøkonomisk effektivt kraftmarked med effektiv konkurranse og nøytrale nettselskap, og derigjennom hensynet til sluttbrukerne. Det er videre NVEs ambisjon å regulere sluttbrukermarkedet slik at det er tilpasset nye krav nasjonalt og internasjonalt og de utviklingstrekk som finner sted i bransjen.

Rapporten er for det første en oppfølging fra NVEs side av St.meld. nr 18 (2003-2004) der forbrukernes stilling i kraftmarkedet er omtalt, og ulike tiltak nevnes for å styrke deres posisjon i markedet. Rapporten er også et resultat av NVEs løpende tilsyn og oppfølging av sluttbrukermarkedet og et eget initiert prosjektarbeid for å kartlegge status om organisasjonsutviklingen i markedet, nettselskapenes nøytralitet og hvilke tiltak som eventuelt er nødvendig for å opprettholde og videreutvikle et effektivt kraftmarked.

Oslo, april 2005


Agnar Aas
vassdrags- og energidirektør


Marit Lundteigen Fossdal
avdelingsdirektør

1 Sammendrag og anbefalinger

Sluttbrukermarkedet fungerer i dag relativt bra, men NVE mener det er flere utfordringer knyttet til nettselskapenes nøytralitet. Det er behov for å se på endringer som kan føre til mer nøytrale nettselskap og mer like konkurransevilkår for kraftleverandørene.

NVEs anbefaling i denne rapporten er at det stilles krav til separat fakturering av netjtjenester og elektrisk energi. Et slikt krav vil i utgangspunktet gjelde for alle selskap og alle kundegrupper.

Fellesfakturering foregår i dag på nettselskapenes premisser, og er etter NVEs syn konkurransehemmende ved at det i praksis er forbeholdt de dominerende kraftleverandørene i markedet som har tilknytning til et nettselskap gjennom eierskap, selskapsstruktur og utnyttelse av en rekke fellestjenester. Konkurransen svekkes ved at enkeltaktører har konkurransefortrinn gjennom samdriftsfordeler som andre (uavhengige kraftleverandører) ikke har mulighet for. Sluttbrukermarkedet er i dag preget av tett integrasjon mellom kraftomsetning og den monopolbaserte nettvirksomheten.

Fellesfakturering kan i en del tilfeller ses på som forbrukervennlig, men ved at dette er betinget av at sluttbrukeren velger den dominerende kraftleverandøren i nettområdet, fører det til konkurranseskjevhet i sluttbrukermarkedet. I praksis er dette dermed ikke en nøytral ordning. Det oppstår et effektivitetstap i markedet som følge av dette, og på sikt vil sluttbrukerne tape ved å måtte betale en høyere pris enn hva de burde. Et krav om separat fakturering vil bidra til å jevne ut konkurransevilkårene i sluttbrukermarkedet.

Et klarere skille vil videre bidra til mindre rolleblanding mellom nettselskap og kraftleverandør og til mer ryddighet. Fra et regulatorisk ståsted er det en klar fordel at graden av separasjon er så stor som mulig, slik at en har transparente nettselskap.

Prinsipielt er det ønskelig med klare skiller mellom nettvirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet, jf. målsetning med energiloven og også El-direktiv II. Fellesfakturering er en måte å smelte monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet sammen igjen på sluttbrukernivå, selv om de er atskilt på annet nivå i verdikjeden. Det bidrar dermed ikke til å øke sluttbrukernes bevissthet om skillet mellom nettselskap og kraftleverandør. Gjennom separat fakturering vil en kunne få mer bevisste sluttbrukere, og det er også sannsynlig at flere vil bli aktive kunder.

NVE vurderer nytteverdiene av separat fakturering av nettleie og kraftkjøp som større enn de kostnadene tiltaket medfører. Kostnadene forbundet med et krav om separat fakturering av netjtjenester og kraftkjøp for de berørte aktørene er relativt beskjedne, og de vil også reduseres i fremtiden.

NVE har hjemmel i energilovforskriften § 4-5 til å stille et krav om separat fakturering av netjtjenester og elektrisk energi.

NVE har vurdert å forby andre fellestjenester mellom nettselskap og kraftleverandør som i dag utnytter dette, da særlig felles kundeinformasjonssystemer og felles

kundesenter. NVE har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig på det nåværende tidspunkt, ut fra en samlet kost/nytte-vurdering.

Det understrekes at det foreslåtte kravet om separat fakturering i denne omgang kun gjelder fakturering av netjtjenester og elektrisk energi. Bakgrunnen for dette er at NVE har satt fokus på konkurransesituasjonen i sluttbrukermarkedet, og målet om effektiv konkurranse mellom kraftleverandørene. Dette fordrer minst mulig innslag av konkurranseskjevhet.

Det synes imidlertid hensiktsmessig å vurdere krav til separat fakturering av netjtjenester i sammenheng også med øvrige virksomheter som nettselskapet er involvert i, for eksempel bredbånd og alarmtjenester. Organisering av fakturering av netjtjenester sett i forhold til øvrig virksomhet vil kunne være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med arbeidet med kontroll med nettselskapenes monopoloppgaver og krav til transparent nettvirksomhet.

NVE anbefaler i rapporten at det per i dag ikke bør gjøres store endringer i hvordan måling, avregning og fakturering er organisert i sluttbrukermarkedet, i den forstand at kraftleverandør eller andre aktører skal overta enkelte av disse oppgavene fra nettselskapet. Det er viktig med stabile rammebetingelser for bransjen. Det er flere utfordringer knyttet til nettselskapenes utførelse av måling og avregning av kraftmarkedet, selv om systemer og rutiner i stor grad har falt på plass. Per i dag er det imidlertid NVEs vurdering at kraftleverandørene, kraftmarkedet og sluttbrukerne mest sannsynlig vil tape på at kraftleverandørene eller andre enn nettselskapene skulle forestå fellesfakturering av netjtjenester og elektrisk kraft samt eventuelt målings- og avregningsoppgaver. Dette vil være kostnadsdrivende for kraftleverandørene, virke etableringshindrende og føre til at eksisterende aktører kan trekke seg ut. Det vil derfor ikke legge grunnlag for en effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet.

1.1 Sammendrag

Her gis et sammendrag av hvert av kapitlene i rapporten.

Dagens sluttbrukermarked, fungerer det godt nok?

Flere indikatorer tilsier at sluttbrukermarkedet fungerer relativt bra. Dessuten har systemer og rutiner, blant annet for nødvendig utveksling av handelsinformasjon mellom aktørene, falt på plass.

Imidlertid har kraftleverandør med tilknytning til nettselskapet gjennomgående svært høye markedsandeler i nettområdet til tross for at de ofte har høyere priser. En forklarende faktor kan være at mange sluttbrukere av ulike grunner ikke er aktive i markedet, og blir værende hos den lokale kraftleverandøren selv om denne i mange tilfeller kan vise seg å tilby en langt høyere pris enn sine konkurrenter.

En annen årsak er at vertikal integrasjon eller eiermessig tilknytning til ett nettselskap kan gi kraftleverandøren fordel i det aktuelle nettområdet. Mulighet for felles fakturering av

nettjenester og kraft, felles kundeinformasjonssystem og kundebehandling og tilgang til måleverdier er viktige faktorer i denne sammenheng. Etter NVEs vurdering etterlever mange nettselskap nøytralitetskravene på en tilfredsstillende måte. På den annen side er det en del nettselskap som bevisst prøver å omgå nøytralitetsbestemmelsene, mens det er andre selskap som mer ubevisst gjør dette på grunn av manglende forståelse for nøytralitetsbegrepet og hva det innebærer for selskapene. NVE erfarer at mange kraftleverandører har tette bånd med et nettselskap, slik at det er en integrasjon mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet. Det er uheldig for effektiviteten i kraftmarkedet dersom det viktigste levevilkåret til en kraftleverandør er tette bånd til et bestemt nettselskap. En del uavhengige kraftleverandører har de siste årene trukket seg ut av markedet.

Etter NVEs vurdering skaper nøytralitetsproblem konkurranseskjevhet i sluttbrukermarkedet, spesielt med hensyn til fellesfakturering som i realiteten kun er et alternativ for kraftleverandører tilknyttet nettselskap. Det er derfor viktig å vurdere om det kan iverksettes tiltak som kan gi likere konkurransevilkår og samtidig er kostnadmessig forsvarlige.

Regelverk for fakturering

Det er krav til fakturering av nettleie og samfakturering av nettleie og kraftkjøp. Husholdningskunder med årlig forbruk over 8000 kWh skal per i dag avleses minimum fire ganger i året, og faktureres på bakgrunn av virkelig forbruk. Fakturaen skal være lett å forstå og inneholde en grafisk sammenligning av forbruk over samme periode året før. Det eksisterer ikke tilsvarende reguleringer for kraftleverandører som fakturerer separat.

Det har i bransjen blitt gjennomført et prosjekt for se om gjeldende regelverk knyttet til etterskuddsvis fakturering bidrar til økt energibruksbevissthet. Etter NVEs vurdering gir ikke resultatene fra prosjektet et godt nok faglig grunnlag for å endre regelverket. Argumentene er at prosjektet har metodiske svakheter og vesentlige dataproblemer. Prosjektet ble dessuten gjennomført vinteren 2002-2003 under en svært spesiell kraftsituasjon. Den unormale kraftsituasjonen i analyseperioden, med tilhørende mediefokus, førte sannsynligvis til at mange i økende grad ble bevisst sine strømutgifter. Derfor reduserte de sannsynligvis forbruket sitt uavhengig av faktureringsformen. At det under slike forhold ikke kan påvises vesentlige forskjeller mellom kunder med ulik betalingsform, er ikke overraskende. NVE mener derfor at andre faktorer som påvirker strømforbruket kan ha "overdøvet" effekten av endret fakturaform.

I tillegg til dette prosjektet har Norsk Gallups Energibarometer på oppdrag fra NVE undersøkt hvordan sluttbrukerne ønsket å bli fakturert. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at ca. 70 % av sluttbrukerne ønsker å betale strømfakturaen etterskuddsvis.

Et krav til etterskuddsvis fakturering for alle kraftleverandører vil få negative likviditetsmessige konsekvenser for kraftleverandører som fakturerer forskuddsvis. Et økt likviditetsbehov hos kraftleverandørene vil føre til en høyere inngangsbarriere til kraftmarkedet. NVE ønsker å legge til rette for lave inngangsbarrierer i kraftmarkedet.

Muligheten for en nasjonal måleverdidatabase i kraftmarkedet

Lik tilgang på informasjon er en viktig faktor for å skape og opprettholde effektiviteten i et marked. I kraftmarkedet finnes det innslag av ulik tilgang på informasjon. Informasjon om måleverdier, kvaliteten på måleverdiene og forbruksdata er viktige faktorer for å kunne drive omsetning av kraft på en effektiv måte.

NVE har med bakgrunn i dette kartlagt kostnader, tekniske og organisatoriske utfordringer og nytteverdier forbundet med å etablere en nasjonal måleverdidatabase (MVD) i kraftmarkedet. Prosjektet ble utført av ECON og daVinci.

Når det gjelder målepunkt ID, kan det nevnes at bransjen arbeider med å lage en web-løsning der målepunkt-ID skal tilgjengeliggjøres. Dette vil kunne spare både kraftleverandør og nettselskap for mye arbeid, og vil kunne redusere tiden det tar for forbrukerne å skifte kraftleverandør. NVE har erfart at det har vært en del problemer i forbindelse med nettselskapenes tilgjengeliggjøring og kraftleverandørenes tilgang til målepunkt ID dersom kunden ikke har denne tilgjengelig i forbindelse med leverandørskifte.

En MVD vil være en database som inneholder alle måleverdier for alle sluttbrukerne i Norge. På den måten vil kraftleverandørene kun ha ett punkt å forholde seg til når de skal samle måledata for fakturering, og ikke 130 som i dag dersom en er landsdekkende kraftleverandør. En landsdekkende aktør vil dermed få redusert antall grensesnitt selskapet må forholde seg til i betydelig grad. En eventuell kostnad ved å selge kraft i flere nettområder vil forsvinne, men dette må veies opp mot kostnadene som aktørene får ved etablering og drifting av en MVD.

I følge en del kraftleverandører som NVE har vært i kontakt med, er det vanskelig å se hva som forbedres ved å opprette en nasjonal måleverdidatabase. Disse kraftleverandørene er aktive i mange nettområder og forholder seg således til mange ulike nettselskap. Kraftleverandørene peker på at et hovedproblem er nettselskapenes manglende kvalitet på måleverdiene, og at dette ikke vil løses gjennom en annen måte å tilgjengeliggjøre dataene enn i dag.

Samlet sett er det NVEs vurdering at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig faglig grunnlag for å argumentere for at steg mot opprettelse av nasjonal måleverdidatabase er hensiktsmessig for det norske kraftmarkedet. Manglende bransjeinitiativ, usikre nytteverdier, til dels også usikre kostnader samt dagens bransjestruktur med mange selskaper av ulik størrelse utgjør vesentlige utfordringer med hensyn til å skape en felles måleverdidatabase i kraftmarkedet.

Utvidede oppgaver for kraftleverandørene

Her ser vi på mulighetene for at kraftleverandør kan overta noen av nettselskapenes oppgaver knyttet til måling, avregning, fakturering og leveringsplikt.

Det er etter NVEs vurdering ingenting verken teoretisk eller empirisk som skulle tilsi at en ikke kan trekke ut måling og avregning i sin helhet eller delvis fra nettvirksomheten og

konkurransesutsette disse oppgavene. I dag er disse oppgavene regulert som monopoloppgaver. NVE anbefaler imidlertid i rapporten at det ikke bør gjøres store endringer i hvordan måling, avregning og fakturering er organisert i sluttbrukermarkedet, i den forstand at kraftleverandør eller andre aktører skal overta enkelte av disse oppgavene fra nettselskapet.

Det er flere utfordringer knyttet til nettselskapenes utførelse av måling og avregning av kraftmarkedet, selv om rutiner og praksis i stor grad har falt på plass. Likevel er det ikke faglig grunnlag for å hevde at kraftleverandørene eller andre aktører (for eksempel en nasjonal monopolist) kan utføre oppgaver knyttet til måling, avregning og fakturering mer effektivt for kraftmarkedet. Det synes etter NVEs vurdering vanskelig å overlate monopoloppgaver til kraftleverandørene uten at en først endrer på dagens informasjonstilgang med desentrale løsninger. Imidlertid er det vesentlige utfordringer forbundet med etablering av en nasjonal måleverdidatabase i kraftmarkedet.

Det er NVEs vurdering at kraftleverandørene, kraftmarkedet og sluttbrukerne mest sannsynlig vil tape på at kraftleverandørene eller andre enn nettselskapene skulle forestå fellesfakturering av nettjenester og elektrisk kraft og eventuelt målings- og avregningsoppgaver. Dette vil være til dels sterkt kostnadsdrivende for kraftleverandørene, virke etableringshindrende og føre til at eksisterende aktører kan trekke seg ut. Det vil dermed kunne støtte opp om de dominerende kraftleverandørene i de enkelte nettområdene, og kunne føre til markedsdeling. Dette vil derfor ikke legge grunnlag for en effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet.

Det vil samtidig være flere utfordringer knyttet til overføringstariffene. Det vil sannsynligvis være nødvendig med en standardisering av overføringstariffene på landsbasis dersom kraftleverandør skal forestå fellesfakturering. Dette må veies opp mot de målsetninger en har i dag med overføringstariffene som prissignaler i overføringsnettet.

Fellesfakturering i regi av nettselskap

NVE er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å stille et krav til obligatorisk fellesfakturering i regi av nettselskapene, ettersom dette vil ha negative konsekvenser for kraftleverandørene og derigjennom konkurransen i sluttbrukermarkedet. NVEs vurdering er at det kan synes mer aktuelt med en slik ordning dersom det var krav til Eiermessig skille mellom nettselskap og kraftleverandør.

Gjennom arbeidsseminarer med bransjen i forbindelse med dette prosjektet kom det også ganske klart frem at en modell der nettselskapenes forestår kundehåndtering og fakturering for både nettleie og kraftkjøp ikke ble sett på som en god løsning. NVE tar disse innspillene til etterretning. NVE deler synet om at en slik modell mest sannsynlig ikke vil være i tråd med målet om et effektivt sluttbrukermarked gjennom virksom konkurranse mellom kraftleverandørene.

Økt separasjon mellom nettvirksomhet og kraftleverandør

NVE anbefaler at det stilles et krav om separat fakturering av nettjenester og elektrisk energi. Et slikt krav vil i utgangspunktet gjelde alle nettselskap og alle kundegrupper. Fellesfakturering foregår i dag på nettselskapenes premisser, og er etter NVEs syn konkurransehemmende ved at det i praksis er forbeholdt de dominerende kraftleverandørene i markedet som har sterk tilknytning til et nettselskap gjennom eierskap, selskapsstruktur og utnyttelse av en rekke fellestjenester. Konkurransen svekkes dermed av at enkeltaktører kan ta ut samdriftsfordeler som andre ikke har mulighet for. Et krav om separat fakturering vil bidra til å jevne ut konkurransevilkårene i sluttbrukermarkedet.

Det er etter NVEs syn viktig å motvirke en utvikling i sluttbrukermarkedet som kan innebære markedsdeling mellom et fåtall store kraftleverandører. Videre er det uheldig dersom det viktigste levestandarden for kraftleverandørene i sluttbrukermarkedet er tette bånd, både organisasjonsmessig og funksjonelt, til et nettselskap.

Et krav om separat fakturering av nettjenester og elektrisk energi vil føre til en synliggjøring av de ulike virksomhetene, hva som er monopolbasert og hva som er konkurranseutsatt. Kostnadene for de ulike virksomhetene vil også i større grad visualiseres overfor sluttbrukerne. Det er grunn til å tro at større synliggjøring av skillet mellom virksomhetene vil føre til mer bevisste sluttbrukere. Bevisste sluttbrukere er en viktig forutsetning for et effektivt kraftmarked.

Et klarere skille vil bidra til mindre rolleblanding mellom nettselskap og kraftleverandør og til mer ryddighet. Fra et regulatorisk ståsted er det en klar fordel at graden av separasjon er så stor som mulig. Fellesfakturering er en måte å smelte monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet sammen igjen på sluttbrukernivå, selv om de er atskilt lengre bak i verdikjeden.

Et krav om separat fakturering vil føre til visse oppslittingskostnader for de impliserte aktørene, men disse kostnadene er relativt små. Kundeinformasjonssystemene må håndtere utsendelse av separate fakturaer i dag. Nettselskap må sende ut egen faktura for nettjenester til sluttbrukere som ikke har kraftleverandør med tilknytning til et nettselskap, og en kraftleverandør må gjøre det samme til de sluttbrukerne som ikke er i nettområdet hvor den er dominerende aktør. Etter NVEs syn overstiger gevinsten en får gjennom likere konkurransevilkår og mer effektiv konkurranse og mer transparente nettselskap, kostnaden ved å ikke tillate en slik samdriftsfordel.

NVE har hjemmel i energilovforskriften § 4-5 til å stille et krav om separat fakturering av nettjenester og elektrisk energi.

NVE har vurdert å forby andre fellestjenester mellom nettselskap og kraftleverandør som i dag utnytter dette, da særlig felles kundeinformasjonssystemer og felles kundesenter. NVE har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig på det nåværende tidspunkt, ut fra en kost/nytte-vurdering.

Det understrekes at det foreslåtte kravet om separat fakturering i denne omgang kun gjelder fakturering av nettjenester og elektrisk energi. Fakturering av nettjenester eller elektrisk energi sammen med øvrige virksomheter er dermed uberørt av et slikt forslag. Bakgrunnen for dette er at NVE har satt fokus på konkurransesituasjonen i

sluttbrukermarkedet, og målet om effektiv konkurranse mellom kraftleverandørene. Dette fordrer minst mulig innslag av konkurranseskjevhet.

Det synes imidlertid hensiktsmessig å vurdere krav til fakturering av netjtjenester i sammenheng også med øvrige virksomheter som nettselskapet har, for eksempel bredbånd og alarmtjenester. Organisering av fakturering av netjtjenester sett i forhold til øvrig virksomhet vil kunne være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med arbeidet med kontroll med nettselskapenes monopoloppgaver.

Vi har pekt på at fellesfakturering avhenger av at sluttbrukeren har den lokalt dominerende kraftleverandøren. Dette er ikke heldig for konkurransen. Konkurransen skal i siste instans komme sluttbrukerne til gode gjennom lavest mulig marginer for kraftleverandørene. Dersom konkurransen svekkes, svekkes også sluttbrukernes interesser.

Det er vanskelig å si noe generelt og entydig om sluttbrukernes preferanser vedrørende fakturering, og om det er best med fellesfaktura eller separate fakturaer for netjtjenester og elektrisk energi. Det er etter NVE syn også vanskelig å si noe generelt om energikompetansen knyttet til en sluttbruker har felles faktura eller separate fakturaer for netjtjenester og kraftkjøp. Med separate fakturaer kan en lettere legge til rette for at kunden kan få en samlet faktura for kraftkjøp dersom den har flere anlegg i ulike nettområder.

Dersom det er slik at fellesfakturering bidrar til økt energikompetanse, er det etter NVEs syn mulig å hente ut denne mulige økte energikompetansen også ved å ha separate fakturaer. Det kan stilles krav om at det på både faktura for netjtjenester og kraftkjøp tydelig skal fremgå hva de totale strømutgiftene består av (kraftkjøp, netjtjenester og avgifter). Det kan videre stilles krav om at faktura for netjtjenester skal inneholde tydelig informasjon om at betaling for kraftkjøp kommer på egen faktura, og tilsvarende for faktura for elektrisk energi. På denne måten vil sluttbrukerne kunne bli vel så bevisst på de ulike elementene strømutgiftene består av.

Bedre sanksjonsmuligheter

Et mulig tiltak for å sikre nettselskapenes nøytralitet i sluttbrukermarkedet og oppnå mer virksom konkurranse/et mer effektivt sluttbrukermarked innenfor dagens modell og regelverk er å følge opp de nettselskap som ikke overholder regelverket på en tettere måte. Dette kan imidlertid uavhengig av modell/organisering være hensiktsmessig.

En tettere oppfølging krever mer andre og mer hensiktsmessige sanksjonsmuligheter enn det en har per i dag. NVE ser et klart behov for å revidere og modernisere sanksjonsbestemmelsene i lovgivningen på ansvarsområdet til NVE, det vil si energiloven.

Det ville etter NVEs syn klart være et hensiktsmessig virkemiddel å ilegge konsesjonær overtredelsesgebyr ved en rekke forskriftsbrudd, for eksempel nøytralitetsbrudd. Eksisterende virkemidler som tvangsmulkt, bøter eller fengsel er ikke velegnete virkemidler. Selv om det faktisk at problemer knyttet til dokumentasjon av nøytralitetsbrudd vil bestå selv om en har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, vil

dette kunne virke disiplinerende overfor nettselskapene i seg selv at myndighetene har mer velegnete og strengere sanksjonsmuligheter.

1.2 NVEs anbefalinger og videre arbeid

I vurderingen av om det er hensiktsmessig at regulerende myndigheter iverksetter tiltak overfor aktørene i sluttbrukermarkedet, er følgende forhold av avgjørende betydning:

- Samfunnsøkonomisk riktige tiltak:
 - Tiltak må bidra til mer effektiv konkurranse gjennom mest mulig like vilkår for kraftleverandørene
 - Treffsikre tiltak
 - Forsvarlige etableringskostnader/oppsplittingskostnader forbundet med tiltak.
 - Lave reguleringskostnader, overkommelige regulatoriske utfordringer.
- Hensynet til sluttbrukerne:
 - Dette bør hensyntas direkte, men vil også indirekte tas hensyn til ved at effektiv konkurranse i siste instans skal komme sluttbrukerne til gode gjennom riktige marginer i sluttbrukermarkedet.
- Hensynet til de andre aktørene i markedet:
 - Hva ønsker kraftleverandørene?
 - Hva ønsker nettselskapene?

Dersom en skal ha en optimal utforming av reguleringen av sluttbrukermarkedet, kan en ikke ha flere målsetninger enn virkemidler. Dette innebærer at ikke alle forhold kan tillegges like mye vekt, men at det må foretas en avveining mellom ulike hensyn.

Det bør også pekes på at det i dag ikke eksisterer noen omfattende pålegg overfor kraftleverandører som konkurranseutsatte aktører og ”den svake part” i sluttbrukermarkedet (i forhold til nettselskapene, vi holder sluttbrukerne utenfor her). Tradisjonelt har reguleringene vært knyttet opp mot infrastrukturaktørene, det vil her si nettselskapene. Det bør være tungtveiende argumenter for å pålegge kraftleverandørene en del av monopolooppgavene nå.

NVEs hovedkonklusjoner i dette prosjektet er:

- Vi har et sluttbrukermarked som fungerer rimelig bra i dag, men vi bør være på vakt overfor konkurranseskjevheter, tett integrasjon mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet, og mulighetene for markedsdeling. Dette kan svekke effektiviteten i kraftmarkedet og nettselskapenes transparens.

- Det er per i dag ikke hensiktsmessig med store endringer i hvordan måling, avregning og fakturering er organisert, i den forstand at kraftleverandør eller andre aktører skal overta enkelte av disse oppgavene fra nettselskapene.
- Det synes hensiktsmessig med et krav om separat fakturering av nettjenester og elektrisk kraft.

Et slikt krav om separat fakturering vil rette opp en klar konkurranseskjevhet i sluttbrukermarkedet, ettersom ordningen i praksis er forbeholdt de dominerende kraftleverandørene som er tilknyttet et nettselskap. Tiltaket fremstår som treffsikkert ettersom det er en god måte å synliggjøre skillet mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet i kraftbransjen, også lengst fremme i verdikjeden.

Videre er det beskjedne kostnader forbundet med å stille et krav om at fakturering av nettjenester og fakturering av elektrisk energi skal foregå separat. Det beløper seg til i størrelsesorden 30 kroner per målepunkt per år, ut fra de undersøkelser som er gjort. Dette utgjør et ekstra påslag på 0,15 øre/kWh for et målepunkt med årlig forbruk på 20 000 kWh. Det vil kun kreve en liten omprogrammering i systemene til selskapene for å gjennomføre dette. Nettselskap må allerede i dag sende ut separat faktura til sluttbrukere i nettområdet som har annen kraftleverandør enn den lokale dominerende. Tilsvarende gjelder for kraftleverandørene når de skal fakturere sluttbrukere som ikke er i det lokale nettområdet. Sluttbrukerne vil få noe økte gebyrutgifter forbundet med å få to fakturaer, og ikke én. Men dersom sluttbruker har flere anlegg, vil kraftkjøp til disse kunne samles til én faktura.

For regulerende myndigheter vil det kunne medføre noe merarbeid å følge opp et slikt regelverk. Imidlertid anser NVE at dette vil være en relativt enkel oppgave, da det er sporbart og dokumenterbart dersom konsesjonærene skulle bryte et krav om separat fakturering.

For sluttbrukerne vil et krav om at fakturering av nettjenester og elektrisk energi i utgangspunktet kunne sees på en innskrenkning av valgmulighetene deres. I dag kan sluttbrukerne, mer eller mindre bevisst, velge om de vil ha fellesfakturering (dersom en har dominerende kraftleverandør tilknyttet nettselskap) eller separate fakturaer (dersom en ikke har dominerende kraftleverandør). Et krav til skille av faktureringen må vurderes opp mot de alternative modeller som finnes. Dagens ordning med fellesfakturering på nettselskapenes premisser virker konkurransehemmende, og i siste instans vil sluttbrukerne tape på slike konkurranseskjevheter. Fellesfakturering i regi av kraftleverandør ville vært en bedre løsning, men dette vil være kostnadsdrivende for kraftleverandørene og vil etter NVEs vurdering ikke legge grunnlag for effektiv konkurranse. NVE mener at hensynet til effektiv konkurranse i sluttbrukermarkedet må tillegges avgjørende vekt i vurderingene av hva som er best for sluttbrukerne.

De frittstående kraftleverandørene som NVE har vært i kontakt med har gitt uttrykk for at myndighetene bør konsentrere seg om å utjevne konkurransevilkårene i markedet.¹ Flere har pekt på krav om separat fakturering av nettjenester og kraftkjøp som hensiktsmessig i den forbindelse. De ønsker ikke å bli pålagt nye oppgaver selv.

¹ Se NVE-notat "Oppsummering av arbeidsseminar om nettselskapenes rolle i sluttbrukermarkedet".

Nettselskapene og de vertikalt integrerte kraftleverandørene har på sin side gjennom møter med NVE gitt uttrykk for at de ønsker minst mulig endringer i reguleringen av sluttbrukermarkedet. De mener NVE bør konsentrere seg om å slå ned på de selskapene som bryter regelverket i dag. En del nettselskap har pekt på at det er viktig for dem å ha en kommunikasjonskanal med sluttbrukerne, og at fakturaen er viktig i den forbindelse. De er derfor skeptisk til at kraftleverandørene skal forestå fakturering. Videre er nettselskapene negative til at myndighetene skal forby ulike fellestjenester mellom omsetningsvirksomhet og nettvirksomhet, da dette vil innebære bedriftsøkonomiske kostnader for dem.

Videre arbeid

NVE har i 2005 igangsatt en revisjon av blant annet forskrift om måling, avregning mv. Høringsdokumentet er planlagt sendt ut 1. juli 2005, med planlagt iverksettelse 1. januar 2006. NVE vurderer å trekke de anbefalte tiltakene i denne rapporten inn i det pågående revisjonsarbeidet, og fremme forslag basert på disse anbefalingene. Etter NVEs vurdering bør imidlertid ikke et eventuelt krav om separat fakturering av netjtjenester og kraftkjøp gjelde før tidligst 1. januar 2007, slik at markedsaktørene og sluttbrukerne har tilstrekkelig med tid til å tilpasse seg nye regler.

Det synes videre hensiktsmessig å vurdere krav til separat fakturering av netjtjenester i sammenheng også med øvrige virksomheter som nettselskapet er involvert i, for eksempel bredbånd og alarmtjenester. Organisering av fakturering av netjtjenester sett i forhold til øvrig virksomhet vil kunne være aktuelt å se nærmere på i forbindelse med arbeidet med kontroll med nettselskapenes monopoloppgaver.

Det vises også til Olje- og energidepartementet sitt arbeid med odelstingsproposisjon med forslag til endringer i energiloven, spesielt med hensyn til implementering av EI-direktiv II, som også kan få betydning for mulige utvidede krav til fakturering av netjtjenester.

2 Innledning

2.1 Rapportdisposisjon

Rapporten er delt inn i 11 kapitler. Foruten sammendrag og anbefalinger i kapittel 1 gjennomgås i kapittel 2 bakgrunn for og målsetning med prosjektet. I kapittel 3 ser vi kort på hvordan dagens sluttbrukermarked er organisert, og de ulike aktørenes ansvar og oppgaver. I kapittel 4 drøftes det om sluttbrukermarkedet fungerer effektivt i dag, og vi ser på ulike indikatorer i den forbindelse. I kapittel 5 ser vi på regelverket for fakturering, og kapitlet inneholder blant annet en evaluering av gjeldende regelverk for etterskuddsvis fakturering.

Fra kapittel 6 til 10 drøftes ulike tiltak som kan føre til et mer effektivt sluttbrukermarked. I kapittel 6 vurderes kostnader og nytteverdier ved å etablere en nasjonal måleverdidatabase i kraftmarkedet, som et mulig tiltak for å hindre informasjonsasymmetri blant aktørene i markedet. I kapittel 7 ser vi på mulighetene for pålegge kraftleverandørene utvidede oppgaver knyttet til måling, avregning og fakturering/fellesfakturering, mens tilsvarende vurderinger gjøres i kapittel 8 med hensyn til ha fellesfakturering i regi av nettselskapene. I kapittel 9 drøftes separasjon mellom nettselskap og kraftleverandør som et tiltak for å sikre nettselskapenes nøytralitet og et effektivt kraftmarked. Vi nevner kort kravene i El-direktiv II og ser på kostnader og nytteverdier ved å skille ulike fellestjenester (fakturering, kundeinformasjonssystemer og kundesentre) mellom nettselskap og kraftleverandør. I kapittel 10 diskuteres NVEs sanksjonsmuligheter overfor konsesjonærer som bryter forskriftenes bestemmelser.

Referanser til rapporten er gitt i kapittel 11.

2.2 Bakgrunn for prosjektet

Det er flere årsaker til at prosjektet er igangsatt. For det første ønsker NVE å følge opp tidligere arbeid knyttet til samarbeidsformer i kraftbransjen med fokus på nettselskapenes nøytralitet.

Nettselskapene har en sentral rolle i sluttbrukermarkedet når det gjelder oppgaver knyttet til måling, avregning, fakturering, leverandørskifter etc. Dette er definert som monopoloppgaver/nettjenester i energilovgivningen. Selskapene er derfor pålagt en nøytral rolle i markedet for å sikre effektiv konkurranse gjennom likebehandling av alle kraftleverandører og sluttbrukere. NVE erfarer at nettselskapene like fullt bryter mange av nøytralitetskravene, blander rollene og gir fordeler til vertikal integrert kraftomsetning eller kraftleverandør i samme konsern. Graden av nettselskapenes kundevennlighet kan dermed avhenge av at kunden har valgt én bestemt kraftleverandør. Hvis kunden oppfatter nett og kraft som én enhet og ikke gis reell valgmulighet i valg av kraftleverandør, kan effektiviteten i sluttbrukermarkedet hemmes.

Organisasjonsutviklingen i sluttbrukermarkedet trekker i retning av at flere og flere nettselskap organiserer sin virksomhet slik at de knytter seg til en bestemt kraftleverandør i en eller annen form, for eksempel felles datasystemer og fellesfakturering. Dette har vært akseptert så lenge kravene til nøytralitet overholdes. Fellesfakturering i dag skjer på

nettselskapenes premisser, begrenser seg til kraftleverandører som er dominerende aktører og er et konkurransehennende element. NVE mener at dette er en uheldig utvikling for det norske sluttbrukermarkedet, og vil derfor se på ulike grep som kan motvirke denne utviklingen.

Sterke bånd mellom nettselskap og kraftleverandør kan føre til redusert sluttbrukermobilitet ved at kunden ikke blir bevisstgjort at han har et reelt valg når det gjelder valg av kraftleverandør. Dette er spesielt viktig dersom antall kraftleverandører reduseres.

I tillegg til at nettselskapenes nøytralitet ikke blir overholdt, opplever mange sluttbrukere at det er vanskelig å orientere seg i kraftmarkedet, noe som medfører svekket tillit til markedet. En klarere avgrensning av hva som er nettselskapets rolle i markedet og et klarere skille mellom nett og kraft kan bidra til mindre konkurranseskjevhet og til at det blir enklere og ryddigere for sluttbrukerne å forholde seg til markedet. Dette vil kunne øke effektiviteten i sluttbrukermarkedet.

Prosjektet har videre bakgrunn i Stortingsmelding nr. 18 (2003-2004) om forsyningssikkerhet for strøm mv. Her står det blant annet at Olje- og energidepartementet har bedt NVE om å utrede nærmere et pålegg om fellesfakturering uavhengig av hvilken kraftleverandør kunden har. I tillegg står det at det skal utredes om det bør pålegges at kraftleverandørene forestår all administrativ og avregningsmessig kundeføring for både nett og kraft. Det heter at det kan være hensiktsmessig at sluttbruker i større grad kun må forholde seg til én aktør. I dag må sluttbrukerens kontakte nettselskapet for å tilknytte/spenningssette et anlegg før oppstart av kraftleveranse fra en kraftleverandør kan skje. Det kan være naturlig at kraftleverandør som en konkurranseutsatt aktør tar seg av fellesfakturering, og da i så fall størstedelen av annen kundeføring.

2.3 Målsetning med prosjektet

Målet med dette prosjektet er å kartlegge grep/virkemidler som det vil være hensiktsmessig å iverksette for å bidra til:

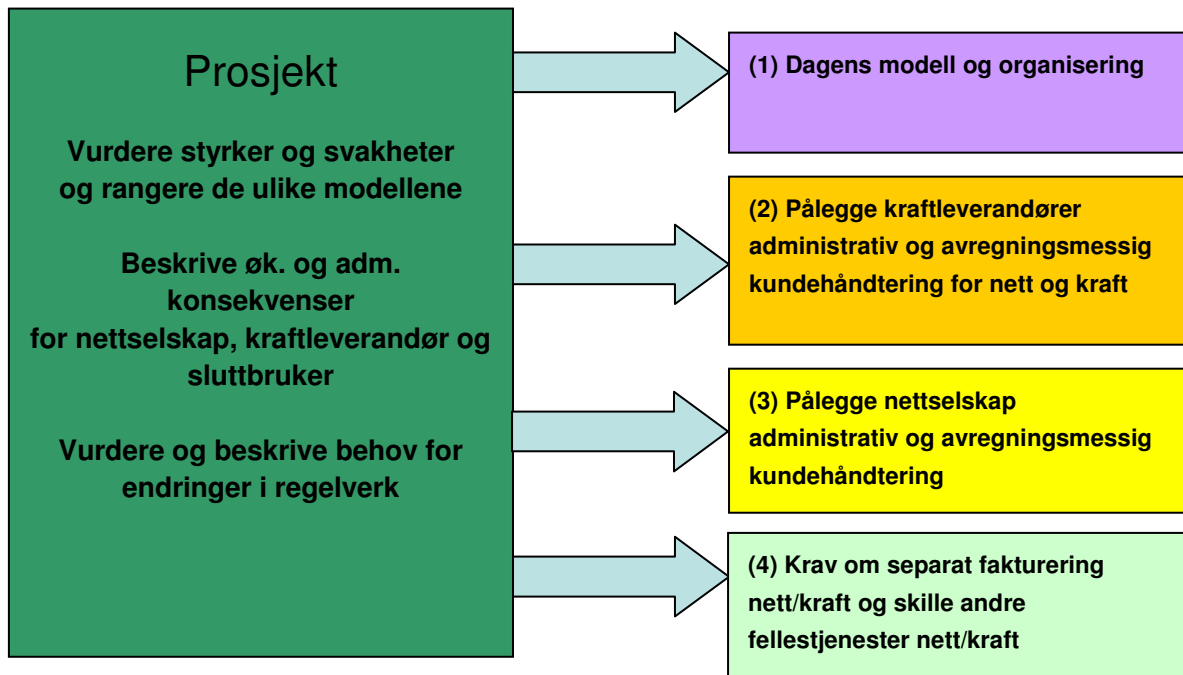
- 1) Større grad av nøytralitet hos nettselskapene, motvirke tett integrasjon mellom nettselskap og kraftleverandør, likere konkurransevilkår for kraftleverandørene, og dermed et mer effektivt sluttbrukermarked.
- 2) Ryddigere og enklere og mer konsistente forhold for sluttbrukerne i kraftmarkedet, økt forståelse/tillit og dermed et mer effektivt sluttbrukermarked.

Det er viktig å presisere at målet er å kartlegge de tiltak og virkemidler som kan være hensiktsmessig å arbeide videre med og på et seinere tidspunkt eventuelt iverksette, ikke å ha iverksatt disse innen den samme fristen.

Det understrekes også at prosjektet begrenser seg til å vurdere sluttbrukermarkedet for elektrisk kraft, og nettselskapenes nøytralitet i forhold til kraftleverandører og sluttbrukere, det vil si konsesjonspliktig virksomhet. Spørsmål knyttet til nettselskapenes nøytralitet og ryddighet i forhold til øvrig virksomhet, som for eksempel installasjons- og bredbåndsvirksomhet, er ikke gjenstand for vurderinger i denne rapporten.

2.4 Kort prosjektbeskrivelse

Prosjektets ulike modeller som vurderes er gjengitt i figur 1.



Figur 1: Modeller som vurderes i prosjektet

I prosjektet ser en altså på fire ulike modeller for hvordan en kan organisere sluttbrukermarkedet i forhold til de utfordringene vi ser i dag og den målsetningen en står overfor. For hver av disse modellene skal det gjøres en kost-nytte evaluering der vi beskriver ansvar og oppgaver for nettselskap og kraftleverandør, beskriver økonomiske (kostnader og nytte) og administrative konsekvenser for nettselskap, kraftleverandør og sluttbruker samt behov for endringer i regelverk.

1. For det første vil vi beskrive dagens modell og organisering av sluttbrukermarkedet, og peke på positive og negative sider ved dagens sluttbrukermarked.
2. Vi ønsker for det andre å se på en modell der kraftleverandørene kan overta noen av nettselskapenes oppgaver knyttet til måling, avregning og/eller fakturering, og dermed forstå den administrative og avregningsmessige kundeføringen for både nett og kraft.
3. Den tredje modellen er å pålegge nettselskapene å forstå all avregningsmessig og administrativ kundeføring for både nett og kraft. I praksis vil dette innebære at nettselskapene fakturerer på vegne av kraftleverandørene, og at andre forhold består som i dag.
4. Den fjerde modellen vil bestå i å vurdere å stille krav om separat fakturering av nettjenester og kraftkjøp og eventuelt skille felles kundesenter/informasjonsføring.

I tillegg til de fire nevnte modellene er et viktig vurderingsmoment knyttet til informasjonstilgang i kraftmarkedet, med tanke på måleverdier og annen forbruksdata. NVE har derfor gjennomført et delprosjekt for å se på mulighetene for en nasjonal måleverdidatabase i kraftmarkedet. Lik tilgang på informasjon er en viktig faktor for å skape og opprettholde effektiviteten i et marked. I kraftmarkedet finnes det innslag av ulik tilgang på informasjon avhengig av om kraftleverandørene er tilknyttet et nettselskap eller ikke. Informasjon om måleverdier og kvaliteten på måleverdiene er viktige faktorer for å kunne drive omsetning av kraft på en effektiv måte.

2.5 Hjemmelsgrunnlag

NVE regulerer forhold i sluttbrukermarkedet gjennom forskrift 11. mars 1999 nr. 301 om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester (forskrift om måling, avregning mv.). NVEs kompetanse til å gjennomføre slike reguleringer er hjemlet i forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilovforskriften) § 7-1 bokstav f og i. Denne hjemmelen gir NVE kompetanse til å utfylle § 4-4 bokstav e:

”e) Nøytral opptreden

Nettselskap skal opptre nøytralt og ikke-diskriminerende. Det kan gis ytterligere bestemmelser for å sikre en nøytral opptreden.”

Videre gir bestemmelsen hjemmel til å utfylle § 4-5 i energilovforskriften om måling, avregning og fakturering hvor det heter:

”Måling, avregning og fakturering skal utføres på en måte som sikrer en enkel markedsadgang og legger til rette for en effektiv kraftomsetning. Dette gjelder blant annet regulerkraftavregning, leverandørskifte, måling, avregning og fakturering av nettjenester og elektrisk energi, og felles fakturering av nettjenester og elektrisk energi.

Fakturering gjennomføres på en måte som bidrar til at sluttbruker bevisstgjøres sitt forbruk av elektrisk energi.”

Endringer i reguleringen av sluttbrukermarkedet kan avstedkomme behov for endringer i forskrift og energilov. Dette vurderes nærmere i de enkelte kapittelene som tar for seg ulike alternativer.

3 Dagens sluttbrukermarked

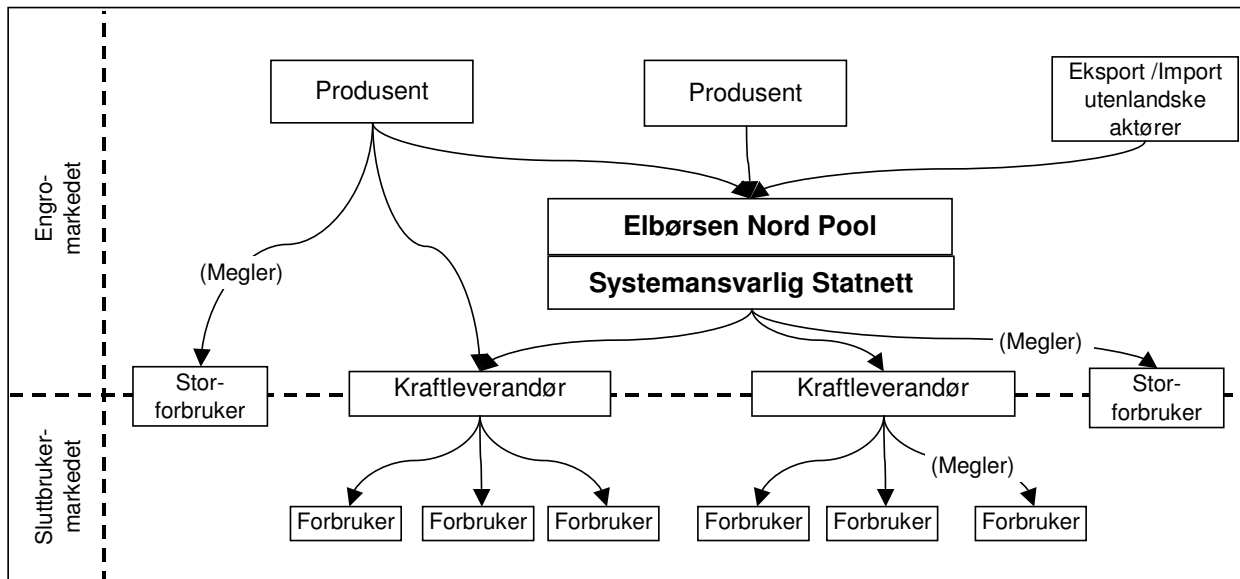
3.1 Kort om dagens kraftmarked

Energiloven av 1990 la grunnlaget for en markedsbasert omsetning av elektrisk energi i Norge. Formålet med reformen var blant annet å jevne ut kraftkostnaden mellom ulike områder og å redusere diskriminering mellom ulike abonnenter. Videre var det et mål at produksjon og fordeling skulle drives mer effektivt og at kraftprisen skulle gi signaler om hvilke nye kraftutbygginger som ville være lønnsomme.²

En viktig forutsetning for et fritt kraftmarked er at overføringsnettet stilles til disposisjon for alle brukere på ikke-diskriminerende vilkår. Kraften flyter fritt i det sammenhengende overføringsnettet i Norge, og derfor må det finnes et system for å måle og avregne all kraften som produsentene leverer inn på nettet og alt som forbrukes av den enkelte kunde. Disse forholdene reguleres gjennom energiloven med tilhørende forskrifter.

For den enkelte forbruker innebærer markedsløsningen at mens en tidligere måtte kjøpe elektrisk energi fra det lokale e-verket, kan en nå fritt velge leverandør av kraft. Men uansett hvilken kraftleverandør forbrukeren velger, har det lokale nettselskapet monopol på overføring av kraften.

I kraftmarkedet skilles det ofte mellom et engrosmarked og et sluttbrukermarked, som skissert i figuren nedenfor.



Figur 2: Kraftmarkedet består av et engrosmarked og et sluttbrukermarked.

² Ot.prp. nr. 43 (1989-90).

I engrosmarkedet møtes kjøpere og selgere av store kraftvolum; produsenter, industri og omsetningsselskap som handler inn kraft for videresalg til sine kunder. Handelen skjer enten via avtaler direkte mellom partene, via meglere eller på markedsplassen som organiseres av Nord Pool.

I dette prosjektet fokuseres det utelukkende på sluttbrukermarkedet. Sluttbrukermarkedet omfatter det siste leddet i kjeden, hvor den enkelte forbruker inngår avtale om kraftkjøp fra en fritt valgt leverandør. Priser og betingelser kan variere fra fastpriskontrakter til flytende pris som varierer med prisen på kraft i engrosmarkedet.

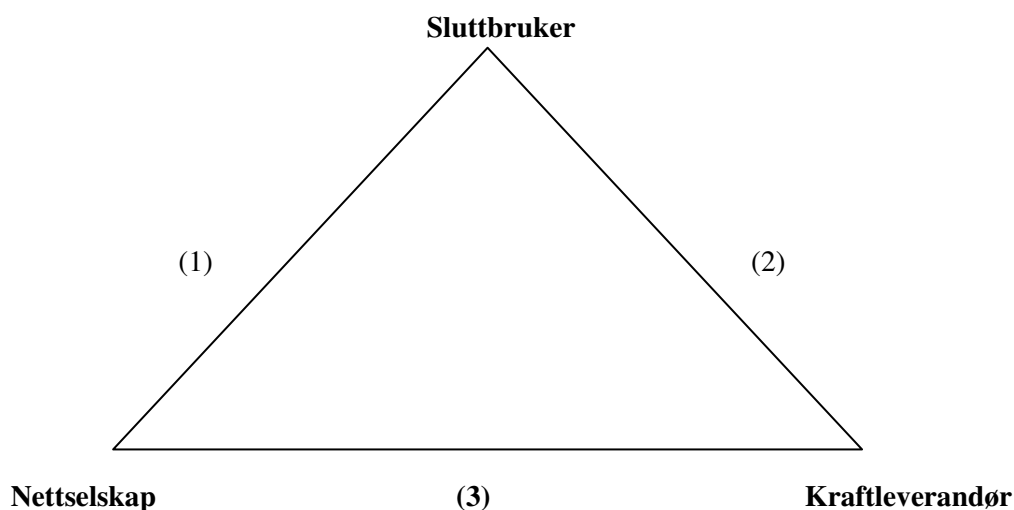
Fra energiloven trådte i kraft i 1991 har alle forbrukere fritt kunnet velge kraftleverandør. Det var imidlertid kun for de større kundene det lønte seg å skifte, ettersom kostnadene ved å skifte var høye. I realiteten fikk norske husholdningskunder som de første i verden tilgang til et fritt kraftmarked i 1995.

I de første årene etter energiloven trådte i kraft var timemåling vanligvis en forutsetning for å kunne skifte kraftleverandør. Dette førte til at sluttbrukermarkedet reelt sett ikke var åpent og dermed til at svært få husholdningskunder byttet kraftleverandør. I 1995 og 1996, som var de to første årene etter at kravet til timemåling bortfalt, var bevegelsene i markedet svært små. Dette skyldes nok delvis at det var et gebyr for skifte av leverandør på 246 kroner, og at leverandørene måtte betale 4000 kroner for hvert nettområde de solgte kraft i. Videre var det kun mulig å skifte kraftleverandør ved kvartalsskifte. Gebyrene ble fjernet i 1997, og det er i etterkant av dette at aktørene i husholdningsmarkedet er kommet i bevegelse. Fra og med 1998 ble det mulig å skifte leverandør hver uke, og ikke kun hvert kvartal slik som tidligere. Dette medførte en stor økning i antall skifter.

I 1998 ble det etablert standard for elektronisk kommunikasjon mellom nettselskap, leverandør og Statnett for overføring av måledata. Manuell behandling førte til at leverandørene begrenset antallet områder de ønsket å levere i, og var dermed en hindring for konkurransen. Fra 1999 ble det stilt krav til standardisert elektronisk datakommunikasjon mellom kraftleverandør og nettselskap i forbindelse med leverandørskifter. Det har vært en jevn stigning i antall leverandørskifter siden da. Det er viktig å understreke at et stort antall leverandørskifter ikke er et mål i seg selv, men sett i sammenheng med prisspredningen mellom ulike aktører er det en indikator på om markedet fungerer tilfredsstillende.

3.2 Ansvar og oppgaver i dagens sluttbrukermarked

Sluttbrukermarkedet består av tre typer aktører: sluttbruker, kraftleverandør og nettselskap. Et kjennetegn ved sluttbrukerdelen av kraftmarkedet er at sluttbrukeren, kraftleverandøren og nettselskapet må forholde seg til hverandre. Dette er illustrert i figur 3 på neste side gjennom kraftmarkedspyramiden.



Figur 3: Kraftmarkedspyramiden

NVEs oppgave er å legge til rette for et mest mulig effektivt sluttbrukermarked. NVE bidrar til å tilrettelegge for at dette kan realiseres mellom sluttbruker-kraftleverandør (2) ved å regulere forholdet nettselskap-kraftleverandør (3) og forholdet nettselskap-sluttbruker gjennom forskrift om måling, avregning mv. Dette gjøres konkret gjennom en rekke direkte reguleringer av ansvar og oppgaver knyttet til måling, avregning, fakturering og informasjonsplikt. Forholdet mellom kraftleverandør-sluttbruker reguleres i minst mulig grad av NVE, men ivaretas gjennom annen regulering (markedsføringsloven, generell lovgivning som avtaleloven og bransjestandarder/selvreguleringer).

En forutsetning for en vellykket deregulering av kraftmarkedet er å sikre en hensiktsmessig medvirkning fra nettselskapene som monopolister gjennom en regulering av nettselskapenes oppgaver og krav til nettselskapene som nøytrale, ikke-diskriminerende aktører. Den integrerte kraftleverandøren eller kraftleverandør i samme konsern kan gis fordeler dersom nettselskapenes monopolsituasjon utnyttes.

3.2.1 Nettselskapenes ansvar og oppgaver i sluttbrukermarkedet

Nettselskapene har en sentral rolle i sluttbrukermarkedet i kraft av sin rolle som monopolist og tjenesteleverandør for kraftleverandørene. Tjenester knyttet til måling og avregning er definert som netjtjenester i energilovgivningen. Samtidig er disse tjenestene avgjørende for at kraftmarkedet skal fungere effektivt. Nettselskapene er derfor underlagt mange offentligrettslige forpliktelser i henhold til energilovgivningen for at de skal gjennomføre sine oppgaver effektivt på en nøytral og ikke-diskriminerende måte. Vi begrenser oss her til ansvar og oppgaver som direkte angår sluttbrukermarkedet og forholdet mellom nettselskap, kraftleverandør og sluttbruker beskrevet ovenfor.

I henhold til nasjonal lovgivning, her spesielt forskrift om måling, avregning mv., er nettselskapene ansvarlige for følgende oppgaver i sluttbrukermarkedet.

- Oppstart av kraftleveranse
- Gjennomføring av leverandørskifter
- Ansvar for alle måleverdier fra de målepunkt som finnes i dennes nett.
- Ansvar for hele måleverdikjeden. Bestemmer type målerutstyr, eier målerutstyret, ansvar for installasjon, drift og kontroll av dette.
- Ansvar for at energiforbruk/energifyt i målepunkt blir målt og avlest
- Oversendelse av måle- og avregningsdata til kraftleverandører
- Kvalitetssikring av måleverdiene gjennom hele måleverdikjeden
- Åpning og stenging av anlegg
- Saldooppgjør ved avregning basert på justert innmatingsprofil for å rette opp avviket mellom beregnet prosentfordeling av den justerte innmatingsprofilen og virkelig uttak fra målepunktene
- Ansvar for at fakturering av husholdninger foregår i henhold til bestemmelsene i forskrift om måling, avregning m.v.
- Ansvar for at avregning følger bestemmelser i forskrift om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft.
- Ansvar for å opptre nøytralt i enhver sammenheng overfor kraftleverandører og sluttbrukere når det gjelder en rekke forhold. Blant annet informasjon om leverandører og kraftmarkedet, håndtering av leverandørskifter, nyetablering av abonnement, oversendelse av måledata, valg av faktureringsrutiner, avregnings- og faktureringsplikt
- Tilknytningsplikt
- Avregnings- og faktureringsplikt
- Ansvar for leveringskvalitet og er avbruddsansvarlig konsesjonær i sitt nett

3.2.2 Kraftleverandørenes ansvar og oppgaver i dagens sluttbrukermarked

Kraftleverandørene har på langt nær så mange offentligrettslige forpliktelser som nettselskapene har i sluttbrukermarkedet. Likevel er det en del særbestemmelser som regulerer kraftleverandørenes virksomhet.

Offentligrettslige forpliktelser

Kraftleverandørene er i dag pålagt en del offentligrettslige plikter i medhold av energiloven. Forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettjenester krever at alle kraftleverandører må være balanseansvarlig eller være tilknyttet en juridisk enhet som er det. Balanseansvarlig er definert som omsetningskonsesjonær som avregnes for regulerkraft i nettselskapets kraftnett.

Kraftleverandørene har ansvar for kundehåndtering, avregning og fakturering for kraft til sine kunder. Nettselskapet er ansvarlig for å sende over måleverdier til kraftleverandør. Det er ikke regulert i NVEs forskrift hvordan separat fakturering av kraftkjøp foregår. Kraftleverandørene må imidlertid følge nettselskapenes faktureringsrutiner dersom de samfakturerer med nettselskapene. Videre må faktureringen skje i lovlige former, jf. straffeloven og momsloven.

I henhold til forskrift om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft har kraftleverandørene opplysningsplikt mht. fordeling av forbruk ved bruk av variable priser, forutsetninger som ligger til grunn for beregning (bruk av justert innmatingsprofil eller evt. andre profiler dersom denne ikke brukes).

I henhold til punkt 4.1 i vilkår for omsetningskonsesjon for rene omsettere skal ikke konsesjonæren medvirke til at nettselskap bryter nøytralitetsbestemmelsene i forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester § 7-1.

Kontraktsrettslige forpliktelser

Kontraktsrettslig sett er kraftleverandørens ansvar og forpliktelse å sørge for at sluttbrukeren han har tegnet en kraftleveringsavtale med får levert elektrisk energi til den avtalte prisen.

Selve kraftavtalen mellom kraftleverandør og sluttbruker regulerer i utgangspunktet en finansiell avregning i forhold til et målt eller stipulert forbruk. Etter standard kraftleveringsavtale § 4-1 heter det riktignok at "kraftleverandøren er forpliktet til å levere elektrisk energi i henhold til kundens løpende behov/uttak." Dersom en leverandør for eksempel har inngått en toårig leveringsavtale med åpent kvantum med en kunde, vil leverandøren være forpliktet til å levere denne kundenes faktiske fysiske forbruk time for time innenfor hele leveringsperioden. Dette tillegger kraftleveringskontrakten en fysisk dimensjon.

For avtaler med standard variabel kraftpris sier standardavtalen til EBL og Forbrukerrådet at gjensidig oppsigelsesfrist er tre uker. For kraftleverandørene betinger en oppsigelse av denne avtaletypen en saklig begrunnelse. Når det gjelder opphør av kraftleveranse som ikke skyldes leverandørskifte, skal kraftleverandør i henhold til bestemmelser i forskrift om måling, avregning mv. senest mandag to uker før kraftleveransen opphører sende melding til nettselskap om dette. To uker er derfor per i dag minste tidsrom for oppsigelse av en kraftavtale.

Brudd på forpliktelsene

Kraftleverandørene må overholde sine forpliktelser både i det fysiske (spotmarkedet og regulerkraftmarkedet) og i det finansielle markedet (terminmarkedet) for å være aktør. Nord Pool og Statnett stiller begge krav til sikkerhet for å kunne handle i disse markedene. Dersom en kraftleverandør ikke overholder sine forpliktelser ved enten å unnlate å stille nødvendig sikkerhet og/eller kunne handle seg i balanse, kan han bli suspendert fra engrosmarkedet av Nord Pool og/eller Statnett. Manglende overholdelse av de offentligrettslige plikter som påhviler kraftleverandørene med hensyn til balanseansvar, vil kunne foranledige et kontraktsrettslig brudd med kunden.

Dersom kraftleverandøren ikke klarer å overholde sine kontraktsrettslige forpliktelser, vil imidlertid kunden fortsatt være sikret fysisk levering av elektrisk kraft ved at nettselskapet gjennom leveringsplikten overtar kundeforholdet og plikter å levere strøm til kunden. Denne ordningen sikrer imidlertid ikke kunden samme leveringsvilkår med hensyn til pris som den opprinnelige avtalen innebar.

4 Har vi et effektivt sluttbrukermarked i dag?

4.1 Forutsetninger for et effektivt kraftmarked

4.1.1 Generelle forutsetninger

Ifølge økonomisk teori er det en del forutsetninger som må oppfylles for at et marked skal fungere effektivt og sikre en riktig prisdannelse.

- Homogene varer
- Mange kjøpere og selgere
- Perfekt informasjon om markedsrelaterte forhold
- Lave transaksjonskostnader
- Lave inngangsbarrierer
- Rasjonelle aktører som tar bevisste valg

Dersom en av disse forutsetningene ikke er oppfylt, vil det ikke alltid ligge til rette for et velfungerende konkurransemarked. En står da overfor en situasjon med såkalt *markedssvikt*. De klassiske eksemplene på markedssvikt er:

- Imperfekt informasjon
- Stordriftsfordeler (store faste kostnader og fallende enhetskostnader)
- Samdriftsfordeler
- Kollektive goder
- Eksterne effekter

Transaksjonskostnader kan gjøre det vanskelig for aktørene seg i mellom å rette opp markedsimperfeksjoner. I slike situasjoner er det myndighetene som må korrigere for markedssvikt gjennom konkurransefremmende reguleringer.

Elektrisitet er en homogen vare, slik at denne forutsetningen må kunne sies å være oppfylt. Det er videre mange kjøpere og selgere i markedet. Per januar 2005 er det iht. Konkurransetilsynets liste 102 kraftleverandører i det norske sluttbrukermarkedet. Antall landsdekkende kraftleverandører varierer noe, men rundt 25 kraftleverandører er i følge Konkurransetilsynets liste til enhver tid landsdekkende. Kraftleverandører som ikke tilbyr produktene standard variabel kraft, påslag markedskraft eller 1 års eller 3 års fastprisavtale inngår ikke i oversikten, slik at antallet ikke gir et eksakt bilde. Det antas imidlertid at oversikten gir et godt estimat for antall leverandører til husholdningskunder.

Når det gjelder aktørenes informasjon om sine muligheter til å bytte kraftleverandør, interesse og kunnskap om markedet, må en anta at det er store forskjeller mellom kunder og kundegrupper. Noen sluttbrukere vil av ulike grunner aldri benytte seg av muligheten til å skifte kraftleverandør. Det er imidlertid relativt enkelt for sluttbrukerne å orientere seg om ulike kraftleverandørers priser for de tre vanligste kraftkontrakter, ettersom disse er presentert på Konkurransetilsynets hjemmesider. Søkekostnadene og

transaksjonskostnadene for sluttbrukerne er derfor forholdsvis lave generelt sett, og det er ingen gebyrer ved skifte av leverandør,

Kraftleverandørene er veldig bevisst på prisoversikten, og vet at hvis de skiller seg vesentlig ut med høyere kraftpriser enn konkurrentene, vil mange kunder skifte til andre kraftleverandører. Dette driver konkurransen i kraftmarkedet, og bidrar til at kraftleverandørene over tid bare skal kunne ta ut en relativt lav markedsmargin.

Det er lave inngangsbarrierer, det vil si at det relativt sett koster lite å starte virksomhet innen kjøp og salg av kraft formelt sett. Dette innebærer at hvis leverandørenes fortjeneste øker, vil det komme nye aktører som bidrar til å forsterke konkurransen.

Likevel må en anta at det er en betydelig kostnad forbundet med å bygge en kundeportefølje fra starten av og komme opp på et kundetall som genererer lønnsomhet ettersom markedets andelen til dominerende kraftleverandør i hvert nettområde er relativt høy. De fleste frittstående kraftleverandører som har startet opp kraftsalg fra starten av understøtter dette, og NVEs undersøkelser om markedets andeler viser også at det er lave markedets andeler for de ikke-dominerende kraftleverandørene i de ulike nettområdene.

4.1.2 Spesielle forutsetninger: nettselskapenes nøytralitet

Det er et særtrekk ved kraftsektoren at de konkurranseutsatte virksomhetene (produsenter og kraftleverandører) i stor grad er avhengig av en tredjepart (nettselskapene, systemansvarlig og avregningsansvarlig) for å kunne drive sin virksomhet. Denne tredjeparten er i dag gjennom NVEs forskrifter regulert som et naturlig monopol. I Norge har man lagt vekt på å regulere disse selskapene for å legge til rette for virksom konkurranse. Det er særlig forhold som skal sikre at markedets aktører blir behandlet på en ikke-diskriminerende måte og at transaksjonskostnadene i markedet blir så lave som mulig som blir ivare tatt gjennom reguleringene.

I NVEs forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester, fastsatt med hjemmel i energilovforskriften, finnes det bestemmelser om nettselskapets nøytralitet. Det heter her at nettselskapet i enhver sammenheng skal opptre nøytralt overfor kraftleverandører og sluttbrukere. Dette prinsippet er en forutsetning for et effektivt kraftmarked, og må praktiseres gjennom den daglige drift og rutiner hos nettselskapet. Det er også avgjørende at kraftleverandører forstår og respekterer nettselskapenes rolle og bidrar til at nettselskapene overholder nøytralitetskravene.

Det er viktig at nettfunksjonen ikke påvirker konkurranseforholdene mellom de ulike kraftleverandørene i markedet. Dette innebærer at nettselskapets grad av selskapsmessig eller eiermessig integrasjon med en eller flere kraftleverandører ikke skal kunne gi grunnlag for særordninger som påvirker kundens valg av leverandør. Nettselskapene må organisere sine systemer og fastsette sine rutiner i overensstemmelse med nøytralitetsbestemmelser gitt i medhold av energiloven.

Også nettvirksomhet i vertikalt integrerte selskap, dvs. selskap som driver både konkurranseutsatt virksomhet og monopolvirksomhet, er underlagt nøytralitetsbestemmelsene i forskrift om måling, avregning mv. Dette innebærer at samme krav stilles til et vertikalt integrert selskap som til et nettselskap i konsern i forbindelse med bl.a. fellesfakturering. Dersom selskapet fakturerer for kraftleveranse fra

omsetningsvirksomheten i selskapet og nettleie på samme faktura, må selskapet også gjøre dette for andre kraftleverandører. Kundebehandling kan foretas innenfor samme enhet, men selskapet kan ikke gi egen kraftomsetningsvirksomhet fordeler fremfor andre kraftleverandører. Dersom selskapet utnytter kundeinformasjon den har ervervet i kraft av å være netteier f.eks. til spesialtilpassede markedsføringstiltak mot andre leverandørers kunder, vil dette være et forskriftsbrudd.

Ved oppkjøp, sammenslåing, annen ervervelse eller etablering hvor både nettvirksomhet og konkurranseutsatt konsesjonspliktig virksomhet er involvert, kan det ved konsesjonsbehandling stilles krav til konsernorganisering hvor nett og produksjon/omsetning skilles i separate selskaper. Kravet til selskapsmessig skille skal blant annet hindre kryssubsidiering og sikre at nettselskapene opptrer nøytralt.

Vilkår i omsetningskonsesjonen for nettselskap i konsern gir ikke detaljerte regler for hva som er tillatt og ikke, men sier at konsesjonæren ikke skal forskjellsbehandle ulike kraftleverandører. Videre skal ikke nettselskap organisere sin virksomhet eller sine datasystemer slik at enkelte kraftleverandører får tilgang til informasjon som kan utnyttes til å skaffe seg konkurransefortrinn. All informasjon til nettkundene skal være nøytral i forhold til alle kraftleverandører. Disse kravene gjelder også i forhold til kraftleverandør innen konsernet. I vilkår i omsetningskonsesjon tilpasset rene omsetningsselskap heter det at konsesjonæren ikke skal medvirke til at nettselskapet bryter nøytralitetsbestemmelsene gitt i forskrift.

NVEs rapport om organisasjons- og strukturutvikling i kraftbransjen i 2003³ viser at antall selskaper som både driver med nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er redusert i løpet av de siste årene. Organisering av nettvirksomhet i egne juridiske enheter er etter NVEs syn en utvikling i riktig retning, og vil bidra til at nettselskapenes rolle blir tydeligere. Mange av selskapene som kun driver med nettvirksomhet er imidlertid organisert i en konsernstruktur med søsterselskap som driver konkurranseutsatt virksomhet. Erfaringene tilsier at nettvirksomhetens nøytralitet og uavhengighet er en utfordring både for integrerte selskap og nettselskap i konsern.

Kraftleverandørene skal sikres like konkurransevilkår, men har også et ansvar for å bidra til at nettselskapet kan utføre sine oppgaver på en effektiv måte uten å bli påført unødig ekstraarbeid. Dette kan f.eks. gjøres ved at kraftleverandører innfører bedre kontrollrutiner før meldinger om leverandørskifter blir oversendt nettselskap. Kraftleverandører skal heller ikke bevisst utnytte informasjon fra nettselskapene i sin markedsføring, som for eksempel informasjon om sluttbrukernes leverandørtilhørighet i ”win back-kampanjer”.

4.2 Effektiviteten i sluttbrukermarkedet

Det er flere forhold som taler for at det norske sluttbrukermarkedet fungerer godt. I dette kapitlet skal vi se på en del indikatorer og faktorer som kan si noe om effektiviteten i sluttbrukermarkedet i Norge.

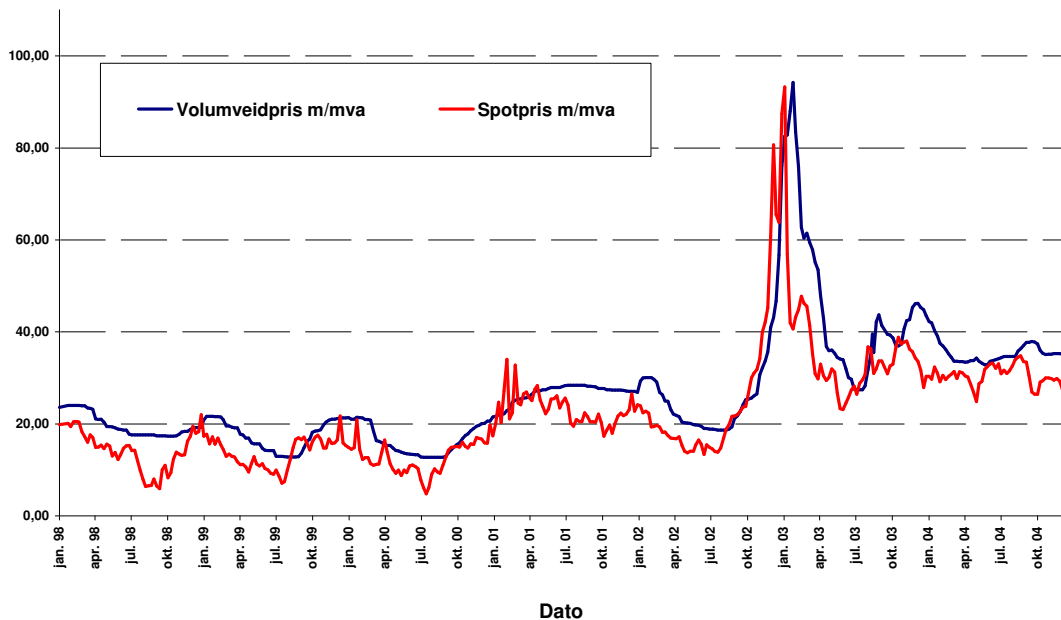
³ NVE rapport 2/2004, Omsetningskonsesjonærer, organisasjons- og strukturutvikling per 1. august 2003.

4.2.1 Prisutvikling i husholdningsmarkedet

Figur 4 nedenfor sammenligner pris til husholdninger med gjennomsnittlig ukespris i spotmarkedet (systempris; kilde Nord Pool) med kun merverdiavgift, ikke forbruksavgift, fra januar 1998 til og med oktober 2004. Pris til husholdning er standard variabel pris som er hentet fra Konkurransetilsynets prisoversikter. Beregningene omfatter leverandørene i 25 av nettområdene som inngår i leverandørskifteundersøkelsen. Videre veies prisene med totalt volum levert til husholdninger i nettområdet. Prisene er justert for merverdiavgift (23 prosent 1998-2000, 24 prosent fra 2001). Prisene inkluderer ikke forbruksavgift, da denne fra 1. januar 2004 ble flyttet fra kraftprisen over på nettleien.

Differansen mellom kraftpris til husholdning og spotprisen kan betegnes som den markedsmessige marginen leverandøren ville oppnådd ved å dekke seg opp 100 prosent i spotmarkedet på et gitt tidspunkt. Marginen skal dekke pris- og volumrisiko, faste kostnader og andre driftskostnader.

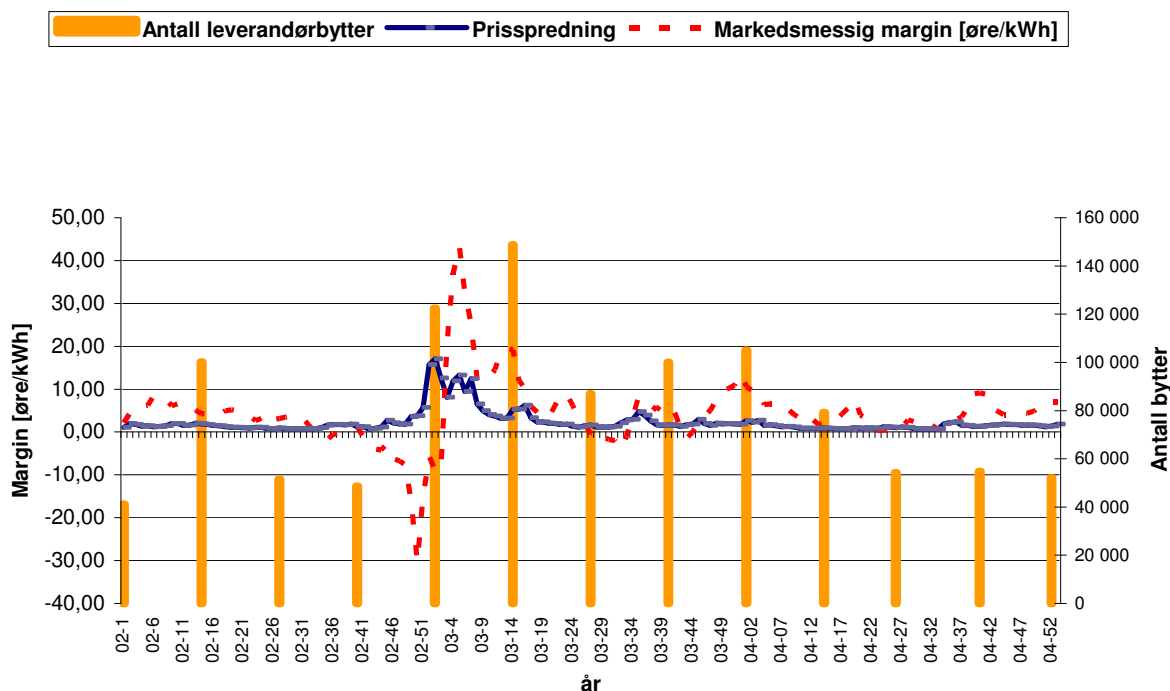
Av figuren ser vi at den volumveide prisen som regel ligger noe over spotprisen. Dette indikerer at kraftleverandørene kan ta ut en margin på salg av kraft. De fleste kraftleverandørene ser ut til å sette kraftprisen på bakgrunn av dagens spotpris og forventninger om videre utvikling i markedspris/spotpris. Dersom de ønsker å endre prisen for kontrakter med standard variabel kraftpris, må dette varsles to uker før endringen kan inntreffe. I perioder der spotprisen beveger seg mye kan dette dermed føre til vesentlige negative eller positive markedsmessige marginer.



Figur 4: Sammenligning av pris til husholdninger og spotpris

4.2.2 Leverandørskifter og prisspredning

Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsmessig margin, prisspredning og antall leverandørbytter fra uke 1 2002 frem til og med 4. kvartal 2004.



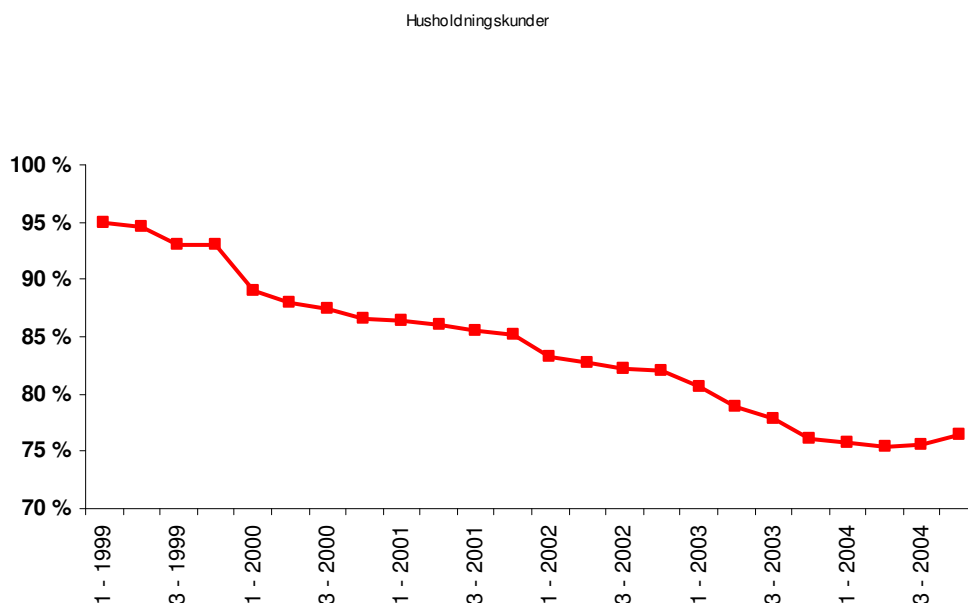
Figur 5: Leverandørskifter, prisspredning og markedsmessig margin

Av figuren ser vi at leverandørskiftetallene er relativt lave i 4. kvartal 2001, i 2. og 3. kvartal 2002 og i 2. t.o.m. 4. kvartal i inneværende år. I de samme periodene er prisspredningen (prisforskjellen mellom dyreste og rimeligste leverandør i utvalget) lav. Motsatt er prisspredningen og antall leverandørskifter høyt 4. kvartal 2002 og 1. kvartal 2003. Sammenhengen er at når det oppstår stor prisspredning, vil kundene oppdage dette og mange av de kundene som har relativt dyr kraftleverandør vil skifte til en relativt rimeligere kraftleverandør. Dette vil igjen føre til at kraftleverandører med relativt høye priser må justere sine priser ned slik at de ikke mister kunder. Dermed blir prisspredningen og marginene igjen mindre. Dette er en indikator på virksam konkurranse i sluttbrukermarkedet.

4.2.3 Markedsandeler

Figuren på neste side viser gjennomsnittlige markedsandel for dominerende kraftleverandør. Per 26. desember 2004 var denne 77 prosent. Laveste markedsandel er nå 33 prosent mens høyeste andel er 96 prosent.

Markedsandelen for dominerende kraftleverandør har vært jevnt synkende siden 1998 da sluttbrukermarkedet for alvor kom i bevegelse, og dette er en indikasjon på at konkurransen i sluttbrukermarkedet fungerer bra. Ut fra tallene kan det imidlertid se ut som om de dominerende leverandørene er i ferd med å vinne tilbake litt av de tapte markedsandelene. En rekke integrerte kraftleverandører melder om økende kundemasse både i 3. og 4. kvartal 2004. Det er noe tidlig å si om dette er en trend i markedet, blant annet på grunn av noe endrede innrapporteringsrutiner fra og med 4. kvartal 2004.



Figur 6: Markedsandeler dominerende kraftleverandør, husholdningsmarkedet

4.2.4 Konsentrasjon av kraftsalg til sluttbrukere

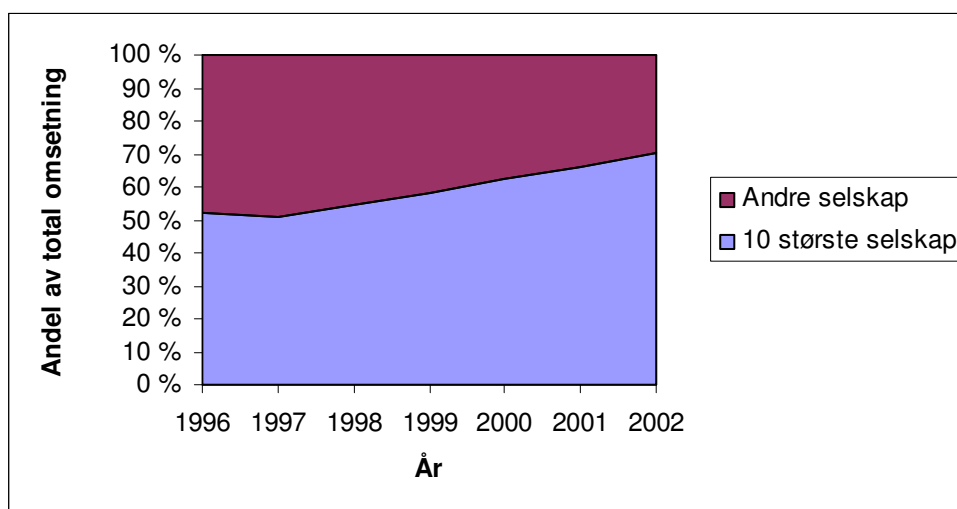
I den årlige økonomiske og tekniske rapporteringen til NVE fremkommer det hvilke konsesjonærer som selger kraft til sluttbrukere, og hvor stor omsetning hver enkelt har.

De tre største aktørene har økt sine markedsandeler de siste årene, og stod per. 1 august 2003 for hele 42,8, % av omsetningen til sluttbruker (alle sluttbrukere, industri og næringskunder inkludert). Dette er en svært stor andel sett i sammenheng med at disse selskapene kun representerer 2 % av det totale antallet selskaper med sluttbrukeromsetning. De ti største selskapene står for 67,6 % av den totale omsetningen, etter å ha økt fra om lag 50 % i 1997, jf. figur 7 på neste side.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
3 største	39,4 %	37,2 %	37,1 %	39,0 %	39,2 %	39,3 %	44,3 %	42,8 %
10 største	52,2 %	50,6 %	54,6 %	58,3 %	62,5 %	66,3 %	70,1 %	67,6 %
Andre	47,8 %	49,4 %	45,4 %	41,7 %	37,5 %	33,7 %	29,9 %	32,4 %

Tabell 1: Ulike selskapsgruppers andel av den totale omsetningen til sluttbrukere

Selv om det er en utvikling mot færre og større aktører, er det etter NVEs syn per i dag et tilstrekkelig antall aktører til at markedet kan fungere tilfredsstillende. Den økte konsentrasjonen i markedet skyldes i stor grad sammenslåing av kraftleverandører og tilknyttede nettselskap (fusjon av konsern), og er ikke et utslag av at dominerende leverandører har økt sine markedsandeler innenfor de enkelte nettområdene. I denne rapporten fokuseres det på nettselskapets rolle i sluttbrukermarkedet og betydningen for konkurransen. Problemstillingen knyttet til konsentrasjonen i det norske sluttbrukermarkedet som helhet er derfor ikke omtalt videre.



Figur 7: Utviklingen i omsetning for de ti største selskapene

4.2.5 Frittstående kraftleverandører

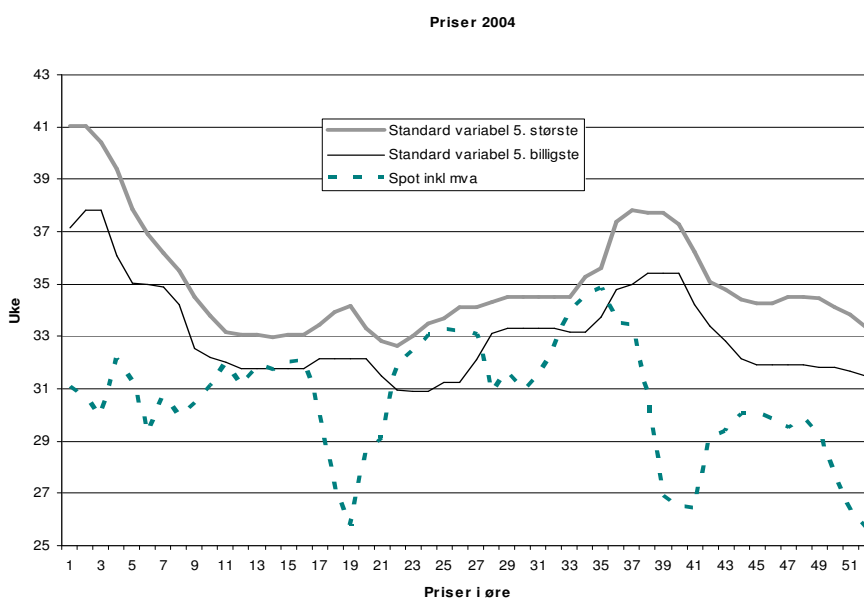
Med en frittstående kraftleverandør menes en kraftleverandør som ikke er tilknyttet et nettselskap funksjonelt, for eksempel ved å dele kundeinformasjonssystem og kundesenter, ha fellesfakturering og andre fellestjenester. Slike kraftleverandører er som regel heller ikke eiermessig tilknyttet et nettselskap, enten i et vertikalt integrert selskap eller i et konsern.

I dag er det få frittstående kraftleverandører i det norske sluttbrukermarkedet. Hydro Texaco, Forbrukerkraft, Ustekveikja Energi, Total Energi, Teline og NorgesEnergi er per i dag frittstående kraftleverandører med leveranser til husholdningskunder oppført på Konkurransetilsynets liste. NorgesEnergi er heleid av Hafslund Strøm, Forbrukerkraft av Agder Energi og Ustekveikja er delvis eid av Hallingdal Kraftnett AS. Dette vil si at kun 5 av 102 kraftleverandører betraktes som frittstående aktører. I 4. kvartal 2004 var det tre uavhengige landsdekkende leverandører i Norge som var blant de 5 største leverandørene i et flertall av de utvalgte nettområdene, AS Norske Shell, NorgesEnergi AS og Forbrukerkraft AS. Fra årsskifte har imidlertid NorgesEnergi AS overtatt kundeporteføljen til Shell, og antallet store, uavhengige aktører er dermed redusert til to.

Med en gjennomsnittlig markedsandel på 76,5 % for dominerende aktør vil markedsandelen til de øvrige selskapene som konkurrerer i et område nødvendigvis være relativt liten. I gjennomsnitt har nest største selskap en markedsandel på 4,5 prosent.

Av kraftleverandørene med tilknytning til et nettselskap er det kun ett selskap som er blant de fem største leverandørene i mer enn to nettområder i utvalget. Flertallet av disse selskapene synes å konsentrere seg om kundene i sitt eget nettområde.

I figur 8 sammenlignes ukentlige priser for 2004 for standard variabel kraftpriskontrakter mellom de fem største landsdekkende kraftleverandørene, målt i antall kunder, og de fem billigste landsdekkende kraftleverandørene.⁴ Av figuren fremgår det at de 5 største kraftleverandørene som hver er dominerende i nettområdene med eiermessig tilknytning gjennomgående ligger høyere i pris enn de fem billigste kraftleverandørene for standard variabel kraftpris. Ser vi på gjennomsnittlig markedsmargin⁵ for dominerende leverandører i de 25 største nettområdene var denne på 4,3 øre i 2004. Til sammenligning var gjennomsnittlig margin⁶ for de 5 billigste leverandørene på 2,5 øre.



Figur 8: Sammenligning av priser mellom de fem største kraftleverandører og de fem billigste

Også for spotpris med påslag og fastpris ligger de fem største leverandørene hovedsakelig høyere enn de fem billigste. Gjennomsnittlig påslag var gjennomsnittlig 3 øre for de fem største og 2 øre for de 5 billigste i 2004.

Ved et forbruk på 20 000 kWh/år var differansen mellom dyrest og billigste kraftleverandør 1034 kroner for standard variabel kontrakt i 2004.

⁴ Tall hentet fra Konkurransetilsynets prisoversikt

⁵ Ikke profilveid

⁶ Ikke volumveid eller profilveid

Felles for mange av de billigste kraftleverandørene er at de er relativt små selskap, og flere av dem er også frittstående aktører. Erfaringene viser at de frittstående kraftleverandørene spiller en viktig rolle i konkurransen i sluttbrukermarkedet, og etter NVEs oppfatning er det derfor viktig at det eksisterer et visst antall frittstående kraftleverandører i markedet.

Det har vist seg at mange av de frittstående aktørene ikke klarer å bli værende i markedet over tid. Det kan være mange ulike årsaker til dette, men en årsak kan være at disse hovedsakelig konkurrerer på pris. Dominerende kraftleverandører med tilknytning til nettselskap har i tillegg til pris andre konkurranseparametre, som muligheten for å tilby fellesfakturering. NVE mener at det er bekymringsfullt dersom mindre kraftleverandører som etablerer seg i sluttbrukermarkedet må prise seg så lavt at de ikke klarer å bli værende på grunn av konkurranseskjevhet i sluttbrukermarkedet.

Norske Shell har også overfor NVE argumentert med at det som frittstående kraftleverandør er vanskelig å etablere seg i markedet på grunn av skjeve konkurranseforhold som oppstår på grunn av nøytralitetsproblemer hos nettselskapene. Statoil og Norske Shell er to store selskap med relativt mange kunder som hevder at de har besluttet å avvike sin virksomhet i husholdningsmarkedet blant annet på grunn av konkurranseforholdene.

En del selskap, som Kraftkompaniet Vest, Norigo Energi og ArticEntel Energy klarte ikke lenger å innfri sine forpliktelser i engrosmarkedet, og måtte innstille sin virksomhet. Selskapene ble seinere slått konkurs. Dette skjedde i to av tilfellene i en situasjon med svært høye kraftpriser, og det var ikke mulig for selskapene å stille sikkerhet i spot- og regulerkraftmarkedet (bunnsikkerhet, sikkerhet for oppgjørslisiko og evt. ekstraordinær sikkerhet), ettersom størrelsen på sikkerheten øker med kraftprisen. Felles for disse selskapene er at de er relativt små med lite kapital i selskapet.

4.3 Nettselskapenes opptreden

Mange av utfordringene ved dagens sluttbrukermarked er i stor grad knyttet til nettselskapenes nøytralitet. NVE foretok høsten 2002 en spørreundersøkelse for å se på samarbeidsformer i energibransjen. Svarene fra spørreundersøkelsen avdekket at selskap organisert i konsern i stor grad samarbeidet. På bakgrunn av dette ble det foretatt oppfølgingsbesøk hos 10 konsern med datterselskap som driver henholdsvis nettvirksomhet med sluttbrukertilknytning og omsetningsvirksomhet med salg til sluttbrukere.

Til tross for at en gjennom konsesjonsbehandlingen har oppnådd at antall selskap som driver både nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er redusert, avdekket undersøkelsen at konsernenes organisering av kundeservicefunksjoner, kundeinformasjonssystem, fakturering og annonsering innebar flere brudd på nøytralitetsbestemmelsene. Det er grunn til å tro at dette også gjelder vertikalt integrerte selskap.

Det er viktig å understreke at eventuelle problemer knyttet til overholdelse av nøytralitet varierer mellom ulike nettselskap. Mange nettselskap overholder disse kravene på en

tilfredsstillende måte, men samtidig er det en del selskap som etter NVEs erfaring i en del tilfeller har rutiner som er i strid med regelverket. Ofte skyldes nok dette manglende kjennskap til hva nøytralitetsbegrepet innebærer for nettselskapene, men i andre tilfeller er det etter NVEs syn mer tale om bevisst overtredelse.

Nedenfor diskuteres en del aspekter knyttet til nettselskapenes nøytralitet i sluttbrukermarkedet som etter NVEs syn kan være hemmende på konkurransen i sluttbrukermarkedet.

Fakturering og fellesfakturering

Forskrift om måling, avregning mv. stiller i dag krav til at husholdningskunder med forventet årlig forbruk over 8 000 kWh skal faktureres etterskuddsvis basert på avlesning. Dette gjelder for fakturering av nettleie, samt fakturering av kraft der hvor kraft og nettleie faktureres felles. Selskap som fakturerer kraft uavhengig av nettleie står derimot fritt til å avtale betalingstidspunkt med sine kunder. Av likviditetsmessige årsaker velger mange selskap som ikke har fellesfakturering å benytte seg av forskuddsfakturering.

Per i dag står aktørene fritt til å velge hvorvidt de ønsker å fakturere nettleie og kraft hver for seg, eller om de vil inngå avtale om fellesfakturering av kraft og nettleie dersom nettselskapet tilbyr dette. I praksis er det i dag utelukkende kraftleverandører og nettselskap som har eiermessig tilknytning til hverandre som benytter seg av muligheten til fellesfakturering. Som beskrevet tidligere har disse kraftleverandørene en gjennomsnittlig markedsandel på 76,5 % i det tilknyttede nettområde. At fellesfakturering velges er en indikasjon på at dette er bedriftsøkonomisk rasjonelt for disse kraftleverandørene, selv om det innebærer et likviditetsmessig tap fordi de da må fakturere etterskuddsvis.

Ofte har disse kraftleverandørene også en tilknytning til nettselskapet i form av navn og logo, slik at ulempen ved å ikke fakturere kunden selv med hensyn på redusert egenprofilering m.v., i stor grad oppveies. I dag er det kun to konsern der kraftleverandøren har et navn som avviker fra nettselskapets navn, Fjordkraft/BKK Nett AS og LOS/Agder Energi Nett AS. Imidlertid er det i disse tilfellene kraftleverandørene som har ansvaret for fellefaktureringen, ettersom nettselskapet har satt bort tjenesten.

Mange kunder ser det som en fordel å bare motta én faktura, og fellesfakturering kan derfor være en konkurransefordel for kraftleverandør med eiermessig tilknytning til nettselskapet. Dersom nettselskapet tilbyr fellesfakturering til én kraftleverandør, plikter det også å tilby fellesfakturering på like vilkår til andre kraftleverandører som måtte ønske dette. Imidlertid er en slik løsning ofte lite attraktiv for kraftleverandører uten eiermessig, selskapsmessig og funksjonell tilknytning til nettselskapet.

Kraftleverandørens viktigste kommunikasjon med sine kunder er gjennom fakturaen, og de er derfor uvillige til å overlate denne jobben til et nettselskap som de ofte oppfatter som representant for en konkurrerende kraftleverandør, og som også har et navn og logo som forbindes med en annen kraftleverandør enn dem selv.

Dersom en kraftleverandør ønsker å tilby sine kunder fellesfakturering i alle nettområdene hvor de leverer kraft, vil denne måtte forholde seg til svært mange forskjellige nettselskap med forskjellige rutiner. Dette vil være kostbart og tidkrevende, spesielt hvis kraftleverandøren har kundene sine spredd over mange nettområder. Dette er

situasjonen for de fleste kraftleverandører som har kommet inn i markedet og prøver å vinne kunder fra de dominerende aktørene.

Felles kundeinformasjonssystem og felles kundesenter

Hovedandelen av selskapene organisert i konsern og vertikalt integrerte selskap har i dag felles kundeinformasjonssystem og felles kundesenter. Dette innebærer at kundebehandlere blir både representanter for nettselskapet og kraftleverandøren. Når en kunde ringer for å komme i kontakt med nettselskapet, har da kraftleverandøren en anledning til å markedsføre seg mot denne kunden. Slik opptreden er i strid med nøytralitetskravet, men er vanskelig for regulator å kontrollere.

Mange konsern og vertikalt integrerte selskap ønsker å fremstå som én enhet for sluttbrukeren. Det vil for eksempel være svært enkelt for en kunde å kunne ringe samme telefonnummer og få opplysninger/tjenester knyttet til både nett og kraft. Dette kan være kundesvennlig, men er altså betinget av sluttbrukeren har valgt én bestemt kraftleverandør, den som har felles kundesenter med nettselskapet. Dette kan hemme sluttbrukermobiliteten og redusere konkurransen.

Nettselskapenes informasjonsplikt

Nettselskapene har informasjonsplikt overfor sluttbrukere om relevante forhold knyttet til leverandørskifte, måling og avregning. Nettselskapene har dessuten informasjonsplikt overfor kundene når det gjelder tariffer.

Nettselskapene har videre også informasjonsplikt når det gjelder kundens målepunkt ID. Dersom man ønsker å skifte kraftleverandør er man avhengig å ha målepunkt ID for det aktuelle målepunktet. Denne skal stå på kundens faktura, men ikke alle kunder tar vare på denne. Da må de ta kontakt med nettselskapet, eller de kan gi kraftleverandøren sin fullmakt til å innhente målepunkt ID for seg. NVE har erfart at det har vært en del problemer i forbindelse med dette. En del nettselskap har tatt seg betalt for å oppgi målepunkt ID til kraftleverandører når denne har fullmakt fra kunden, mens andre gjør dette vederlagsfritt. Noen nettselskap har også brukt lang tid på å oversende målepunkt ID, noe som har forsinket leverandørskifteprosessen. Kraftleverandør med tilknytning til nettselskap har ofte tilgang til nettselskapets KIS og kan således selv hente ut målepunkt ID. Dette vil gi denne leverandøren et konkurransefortrinn, og er i strid med forskriften. NVE har presisert regelverket rundt dette i rundskriv til bransjen.⁷ Bransjen arbeider med å lage en web-løsning der målepunkt-ID skal tilgjengeliggjøres. Dette vil kunne spare både kraftleverandør og nettselskap for mye arbeid, og vil kunne redusere tiden det tar for forbrukerne å skifte kraftleverandør.

Nettselskapene har også en informasjonsplikt overfor kraftleverandørene, bl.a. knyttet til oversendelse av måleverdier. I dag har ofte kraftleverandør i samme selskap/konsern direkte tilgang til nettselskapets kundeinformasjonssystem, og kan hente ut tallene derfra. Andre kraftleverandører får normalt disse tilsendt fra nettselskapet, og får derfor ofte tilgang til disse dataene på et senere tidspunkt. Mange kraftleverandører peker på at

⁷ NVE-rundskriv om nettselskapenes plikt til å oppgi målepunkt ID

måledata fra mange nettselskap kommer for seint og ofte er av mangelfull kvalitet, noe som utgjør en risiko for nettselskapene.

Oppstart og opphør av kraftleveranse, samt skifte av kraftleverandør.

Ved oppstart av nettleieavtale og kraftleveranse må sluttbruker i dag ta kontakt med nettselskapet for å tegne nettleieavtale. Deretter kan man ta kontakt med kraftleverandør og tegne kraftleveringsavtale. Det tar per i dag 3-4 fire uker før oppstart av kraftleveranse skjer, og frem til dette får som regel sluttbrukeren kraft levert i henhold til nettselskapenes leveringsplikt.

Dersom sluttbrukeren tegner kraftleveringsavtale før nettleieavtale er inngått, vil det kunne oppstå en situasjon der leverandørskiftemelding fra kraftleverandøren blir avvist fordi nettselskapet ikke har registrert vedkommende sluttbruker på det aktuelle anlegget. Sluttbrukeren vil også da få kraft levert gjennom nettselskapenes leveringsplikt, i utgangspunktet for en midlertidig periode. Det kan imidlertid i enkelte tilfeller forekomme at denne perioden blir forlenget fordi kraftleverandøren må sende ny leverandørskiftemelding, og det kan i praksis ta noe tid før kraftleverandøren blir gjort oppmerksom på dette.

Mange vertikalt integrerte selskaper og selskaper organisert i konsern har felles kundesenter for nett og kraft. Når kunden tar kontakt med nettselskapet for å tegne nettleieavtale kommer de da i kontakt med representanter for kraftleverandør, og det forekommer da at enkelte tilbyr kraftleveringsavtale samtidig. Som nevnt strider denne praksisen med nettselskapets nøytralitetsplikt, men er vanskelig for NVE å kontrollere i praksis. En effektiv måte å få slutt på slik opptreden vil være å forby felles kundesenter, men dette vil medføre økte kostnader for selskapene.

Nettselskapenes kundeservice

Siden nettselskapene har monopol på sine tjenester, har de relativt svake incentiver til å gi god kundeservice sett i forhold til konkurranseutsatte aktører. Dersom kundene er misfornøyde, vil de likevel måtte være kunder av selskapet, med mindre de flytter til et annet nettområde. Per i dag er det ingen parametere i den økonomiske reguleringen av selskapene som tar sikte på å motivere selskapene til å gi god kundeservice. Dagens organisering innebærer at kundene er avhengige av nettselskapets tjenester bl.a. i forbindelse med oppstart av kraftleveranse, spørsmål knyttet til måleverdier og lignende. Kraftleverandørene har helt andre incentiver til å gi god kundeservice. På bakgrunn av dette er det i kapittel 7 vurdert hvorvidt det er hensiktsmessig at kraftleverandørene overtar noen av nettselskapenes oppgaver på dette området.

Kundens perspektiv

Kunden må forholde seg til både nettselskapet og kraftleverandøren ved kjøp av strøm. Mange kunder opplever strøm som ett produkt. Dersom man holder seg til den dominerende kraftleverandøren i nettområdet, vil man i praksis ofte kun forholde seg til én av disse partene. Dette oppleves av mange som kundevennlig. Mange synes også det er enklere å få felles faktura for nettleie og kraftkjøp. Separate fakturaer kan oppleves som en ulempe dersom de gjelder forskjellige perioder. Videre kan profilen som er benyttet for å fordele forbruket mellom måleravlesningene være ulike for kraftleverandør og nettselskap. Det kan da være vanskelig å sammenligne forbruket for ulike perioder, og dette kan redusere sluttbrukernes forståelse og dermed tillitt til avregningen. Noen vil

også se det som en ulempe at regningene kommer på forskjellige tidspunkt, mens andre igjen vil se det som en fordel med flere små regninger.

Måleravlesning

I dag er det nettselskapet som foretar måleravlesning. Ved leverandørskifter innebærer det at ny kraftleverandør sender melding om leverandørskifte til nettselskapet, som deretter behandler leverandørskiftet. Når leverandørskiftemeldingen er sjekket og godkjent, sender nettselskapet ut måleravlesningskort. Dette gjøres normalt senest én uke før leverandørskiftet kan gjennomføres. Dersom kraftleverandøren hadde tatt over oppgaven å sende ut måleravlesningskort på vegne av nettselskapet, kunne måleravlesningskort sendes ut samtidig som leverandørskiftemeldingen ble oversendt til nettselskapet. Dette ville innebære at leverandørskiftefristen kunne reduseres med en uke uten å redusere nettselskapets tid til å behandle byttet. For at et slikt system skal fungere er det imidlertid nødvendig at kraftleverandøren har mulighet til å få tilgang til navn, anleggsadresse og målepunkt ID slik at leverandørskiftemeldingene inneholder færrest mulig feil.

4.4 Konkluderende merknader

Flere indikatorer tilsier at sluttbrukermarkedet fungerer relativt bra. Imidlertid har kraftleverandør med tilknytning til nettselskapet gjennomgående svært høye markedsandeler i nettområdet til tross for at de ofte har høyere priser. En forklarende faktor kan være at mange sluttbrukere av ulike grunner ikke er aktive i markedet, og blir værende hos den lokale kraftleverandøren selv om denne i mange tilfeller kan vise seg å tilby en langt høyere pris enn sine konkurrenter.

En annen årsak er at vertikal integrasjon eller Eiermessig tilknytning til ett nettselskap kan gi kraftleverandøren fordeler i det aktuelle nettområdet. Mulighet for felles fakturering av nettjenester og kraft, felles kundeinformasjonssystem og kundebehandling og tilgang til måleverdier er viktige faktorer i denne sammenheng. Etter NVEs vurdering etterlever mange nettselskap nøytralitetskravene på en tilfredsstillende måte. På den annen side er det en del nettselskap som bevisst prøver å omgå nøytralitetsbestemmelsene, mens det er andre selskap som mer ubevisst gjør dette på grunn av manglende forståelse for nøytralitetsbegrepet og hva det innebærer for selskapene.

Etter NVEs vurdering skaper nøytralitetsproblem konkurranseskjevhet i sluttbrukermarkedet, spesielt med hensyn til fellesfakturering som i realiteten kun er et alternativ for kraftleverandører tilknyttet nettselskap. Det er derfor viktig å vurdere om det kan iverksettes tiltak som kan gi likere konkurransevilkår og samtidig er kostnadmessig forsvarlige.

5 Regelverk for fakturering

I dette kapitlet skal vi se nærmere på regelverket for fakturering, siden dette har betydning både for aktørene, nettselskapenes nøytralitet og ryddigheten i markedet.

5.1 Regelverk i forskrift om måling, avregning mv.

Krav til fakturering av nettleie og samfakturering av nettleie og kraft omfattes av forskrift av 11. mars 1999 nr. 301 om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester. Det eksisterer ikke slike reguleringer for kraftleverandører som fakturerer separat. Kravene til fakturering trådte i kraft 5. juli 1999.

Husholdningskunder med årlig forbruk over 8000 kWh skal per i dag avleses minimum fire ganger i året, og faktureres på bakgrunn av virkelig forbruk. Fakturaen skal være lett å forstå og inneholde en grafisk sammenligning av forbruk over samme periode året før.

Ved fellesfakturering av nettetjenester og elektrisk energi skal fakturering av elektrisk energi skje etter de bestemmelser som gjelder for fakturering av netjtjenester.

Hovedhensikten med denne faktureringsformen er å knytte betalingen nærmere opp til faktisk forbruk og å gjøre informasjonen om forbruket lettere tilgjengelig. Det legges til grunn at dette bidrar til at forbrukerne blir mer bevisstgjort sitt strømforbruk og hvordan dette utvikler seg. Når forbrukeren betaler for det han bruker av elektrisitet, og ikke en fast sum fire ganger i året, antas det at motivasjonen til å tenke gjennom strømforbruket og redusere regningen vil øke. Grafisk sammenligning med forbruket i samme periode året før og etterskuddsvis fakturering, skal bidra til at kunden lett kan se utviklingen i eget forbruk. Nettselskapene er derfor pålagt å utstede en lett forståelig og opplysende faktura ut fra hensyn til energibruksbevissthet.

Det ble i forkant av regelinnføringen gjennomført et testprosjekt der det viste seg at etterskuddsvis fakturering med ”ny informativ faktura” ga et lavere forbruk.

5.2 Prosjektet ”Strømfaktura”

På initiativ fra bransjen ble det iverksatt et prosjekt som skulle se på om fakturatypen hadde betydning for sluttbrukernes forbruk. Prosjektet ble gjennomført 2002-2003 og konkluderte med at dersom sluttbrukerne fikk velge fakturatype ville ikke dette påvirke forbruket. Prosjektet ble satt i gang fordi flere og flere nettselskap har begynt å ”bake inn” flere produkter i fakturaen slik at den til tider kan bli u hensiktsmessig stor dersom det bare skal faktureres fire ganger i året.

NVE har evaluert prosjektet og har i den forbindelse overlevert et notat⁸ til Olje- og energidepartementet. I notatet kommer det fram at NVE mener at resultatene fra prosjektet ikke gir et godt nok grunnlag for å endre regelverket. Argumentene er at prosjektet har metodiske svakheter og vesentlige dataproblemer. Prosjektet ble gjennomført vinteren 2002-2003 under en svært spesiell kraftsituasjon. NVE mener

⁸ Saksnr: NVE 200203065-5

derfor at andre faktorer som påvirker strømforbruket kan ha "overdøvet" effekten av endret fakturaform.

I tillegg til dette prosjektet har Norsk Gallups Energibarometer på oppdrag fra NVE undersøkt hvordan sluttbrukerne ønsket å bli fakturert. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at ca. 70 % av sluttbrukerne ønsker å betale strømfakturaen etterskuddsvis.

5.3 Bør det stilles krav til kraftleverandørens faktureringsrutiner?

Et relevant spørsmål dersom kraftleverandørene skulle få ansvar for fellesfakturering, er hvilke krav myndighetene skulle stille overfor kraftleverandørene i den forbindelse. I dag stilles det ingen særskilte krav til hvordan kraftleverandørene skal fakturere. Dersom kraftleverandørene skulle fakturere nettleien på vegne av nettselskapene, ville det vært behov for å regulere disse forholdene nærmere. Dette kan for eksempel være situasjoner med mislighold og delvis mislighold fra kunden, der det vil være et spørsmål hvordan nettselskap og kraftleverandør skal ordne dette seg imellom. Ved delvis mislighold vil en måtte ta stilling til hvor mye av innbetalt beløp som er nettleie og hvor mye som er kraftkjøp.

Et annet spørsmål er om det skulle stilles krav til at kraftleverandørene skal fakturere etterskuddsvis, slik kravet er for nettselskapene i dag for husholdninger med årlig forbruk over 8000 kWh. NVE er i utgangspunktet skeptisk til å regulere kraftleverandørene da disse opererer i et fritt marked. NVE ønsker ikke å regulere kraftleverandørene som konkurranseutsatte aktører mer enn der det er absolutt nødvendig. Faktureringsrutiner er en måte for kraftleverandørene til å differensiere sitt produkt. Et krav til når faktureringen skal skje vil etter NVEs syn et forholdsvis strengt og detaljert krav overfor kraftleverandørene. Det er i utgangspunktet ønskelig at det gis størst mulig avtalefrihet i et konkurranseutsatt marked slik at lovverket ikke unødige begrenser mulighetene for kraftleverandører og sluttbrukere til å avtale de vilkår de ønsker.

Et alternativ kunne være å stille krav til at kraftleverandørene skal tilby etterskuddsvis fakturering til kundene, og at det ikke må være mulig å prise dette ut av markedet. På denne måten kunne de kunden som ønsker fellesfaktura, få det. I praksis vil det imidlertid være vanskelig og kostnadsdrivende for kraftleverandørene å operere med to forskjellige faktureringsmåter. Sett i lys av dette er det etter NVEs syn uhensiktsmessig å stille et krav til kraftleverandørene om å tilby etterskuddsvis fakturering.

Et krav til etterskuddsvis fakturering vil få negative likviditetsmessige konsekvenser for kraftleverandører som fakturerer forskuddsvis. Denne negative likviditetskostnaden ville medført økt behov for arbeidskapital for kraftleverandøren dersom de skulle fellesfakturere innenfor dagens regelverk. Samtidig vil et økt likviditetsbehov hos kraftleverandørene føre til en høyere inngangsbarriere til kraftmarkedet. NVE ønsker å legge til rette for lave inngangsbarrierer i kraftmarkedet.

En standardisering av faktureringsform gjennom obligatorisk fellefakturering kan føre til økt sluttbrukerbevissthet med hensyn til eget energiforbruk, men det kan også føre til økt grad av betalingsproblemer da vinterregningene enkelte år har vært svært høye. Ved at alle sluttbrukere får kraft- og nettfaktura på omtrent samme tidspunkt kan dette føre til mer betalingsproblemer for en større mengde kunder. Etterskuddsvis fakturering kan dermed føre til økt risiko for den enkelte kraftleverandør ved muligheten for økt mengde utestående kundefordringer og i verste tilfelle at sluttkundene går konkurs.

Et pålegg om å tilby etterskuddsvis fakturering for kraftleverandører innenfor dagens regelverk og praksis vil kun føre til ytterligere sementering av det konkurransefortrinnet de vertikalt integrerte kraftleverandørene/kraftleverandører i konsern allerede har, og dermed støtte opp om eventuelle monopoltendenser i markedet. Dette vil føre til at konkurransen i kraftmarkedet svekkes og muligheter for markedsdeling. På sikt er det grunn til å tro at sluttbrukerne vil tape og måtte betale en høyere kraftpris.

Noen kraftleverandører som tidligere fakturerte forskuddsvis eller midt i perioden har på eget initiativ gått over til etterskuddsvis fakturering, eksempelvis Ustekveikja Energi. Dette har skjedd etter vinteren 2002-2003 der forskuddsvis fakturering kom i et negativt lys. En kan anta at dersom kundene ønsker etterskuddsvis fakturering, vil de velge en kraftleverandør som fakturerer etterskuddsvis. På denne måten kan etterskuddsvis fakturering fases inn i markedet gjennom konkurransen mellom kraftleverandørene.

5.4 Annet regelverk for fakturering

Forskrift om prisopplysning om prisopplysning ved transport og salg av elektrisk kraft ble fastsatt av Konkurransetilsynet 7. juni 1996 med hjemmel i lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) § 3a annet og tredje ledd. Ved siste revisjon av forskriften ble forskriftskompetansen overført til Forbrukerombudet og markedsføringsloven.

Denne forskriften regulerer en del forhold i tilknytning til avregning og fakturering av en litt annen karakter enn kravene i forskrift om måling, avregning mv. Forskriften har først og fremst konsekvenser for hva fakturaene til forbrukere skal inneholde av informasjon. Forskriftens formål er å fremme god prisinformasjon til forbruker, og forskriften gjelder for ervervsdrivende som transporterer og leverer elektrisk kraft til forbruker, det vil si nettselskap og kraftleverandør.

Forskriften slår fast at i avregninger til forbruker skal det spesifiseres hvilken nettleie, kraftpris og evt. fastbeløp som er lagt til grunn ved avregningen. Det skal også oppgis hvilke priser forbruker må betale i inneværende leveringsperiode. På alle a konto-regninger skal det opplyses hvilket årsforbruk a konto-beløpet er beregnet ut ifra. Gjeldende nettleie og kraftpris skal også oppgis.

Dersom forbruker har inngått avtaler om automatisk betaling, skal den ervervsdrivende årlig og ved prisendringer opplyse om gjeldende nettleie, kraftpris og fastbeløp, samt hvilket årsforbruk innbetalingsbeløpet er beregnet ut ifra.

En arbeidsgruppe som har tatt en gjennomgang av reguleringer og organiseringen av tilsynet med kraftsektoren⁹ mener at det er uheldig både for kraftleverandører, nettselskap og sluttbrukere at forhold knyttet til fakturering er regulert i to forskjellige forskrifter som forvaltes av to ulike etater. Gruppen mener derfor at en bør samle disse reglene i én og samme forskrift. Et alternativ vil være å koordinere regelverkene ved behov, men etter gruppens vurdering er det enklere å samle dette i ett regelverk. NVE har hjemmel til å ta hensyn til forbrukerhensyn i sine forskrifter, mens Forbrukerombudet ikke har hjemmel til å ta hensyn til energibruksbevissthet i sine forskrifter. Derfor synes det mest hensiktsmessig ut fra NVEs og gruppens vurdering at en felles forskrift legges til NVE, og at felles regler omkring fakturering legges til kapittel 6 i forskrift om måling, avregning mv.

NVE vil ta initiativ overfor Forbrukerombudet for å vurdere mulige forskriftsendringer på dette området.

⁹ Se ”Oppfølging av tilsynsmeldingen, gjennomgang av reguleringer og organiseringen av tilsynet med kraftsektoren.”

6 Mulighet for en nasjonal måleverdidatabase i kraftmarkedet

6.1 Innledning

ECON og daVinci har på oppdrag fra NVE gjennomført et prosjekt som har sett på kostnader og nytteaspekter samt organisatoriske og teknologiske utfordringer knyttet til å opprette en nasjonal måleverdidatabase (MVD) i kraftmarkedet. I dette kapittelet gis en presentasjon av rapportens innhold og konklusjoner.¹⁰ Til slutt i kapittelet gis en vurdering fra NVEs side om hensiktsmessigheten av å etablere et slikt system i kraftmarkedet.

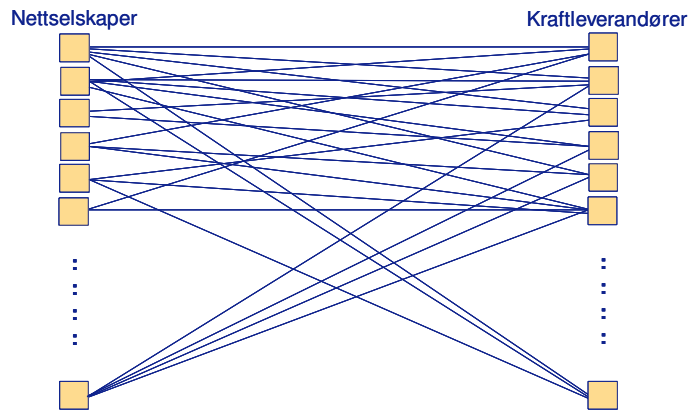
Lik tilgang på informasjon er en viktig faktor for å skape og opprettholde effektiviteten i et marked. I kraftmarkedet finnes det innslag av ulik tilgang på informasjon. Informasjon om måleverdier, kvaliteten på måleverdiene og forbruksdata er viktige faktorer for å kunne drive omsetning av kraft på en effektiv måte. Forskrift om måling, avregning mv. inneholder klare regler overfor nettselskapene om hvordan informasjon om og distribusjon av måleverdier til aktørene skal foregå. Likevel er det et faktum at det er innslag av asymmetrisk informasjon i kraftmarkedet med hensyn til måleverdier og annen forbruksdata, som kan ha betydning for effektiviteten i markedet.

Når det gjelder målepunkt ID, kan det nevnes at bransjen arbeider med å lage en web-løsning der målepunkt-ID skal tilgjengeliggjøres. Dette vil kunne spare både kraftleverandør og nettselskap for mye arbeid, og vil kunne redusere tiden det tar for forbrukerne å skifte kraftleverandør. NVE har erfart at det har vært en del problemer i forbindelse med nettselskapenes tilgjengeliggjøring og kraftleverandørens tilgang til målepunkt ID dersom kunden ikke har denne tilgjengelig i forbindelse med leverandørskifte.

6.2 Hva er en nasjonal måleverdidatabase?

Med dagens informasjonshåndtering må en landsdekkende kraftleverandør forholde seg til om lag 130 ulike nettselskap som alle har sine egne (proprietære) systemer. Kommunikasjon mellom aktørene skjer etter et "alle-til-alle prinsipp" på standardisert format (Ediel).

¹⁰ ECON-rapport 2004-113, *Nasjonal måleverdidatabase og forbud mot fellesfakturering*.



Figur 9: Kommunikasjon ved alle-til-alle prinsipp

ECON/daVinci peker på at et vesentlig problem i prosjektet har vært at en MVD til nå i liten grad har vært konkretisert. Dette gjelder både med hensyn til tekniske løsninger og ikke minst når det gjelder hvilke oppgaver en slike sentral database skal ha og hvilke den ikke skal ha. Det finnes i liten grad konkrete forestillinger i bransjen om hvilke arbeidsoppgaver en MVD konkret skal kunne utføre.

En MVD vil være en database som inneholder alle måleverdier for alle sluttbrukerne i Norge. På den måten vil kraftleverandørene kun ha ett punkt å forholde seg til når de skal samle måledata for fakturering. En landsdekkende aktør vil dermed få redusert antall grensesnitt selskapet må forholde seg til i betydelig grad. En eventuell kostnad ved å selge kraft i flere nettområder vil forsvinne, men dette må veies opp mot kostnadene som aktørene får ved etablering og drifting av en MVD.

En MVD kan ha ulik størrelse og ha ulike funksjonaliteter. Econ/daVinci har vurdert ulike modeller for en MVD, og har hatt samtaler med en del aktører i bransjen. På bakgrunn av dette har de kommet fram til noen aktuelle modeller for en MVD. I hovedsak ser de for seg tre ulike typer måleverdidatabaser. Disse er i prosjektet kalt MVD-hovedmodell, MVD- enkel modell og MVD-kopidatabase.

Modell Oppgaver og ansvar		Dagens struktur mht kundekontakt / fakturering		Ny struktur mht kundekontakt / faktureringer – Kraftleverandør i sentrum -	
		Nettselskap, dvs. dagens modell	MVD (som vil 'outsource' oppgaven)	Nettselskap	MVD (som vil 'outsource' oppgaven)
Oppgaver	Tilgjengeliggjøring av alle nettselskaps måledata	MVD- Kopidatabase		MVD- Kopidatabase	
	Avlesning til felles nasjonal database (Datafangst og kvalitetssikring)		MVD Enkel modell		MVD Enkel modell
	Avlesning og avregning til nasjonal database (Datafangst, kval.sikring, stipulering, avregning regulerkraft, avregning nett/kraft, leverandørbytte)		MVD Hovedmodell	MVD Hovedmodell	MVD Hovedmodell

Tabell 2: Ulike dimensjoner av MVD

I tabellen vises ulike MVD-modeller basert på strukturen i kraftmarkedet (hvem er ansvarlig for kundekontakten), ansvaret knyttet til måledatainnsamling og antall/type arbeidsoppgaver.

Det er slik at en MVD uansett størrelse og funksjonalitet i seg selv ikke vil generere bedre kvalitet på måledata. Nettselskapene har ansvar for måling og avlesning i nettets målepunkt. Majoriteten av målepunktene avleses gjennom selvavlesning. Ved manglende avlesning må målerstand stipuleres med de unøyaktigheter det medfører. Det er krav overfor nettselskapene til kvalitetssikring av måleverdiene, men dette kan i konkrete tilfeller være vanskelig å følge opp samt at sanksjonsmulighetene i dag er begrensede. Det som en MVD vil sørge for er at alle kraftleverandører får tilgang på de tilgjengelige måledataene samtidig uten å gå veien om alle nettselskapene i nettområdene hvor de leverer kraft.

Vi ser nå litt nærmere på de ulike MVD-modellene.

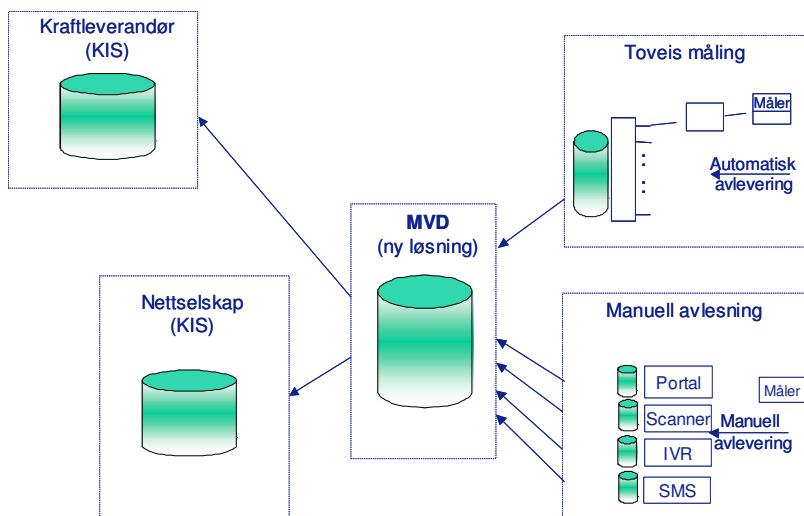
MVD- hovedmodell

I sin mest omfattende form er MVD- hovedmodellen en avlesnings- og avregningsmodell som dekker følgende oppgaver:

- Datafangst/avlesning
- Kvalitetssikring
- Stipulering
- Avregning av nett og kraft, saldooppgjør
- Leverandørbytte

En nasjonal MVD kan erstatte nettselskapenes database for måleverdier fra toveis målersystemer (kalt MVS), og videre den delen av kundeinformasjonssystemet (KIS) som

oppbevarer måledata og historikk fra manuell avlesning. Figur 1 viser hovedtrekkene i MVD-hovedmodell.



Figur 10: MVD- hovedmodell

Etablering av en nasjonal MVD vil føre til en vesentlig endring i kommunikasjonsmønsteret, og hvor hver enkelt database bare kommuniserer direkte med en annen database. Dette står i motsetning til dagens situasjon hvor en database kommuniseres med over hundre andre databaser.

Den nasjonale MVD er ansvarlig for innsamling og tilgjengeliggjøring av måledata, men selve innsamlingen utføres av nettselskapene. Sett i lys av kraftnettets desentrale struktur vil det også være naturlig at nettselskapene gjennomfører tekniske oppgaver knyttet til målerne, eller har en viss kundestøtte med hensyn til å kunne besvare spørsmål og utføre reparasjoner knyttet til målere.

En slik modell vil være omfattende og kreve store omstillinger i bransjen over kort tid. Kostnadene ved selve databasen er moderate, men arbeidet med å implementere databasen i nett- og kraftselskapene vil bli relativt dyrt. En slik løsning vil gjøre kraftleverandøren i stand til å ta over store deler av kundeføringen som i dag nettselskapene utfører.

MVD- enkel modell

Med en slik MVD snevres oppgavene noe inn, slik at databasen blir mindre omfattende. Aktuelle oppgaver for en slik MVD kan være:

- Leverandørbytte
- Kvalitetssikring
- Stipulering

En slik modell kan være et skritt på veien til en MVD- hovedmodell. Det kan imidlertid også være aktuelt å utvikle en MVD som bare har disse funksjonalitetene.

En MVD-enkel modell har samme grunnarkitektur som en MVD-hovedmodell, men den enkle modellen har ikke behov for prosessstøtte til saksbehandlere som skal foreta leverandørbytte, regulerkraftavregning og videre avregne og fakturere (som løses i kraftleverandørens KIS-system). Rent IKT-teknisk betyr mer prosessstøtte at systemet utvides til å dekke online-brukere i tillegg til lagring og utveksling mellom databaser, og det kreves i den sammenheng applikasjonslogikk, presentasjonslogikk, sikkerhetslogikk, m.m., noe som også øker kostnadene.

Kopidatabase

En kopidatabase er den rimeligste løsningen. Denne løsningen vil ikke gi noen ekstra funksjonalitet for aktørene. Databasen blir bare en ren kopi av alle landets nettselskap sine måleverdier. Denne løsningen gjør at kraftleverandørene i mye større grad får ett punkt å forholde seg til i stedet for å forholde seg til alle nettselskapene, slik de gjør i dag. Myndighetene kan dessuten ved en slik løsning overvåke kvaliteten på måledata på en enklere måte. En slik kontrollmulighet kan blant annet brukes til å avsløre de nettselskapene som ikke har tilfredsstillende rutiner for innhenting/utsending og kvalitetssikring av måleverdier.

6.3 Kostnadmessige aspekter

Opprettelsen av en nasjonal MVD vil i seg selv kreve investeringer og senere generere driftsutgifter. Kostnadene er knyttet til teknologi, infrastruktur og bemanning. Det vil også være kostnader forbundet med å definere prosesser og systembruk i hvert enkelt nettselskap og kraftleverandør. Her vil det kreves klare grenser og overganger fra det ene systemet og til det andre. Dette er en langt større organisatorisk, teknologisk og dermed også kostnadmessig utfordring hvis en skal implementere en MVD-hovedmodell. I den enkle MVD-modellen fremstår utfordringene som mer overkommelige.

ECON/daVinci peker også på at det i mange tilfeller kan vise seg at feiloppretting i et system med nasjonal måleverdidatabase kan bli mer kostbart enn ved dagens system.

Kostnadsestimater for de ulike MVD-modellene er oppstilt i tabell 3.

MVD Hovedmodell (forsiktig anslag)	Investering	Årlig drift
MVD hovedmodell realisert i en 'big bang' implementering	40 MNOK	10 MNOK
Endringer hos kraftleverandører og nettselskap	20 - 40 MNOK	
MVD Enkel modell	Investering	Årlig drift
MVD Enkel modell + endringer hos kraftleverandører og nettselskap	24 MNOK	7 MNOK
MVD Kopidatabase	Investering	Årlig drift
MVD kopidatabase	11 MNOK	4 MNOK

Tabell 3: Kostnadmessige aspekter ved MVD

6.4 Tekniske og organisatoriske aspekter

Rene teknologiske problemstillinger knyttet til datavolum, dataformat, databaseteknologi, kommunikasjonsløsninger og sikkerhetssystemer kan løses med tilgjengelig teknologi. Eksisterende databasesystemer, dataformater og kommunikasjonsløsninger mot internett vil også kunne brukes i en MVD-løsning. En omfattende og sentralisert databaseløsning (MVD Hovedmodell) vil imidlertid kreve et omfattende sikkerhetssystem for å sikre at systemene er i drift til enhver tid.

Den største utfordringen i forbindelse med en MVD vil være å reorganisere arbeidsprosessene hos aktørene. Dagens systemer hos nettselskapene har delvis overlappende registre og prosessstøtte og det er ikke et 1-1 forhold mellom prosess, IT-funksjon og data. Aktørene i markedet har kontinuerlig arbeidet for å effektivisere sin arbeidsflyt, og ofte er flere systemer i bruk samtidig. Selv om dette virker tungvint vil en deling av arbeidsoppgavene, hvor noen prosesser ivaretas av MVD, medføre at hver aktør må bruke ressurser på å optimalisere den nye prosessmodellen. ECON/daVinci mener å ha belegg for å kunne si at kostnadene knyttet til en slik omlegging hos hvert enkelt nettselskap vil være betydelige.

6.5 Mulige nytteverdier ved opprettelse av nasjonal MVD

I undersøkelsen av kraft- og nettselskapenes nytteeffekter ved innføring av en nasjonal MVD må en skille mellom to forhold. En nasjonal MVD vil føre til endringer, spesielt hos nettselskap og kraftleverandører. Innføringen av en MVD bygger på en tanke om at modellen skal gjøre det mulig for kraftleverandører å samfakturere for både nett og kraft. En slik mulighet vil åpne for mulige kostnadsreduksjoner, og eventuelt gi en mer effektiv konkurranse i kraftmarkedet.

Hovedhensikten med å opprette en nasjonal MVD er å sette kraftleverandører i stand til å få måldata til rett tid og av rett kvalitet. Det vil uten tvil bedre de uavhengige kraftleverandørenes posisjon i kraftmarkedet. Gjennom intervjuer har ECON/daVinci fått inntrykk av at det skaper et betydelig merarbeid for kraftleverandørene at måldata er av for dårlig kvalitet. Kostnadene knyttet til feilsøking, purringer, fakturaendringer kan derfor antas å bli redusert. En MVD vil gi kraftleverandørene mulighet til å hente måldata hos en kilde (MVD), og ikke hos en lang rekke ulike nettselskap slik situasjonen er i dag. Større bruk av fellesfakturering blant uavhengige kraftleverandør vil kunne føre til at disse realiserer samdriftsfordeler på dette området, forutsatt at kraftleverandørene ønsker å tilby fellesfakturering.

ECON/daVinci mener imidlertid det er viktig å påpeke at en MVD-modell også forutsetter at det rapporteres inn måldata med høy kvalitet fra nettselskapenes side. Innføring av en MVD-modell uten samtidig å stille strengere krav til nettselskapene vil kunne gjøre tilgangen til måldata lettere, men uten økt kvalitet vil også i fremtiden de samme merkostnadene i forbindelse med oppretting kunne oppstå. Dersom kraftleverandørene skal oppnå en nytteeffekt ved opprettelsen av en MVD, forutsetter dette økt kvalitet ved innsamling og vidererapportering av måldata.

En MVD kan tenkes å gi positive effekter for bransjen som helhet ved at det legges til rette for å utnytte en felles database-infrastruktur. På denne måten vil en unngå at det etableres parallelle lokale løsninger. Over tid anslår ECON/daVinci at det for bransjen som helhet kan dreie seg om betydelige innsparinger i form av reduserte kostnader knyttet til maskin- og programvare. Betydelige innsparinger vil først la seg realisere på sikt og komme i form av innsparte IKT-kostnader for hvert enkelt selskap, i første rekke datafangstløsningene hos nettselskapene.

Også en ”enkel” MVD i form av en kopidatabase vil ha andre nytteeffekter utover det som er skissert ovenfor. Et element vil være at regulerende myndigheter vil få oversikt over kvaliteten på måledata til hvert enkelt nettselskap.

6.6 Prosjektets oppsummering og anbefalinger

ECON/daVinci mener en står overfor følgende valg:

- Etablere en nasjonal MVD:
 - Implementere en omfattende MVD-Hovedmodell på kort sikt (i løpet av 2-3 år)
 - Skrittvis implementering av MVD-delmodeller, og med en MVD hovedmodell som langsiktig målsetning (10 års tidshorisont)
- Forbedringer med utgangspunkt i dagens struktur:
 - Det stilles strengere krav til nettselskapene mht innsamling og videreforsendelse av måledata, samtidig som det arbeides for konsolidering eller standardisering av større IKT-systemer.

ECON/daVinci mener at det ikke er kostnadmessig forsvarlig eller praktisk mulig å implementere en omfattende MVD-hovedmodell i ett skritt/på kort sikt. Kostnadene står i deres øyne ikke i forhold til mulige, men vanskelig dokumenterbare, innsparinger.

Deres hovedinnvending er at implementeringen av en MVD-modell vil kreve omfattende arbeidsorganisatoriske og systemteknologiske endringer i alle de nettselskap som blir berørt. Nettselskapene står i dag i ulik grad rustet til en slik omlegging, og det er derfor ikke mulig å anslå hva en omlegging vil koste. At det er tale om flere titall mill. kroner synes imidlertid sannsynlig etter deres vurdering.

Selv om en MVD-modell ikke lar seg realisere på kort sikt og ved en stor systemomstilling, så gjenstår spørsmålet etter ECON/daVinci sin vurdering om en sentral MVD-modell er et konsept som NVE og kraftbransjen likevel bør definere som en langsiktig målsetning og arbeide opp mot. Det synes som hensiktsmessig med opprettelse av en MVD-kopidatabase som et naturlig første steg.

Også ved en trinnvis implementering må spørsmålet hvor hensiktsmessig etableringen av en nasjonal MVD er, besvares. For å besvare dette spørsmålet kreves det at man har klare oppfatninger om kost-nytte-aspektene ved en nasjonal MVD på lang sikt, dvs. rundt 10 år frem i tid. Her vil man da måtte ta hensyn til strukturendringer (for eksempel etablering av større/fusjonerte nettselskap), utviklingen innfor målerteknologi (for eksempel

utbredelse av toveiskommunikasjon) og ikke minst økt funksjonalitet i prosesser som KIS, saldooppgjør, leverandørbytte med mer.

ECON/daVinci mener at opprettelsen av en mindre omfattende MVD-modell (MVD-kopidatabase) kan tjene som et første steg på veien mot en MVD-hovedmodell, men en kopidatabase har ikke en tilstrekkelig stor gevinst på lang sikt uten at man også tar noen steg videre.

Sentrale aktiviteter for å kunne ta beslutning om dette er å gå i nærmere dialog om praktiske løsninger med systemleverandører, IKT-driftsmiljøer og noen få utvalgte nettselskaper, og i den sammenheng skape et løsningskonsept. Det foreligger ingen kvantifiserbare gevinster som tilsier at det å opprette og basere seg langsiktig på en MVD kopidatabase, er et riktig veivalg. En dialog som nevnt ovenfor vil avdekke om indikasjonene som fremkommer i rapporten kan gi tilstrekkelig gevinster.

6.7 NVEs vurderinger

6.7.1 Utgangspunkt

NVEs utgangspunkt for en utredning rundt nasjonal måleverdidatabase er at det *muliggjør* en del endringer i organiseringen av måling, avregning og fakturering samt informasjonstilgangen som vi mener ikke er vanskeligere med dagens organisering og informasjonstilgang/utveksling. Slike endringer bør vurderes dersom de bidrar til et mer effektivt kraftmarked gjennom en mer nøytral monopolvirksomhet og likere konkurransevilkår for kraftleverandørene samtidig som kostnadene ved endringen er forsvarlige. Som påpekt innledningsvis er informasjonstilgangen i kraftmarkedet i relativt stor grad preget av asymmetri og desentrale løsninger der tilknytning til nettselskap er en klar fordel for kraftleverandør. Dersom en endrer på informasjonstilgangen, vil en kunne gjennomføre ulike tiltak.

- Kraftleverandøren kan overta oppgaver fra nettselskapet, i denne sammenheng først og fremst avregning og kundefølgning.
- Kraftleverandøren er ansvarlig for administrativ og avregningsmessig kundefølgning og fakturering for både nett og kraft.
- Kraftleverandøren har direkte sluttkontakt med kunden gjennom oppstart av kraftleveranse, leverandørskifte, avregning, fakturering. Ved å henvende seg til en kraftleverandør, vil en kunde kunne få knyttet seg opp til nettet, få startet kraftleveransene, skiftet leverandør og bli avregnet og fakturert for både nett og kraft.

Samtidig vil en kunne fjerne mange av problemene rundt nettselskapenes nøytralitet ned hensyn til informasjonstilgang. Dette er etter NVEs vurdering et reelt problem i dagens sluttbrukermarked. Spørsmålet er hva som er de riktige tiltak for å bøde på problemet.

6.7.2 Diskusjon

NVE mener at det en nasjonal måleverdidatabase generelt kan ha flere fordeler for kraftbransjen samlet og for enkeltaktører. Samtidig vil det være store utfordringer knyttet til å utvikle og drifte et slikt system. En satsing mot MVD må derfor være et helhjertet initiativ fra bransjen og myndighetene.

Som det fremgår i rapporten til ECON/daVinci vil en etablering av en nasjonal måleverdidatabase være en betydelig utfordring for bransjen spesielt med hensyn til tekniske og organisatoriske aspekter. Avhengig av hvordan en skulle implementere et slikt system, vil det kreve til dels store omstillinger i kraftbransjen. Spørsmålet reiser seg om dette er et hensiktsmessig tiltak i kraftbransjen.

En implementering av typen ”big bang” vil kreve store omstillinger i bransjen over kort tid. Dette vil kreve investeringer som for noen vil kunne være unødvendige fordi naturlige investeringer i KIS og lignende kan ligge lengre fram i tid. Investeringskostnaden, omstillingskostnaden hos den enkelte aktør og den brå overgangen som kan skape motstand i bransjen, vil kunne gjøre dette alternativet uforholdsmessig dyrt og problemfylt.

Etter NVEs vurdering ville det uansett type nasjonal MVD ikke være hensiktsmessig å etablere et slikt system som en ”big bang”. Til det er risikoen for kritiske feil for stor, noe som vil kunne ha store negative konsekvenser for kraftmarkedet, aktørene og sluttbrukerne. NVE legger til grunn at det mest hensiktsmessige ville være en trinnvis implementering ettersom dette vil være mindre risikofullt.

Etter NVEs syn kan en sakte oppbygging fra en kopidatabase til en MVD hovedmodell sette i gang en prosess i bransjen som gjør at bransjen selv muligens vil være mer positiv til løsningen enn det som har framkommet i prosjektet til ECON/daVinci. Ved en sakte oppbygging kan investeringer i nødvendig utstyr gjøres når det ellers ville vært behov for tilsvarende investeringer uansett. Det kan da skapes en forståelse for at det kan tas ut felles synergieffekter av å satse på felles IKT-løsninger i bransjen. NVE mener at det bør ligge et stort potensial i bransjen i tilknytning til dette.

Et velfungerende system for utveksling av handelsinformasjon (forbruksdata og informasjon ved leverandørskifter) er en forutsetning for et effektivt kraftmarked der det foregår et stort antall transaksjoner. Dette kan løses på flere måter. Løsningen som er valgt i dag er desentrale løsninger med standardisert kommunikasjon mellom aktørene. Bransjen har etablert elektronisk datautveksling ved hjelp av Ediel-standarden, både i forbindelse med måldata (MSCONS) og leverandørskifter (PRODAT). NVE stiller krav til bruk av dette i forskrift om måling, avregning mv. for å sikre at alle aktører bruker denne standarden. Etter NVEs vurdering ville en utvikling av sluttbrukermarkedet til det vi har i dag vanskelig kunne blitt gjennomført dersom en ikke hadde hatt en slik standard. En nasjonal måleverdidatabase representerer i dag ikke en slik nødvendighet siden en har oppegående systemer, men den vil kunne muliggjøre en del forbedringer i kraftmarkedet med tanke på lik informasjonstilgang for alle hos alle. Det er også viktig å understreke at det med en sentral databaseløsning fortsatt vil være et behov for standarder i kommunikasjonen, slik at Ediel vil kunne komme til nytte også her.

Når det gjelder det kostnadmessige knyttet til investering og drift av selve databasen, er det etter NVEs syn ikke tale om uoverstigelige tall. 40 millioner kroner i

investeringskostnad og 10 millioner kroner i driftsutgifter for en MVD-hovedmodell for kraftbransjen er i utgangspunktet ikke avskrekkende. Det må etter NVEs syn tas høyde for at det er stor usikkerhet knyttet til disse tallanslagene. Dessuten pekes det på fra ECON/daVinci sin side at kostnadsestimatene ikke inkluderer alle kostnader som kan oppstå i forbindelse med en etablering av nasjonal måleverdidatabase. Tallene i rapporten inkluderer ikke kostnader hos nettselskap og kraftleverandører forbundet med reorganisering av arbeidsprosesser og andre omstillinger. Rapporten til ECON/daVinci avdekker at denne type reorganisering vil representere de mest betydelige kostnadene, uten at dette er kvantifisert i noen grad. Etter NVEs vurdering er det derfor av svært stor betydning at bransjen er med og tar initiativ til en eventuell utvikling av MVD.

Et viktig spørsmål er hvordan en finansiering av en MVD skulle foregå og hvem som skulle være ansvarlig for et slikt system. Rapporten gir ingen gode forslag til disse problemstillingene. Dette er momenter som det eventuelt vil være avgjørende å arbeide videre med i detalj dersom en skulle ta steg i retning av en nasjonal måleverdidatabase.

En av de største utfordringene ved en nasjonal måleverdidatabase er knyttet til bransjestruktur. Det er i dag svært mange aktører både når det gjelder nettvirksomhet og kraftomsetningsvirksomhet. Samtidig er det veldig mange små aktører. Medianstørrelsen for et nettselskap er for eksempel 6000 sluttbrukere. Tiden etter energiloven har vært preget av høy grad av omstruktureringer blant omsetningskonsesjonærene. Endringene har i stor grad ført til endret selskapsform og organisering i større enheter. Antall enheter har gått ned de siste årene, men likevel er det et stort antall aktører i bransjen.

NVE mener at dersom en skal ta steg i retning av et slikt felles system som en MVD representerer, vil det i første omgang handle om å definere dette som et konsept og et langsiktig mål for kraftbransjen. For at dette kan realiseres må bransjen selv være aktive.

I rapporten fremgår det at ingen av aktørene, verken nettselskap, kraftleverandører i konsern eller i vertikalt integrerte selskap eller frittstående kraftleverandører stilte seg positiv til de ulike MVD-modellene som ble presentert. I utgangspunktet vil der derfor ikke foreligge noe aktivt initiativ fra bransjen på dette området. Det er imidlertid viktig å peke på at modellen med et mulig trinnvis faseløp med en kopidatabase som utgangspunkt ikke på noe stadium i prosjektet ble diskutert med aktørene. Dette er den modellen som ECON/daVinci i konklusjonen anbefaler dersom en skal ta steg i retning av en felles database og informasjonshåndtering for kraftbransjen. Det er viktig å fremheve at en sentral database kan ha nytteverdier selv om en ikke gjør noen endringer i ansvarsforholdene i kraftmarkedet. Dersom en presenterer en MVD av typen hovedmodell overfor aktørene kombinert med at kraftleverandøren skal overta fakturering og all annen kundehåndtering fra nettselskapene, er det gjerne ikke overraskende at de fleste aktører stiller seg lite positive til dette.

6.7.3 Konkluderende merknader

NVE mener at en MVD kan etableres under forutsetning av at bransjen aktivt bidrar i arbeidet. Kostnadene ved å opprette et slikt system isolert sett er ikke uoverstigelige, men det vil sannsynligvis påløpe store kostnader forbundet med reorganisering og omstilling hos selskapene.

Spørsmålet i siste instans er hva en oppnår gjennom en nasjonal måleverdidatabase i forhold til dagens struktur. Aktørene som har vært involvert i prosjektet til ECON/daVinci har stilt seg skeptiske til et slikt system fordi nytteverdiene er vanskelig å fastslå. I følge en del kraftleverandører som NVE har vært i kontakt med i etterkant av konsulentprosjektet, er det vanskelig å se hva som forbedres ved å opprette en nasjonal måleverdidatabase. Disse kraftleverandørene er aktive i mange nettområder og forholder seg således til mange ulike nettselskap. Kraftleverandørene peker på at et hovedproblem er nettselskapenes manglende kvalitet på måleverdiene, og at dette ikke vil løses gjennom en annen måte å tilgjengeliggjøre dataene enn i dag.

Samlet sett er det NVEs vurdering at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig faglig grunnlag for å argumentere for at steg mot opprettelse av nasjonal måleverdidatabase er hensiktsmessig for det norske kraftmarkedet. Manglende bransjeinitiativ, usikre nytteverdie, til dels usikre kostnader samt dagens bransjestruktur med mange selskaper av ulik størrelse utgjør vesentlige utfordringer med hensyn til å skape en felles måleverdidatabase i kraftmarkedet.

7 Utvidede oppgaver for kraftleverandørene

7.1 Innledning

Organisering av måling, avregning, fakturering og kundeføring i kraftbransjen har stor betydning blant annet for hvordan sluttbrukeren forholder seg til kraftmarkedet og for sluttbrukermobiliteten. I dag er måling, avregning og fakturering (av nettjenester) tjenester som tilhører nettselskapene, og som er regulert gjennom energiloven. Nettselskapene har mulighet for å sette ut tjenester til tredjepart.

Selv om nettselskapene i dag har ansvaret for måling og avregning av kraftmarkedet, relaterte systemtjenester og eventuell fellesfakturering, betyr ikke det at det nødvendigvis må være slik i all tid fremover. Det er ikke sikkert at dagens avgrensning av ansvaret for måling, avregning og fakturering er den mest hensiktsmessige både prinsipielt og praktisk sett på noe lengre sikt.

Det er et særtrekk ved kraftmarkedet at de konkurranseutsatte virksomhetene (produsenter og kraftleverandører) i vesentlig grad er avhengig av en monopolbasert tredjepart (nettselskapene, systemansvarlig, avregningsansvarlig) for å kunne drive sin virksomhet. I Norge har en lagt vekt på å regulere disse tredjepartselskapene slik at monopolselskapene legger til rette for virksom konkurranse. Det er særlig forhold som skal sikre at markedsaktører blir behandlet på en ikke-diskriminerende måte og at transaksjonskostnadene i markedet blir så lave som mulig som blir ivarettatt gjennom reguleringene. Denne tredjepartsreguleringen eller markedsreguleringen gjøres i dag av NVE blant annet gjennom forskrift om måling, avregning mv. En slik regulering av tredjepartselskapene er gjennomgående også innenfor EUs regulering av nettbundne markeder som kraft og gass.

Dagens regelverk krever at avtaler med vilkår for tilknytning og bruk av nettet skal inngås direkte mellom nettselskapene og hver enkelt kunde, jf. forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariff § 13-6. Dette innebærer at kunden må kontakte nettselskapet for å tilknytte/spenningssette et anlegg. Først deretter kan oppstart av kraftleveranse fra en kraftleverandør ved etablering av nye anlegg og flytting basert på inngått kraftleveringskontrakt skje. Ved inngåelse av kraftleveringskontrakt før nettleieavtale er inngått, vil det kunne oppstå en situasjon der nettselskapet ikke godtar oppstarten fordi den da ikke har registrert en sluttbruker på det aktuelle anlegget på det tidspunktet når leverandørskiftemelding blir sendt.

Som regel har nettselskap og kraftleverandør i konsern eller i vertikalt integrerte selskap felles kundeføring, og kunden opplever selskapene som én enhet. I utgangspunktet kan dette være en kundeførlig løsning, men slike ordninger kan også påvirke kundens valg av kraftleverandør. Det kan i forbindelse med oppstart og flytting skje at kunden automatisk legges til denne kraftleverandøren i forbindelse med nettilknytning. Dette er i så fall et klart brudd med nøytralitetsbestemmelsene.

Betaling av nettleie skjer i de aller fleste tilfeller til nettselskapet, mens betaling av kraftkjøp skjer direkte til kraftleverandør eller til nettselskapet gjennom fellesfakturering.

Sluttbruker har altså to kundeforhold i dagens sluttbrukermarked, men opplever å ha ett dersom den har lokal kraftleverandør.

Dersom en skal legge til rette for at én aktør har ansvaret for all fakturering og kundeforhold uavhengig av kraftleverandør, bør en også vurdere hvordan en skulle organisert måling og avregning i et større perspektiv for at faktureringen kunne foregått på en effektiv måte. Spesielt gjelder dette ved kundeforhold ved oppstart av kraftleveranse og flytting som er situasjoner der kunden uønsket kan havne hos lokal leverandør.

Vi skal her se nærmere på en alternativ modell til dagens sluttbrukermarked som vil innebære å utvikle et regelverk som i større grad setter kraftleverandøren i kundefokus. En må da kartlegge hvilke egenskaper en slik modell har, og hvilke muligheter og barrierer som finnes på dette området. En slik modell vil bety at kraftleverandørene som konkurranseutsatte aktører overtar en eller flere av oppgavene som nettselskapene har i tilknytning til avregning og kundeforhold som en måte å sikre at nettselskapene i større grad opptrer nøytralt. I en slik modell vil en sluttbruker kunne ta kontakt med en hvilken som helst kraftleverandør for å få knyttet seg til nettet, få startet opp kraftleveransene, skiftet leverandør og bli avregnet og fakturert for både nett og kraft i regi av kraftleverandør.

Det er klart at en slik modell kan representere mange endringer i forhold til hvordan dagens sluttbrukermarked er organisert, avhengig av hvor store endringer en gjør. Dersom en mener at det er hensiktsmessig å gjøre grunnleggende endringer i organiseringen og ansvarsforholdene i sluttbrukermarkedet, vil slike endringer være av langsiktig karakter. En bør også vurdere mindre tilpasninger i retning av at kraftleverandørene som konkurranseutsatte aktører overtar noe av kundefokus, men at hovedansvarsområdene er som i dag.

7.2 Måling og avregning: monopol eller konkurranse?

Energiloven av 29. juni 1990 la grunnlaget for et skille mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i kraftbransjen. Overføring av elektrisk kraft er definert som et lokalt naturlig monopol innenfor et enkelt nettområde, mens det er konkurranse i produksjon og omsetning. Dette innebærer at prisen på kraft i produksjon og omsetning fastsettes uavhengig av hvor en kjøper kraften fra.

I NVEs forskrifter er monopoloppgavene som påhviler nettselskapene å utføre, definert som netjtjenester. Netjtjenestene omfatter en eller flere av følgende:

- Overføring av kraft, herunder drift, vedlikehold og investering i nettanlegg
- Tariffering
- Måling, avregning og kundeforhold
- Tilsyn og sikkerhet
- Driftskoordinering
- Pålagte beredskapstiltak
- Pålagt kraftsystemplanlegging

Det er bred teoretisk forankring for og faglig enighet om at selve kraftnettet eller linjene er å anse som et naturlig monopol ved at det er stordriftsfordeler i produksjon og dermed fallende gjennomsnittskostnader. Intuitivt fremstår det som lite lønnsomt med konkurrerende nett innenfor samme område. Det er derfor også enighet om at ansvaret for denne type oppgaver bør ligge under nettselskapet som et lokalt naturlig monopol, selv om forskriftene åpner for at tredjepart kan gjennomføre selve oppgaven.

Når det gjelder nettjenester som befinner seg i grenseland mot andre oppgaver i kraftmarkedet, da spesielt omsetning av elektrisk kraft, er det mer tvilsomt om vi har å gjøre med naturlige monopoler. Det finnes lite teoretisk støtte for at oppgaver knyttet til måling og avregning har kostnadsforhold som tilsier at disse bør defineres som et naturlig monopol. Det har blitt vist at det ikke er mer kostnadseffektivt å bare la én bedrift innenfor hvert nettområde produsere tjenester knyttet til måling og avregning.¹¹ Dette betyr imidlertid ikke at det ikke gjør seg gjeldende stordriftsfordeler i produksjonen av disse tjenestene, bare at enhetskostnadene ikke er en strengt avtakende funksjon av produksjonsvolumet over hele det relevante produksjonsintervallet.

Empirisk sett har en også observert at det eksisterer flere konkurrerende aktører både innen produksjon av målere og avregning og fakturering, for eksempel selskapene EVAS (Energiverkenes Avregningssentral) og Enita AS. Det er også eksempler fra andre land der oppgaver knyttet til måling og avregning er konkurranseutsatt, som i Storbritannia. Dette er en indikasjon på at disse oppgavene ikke er naturlige monopoler. I Storbritannia er markedet for måling relativt nytt og under utvikling. Målsetningen med å konkurranseutsette denne virksomheten er å drive kostnadene ned ved forhåndsbetaling/kontantbetaling, som er relativt utbredt i Storbritannia, og føre til en bedre utvikling av denne betalingsformen. Sluttbrukerne kan selv uavhengig av hvilken betalingsform de har inngå avtale med et målefirma for måling av sitt forbruk, og på den måten sikre seg lavest mulig kostnad ved måling.

Konklusjonen blir at det er ingenting verken teoretisk eller empirisk som skulle tilsi at en ikke kan trekke ut måling og avregning i sin helhet eller delvis fra nettvirksomheten og konkurranseutsette disse oppgavene.

At nettselskapene har hatt og har ansvaret for måling og avregning i kraftmarkedet har blitt begrunnet ut fra praktiske forhold. Nettselskapene har siden dereguleringen i 1991 hatt ansvaret for måling, mens de har hatt ansvaret for alle avregningsoppgaver siden 1995. Frem til 1995 var det hver enkelt balanseansvarlig som var ansvarlig for å rapportere inn uttak i form av kraftsalg og innmating av kraft i nettet i form av kraftproduksjon. En slik ordning var det på det tidspunktet ansett som hensiktsmessig ettersom det som oftest var samsvar mellom nett- og omsetningsselskap. Men ordningen medførte at kraftleverandører ved ervervelse av nye kunder måtte installere egne målere for å få tilgang til måledata for å sende disse videre til avregningsansvarlig. Alternativt kunne nettselskapene få i oppdrag å fremskaffe data fra sluttbrukerne. Lokale leverandører (og nettselskap) hadde tilgang til avregningsdata for ”fremmede kunder” og

¹¹ Se ECON-rapport om monopolets utstrekning, side 26.

kunne ta hensyn til dette ved egen avregning. På denne måten unngikk lokale, integrerte kraftleverandører kostnader som eksterne leverandører fikk. Egne kostnader for måling eller gebyrene til nettselskapene for måling var betydelige, opp mot 5000 kroner, og utgjorde et betydelig hinder for virksom konkurranse.

NVE var klar over de konkurransevridende elementene som regelverket skapte, og fra 1995 har det vært det enkelte nettselskap som er ansvarlig for avregning av alle sluttbrukere i sitt nettområde. Selve avregningen av regulerkraft skjer i dag fremdeles gjennom avregningsansvarlig, men nettselskapene er ansvarlige for at avregningsdata sendes til denne sentralen. Avregningen av det norske engrosmarkedet fungerer i dag etter NVEs syn svært godt.

7.3 Hvilke oppgaver kan kraftleverandørene overta?

Utgangspunktet for å se nærmere på en modell med kraftleverandør i større kundefokus er at det kan føre til mer nøytrale nettselskap dersom kunden kun må forholde seg til kraftleverandør ved oppstart av kraftleveranse, flytting av abonnement og fakturering. I tillegg kan det føre til sluttbrukerne får et enklere forhold til kraftmarkedet og blir mer bevisst ved valg av kraftleverandør. I slike situasjoner har det vist seg at mange sluttbrukere ikke tar et bevisst valg av kraftleverandør, og enten blir liggende på nettselskapenes leveringsplikt for en lengre periode eller havner hos lokal kraftleverandør som har hatt mulighet for å fronte sin virksomhet gjennom felles kundesenter med nettselskapet.

Det er ikke NVEs intensjon å endre på alle oppgaver og rutiner som etter hvert har falt på plass i et sluttbrukermarked som på mange måter fungerer godt. Likevel er det fornuftig å vurdere måling, avregning, fakturering og kundeføring samlet sett for å vurdere hvor det er mest hensiktsmessig å gjøre endringer.

7.3.1 Måleverdier

Når gjelder nettselskapenes ansvar for måleverdier og avlesning av målepunkt, tror ikke NVE det er hensiktsmessig å endre på dette generelt sett. Nettselskapene har geografisk nærhet til sluttbrukerne og har permanente kundeforhold i kraft av sin monopolsituasjon. De har dermed også god kjennskap til relevante forhold om målerparken. Det vil også være en fordel ved stipulering dersom målerstand ikke er kommet inn at nettselskapene forestår dette, fordi de har bedre kjennskap til kunden og bedre datagrunnlag gjennom lengre kundeforhold for å kunne foreta en mest mulig korrekt stipulering.

Det er lite som tilsier at kraftleverandører kan gjennomføre innsamling av måleverdier generelt sett på en bedre måte enn det nettselskapene gjør. Det som eventuelt skulle tilsi at de kan gjøre det, er at de er konkurranseutsatte aktører som har et større incentiv for å ivareta kvalitetssikring av måledata. Generelt sett fungerer dagens avlesningsrutiner tilfredsstillende, selv om enkelte nettselskap i noen tilfeller har utvist manglende rutiner for kvalitetssikring. Det er også situasjoner der nettselskapene ikke overholder fristen for oversendelse av måledata, slik at kraftleverandørene må utsette fakturering og kundeoppgjør på grunn av dette. Likevel mener NVE det er vanskelig å argumentere for å flytte det hele og fulle ansvaret for innsamling av måleverdier til kraftleverandører, andre konkurranseutsatte aktører eller til en sentral monopolist som får ansvaret på nasjonalt

plan. Nettselskapene har slik det er organisert i dag bedre forutsetninger enn kraftleverandørene for å foreta en kvalitetssikring av måleverdiene.

I forbindelse med oppstart av kraftleveranse i et nytt anlegg, ved flytting og ved leverandørskifter kan det imidlertid være fordelaktig at kraftleverandørene får ansvar for å hente inn målerstand. Dersom en legger til rette for dette kan sluttbrukeren få oppstart av kraftleveranse fra valgt kraftleverandør umiddelbart, og gjennomføringstiden for et leverandørskifte kan reduseres. En vil i vesentlig grad redusere muligheten for at nettselskapet kan påvirke sluttbrukerens valg av kraftleverandør ved oppstart i nye anlegg og ved flytting. Samtidig må det understrekes at nettselskapene fremdeles vil ha ansvaret for måleverdier og kvalitetssikring av måleverdikjeden.

Dette vurderes nærmere i forbindelse med et eget arbeid om revisjon av forskrift om måling, avregning mv. der et av vurderingsmomentene er reduksjon av leverandørskiftefrist. Det er nyttig å se på selve leverandørskifteprosessen i den forbindelse for å se hvordan en best kan redusere leverandørskiftefristen. Høringsdokument med forslag til revidert forskrift er planlagt sendt ut 1. juli 2005.

7.3.2 Avregning

Nettselskapene har etablert systemer og rutiner for å avregne nettet og leverandørene og generere avregningsdata til avregningsansvarlig. Når det gjelder beregning av avregningsdata for regulerkraftbalanse og avregning basert på nettselskapets innmatingsprofil, er det lite som taler for at dette bør overlates til andre aktører enn nettselskapene. Det vises til diskusjon tidligere i kapittelet om de gamle avregningsrutinene der de balanseansvarlige gjorde dette. Videre er dette oppgaver som ikke er direkte knyttet til kundeførelse, og dermed er det ikke en så relevant problemstilling i denne sammenheng.

Dersom kraftleverandørene skulle overta ansvaret for avregning, vil en måtte organisere informasjonstilgang til avregningsdata på en annen måte enn i dag. I praksis vil det være behov for en sentralisert database. Som vi har sett i kapittel 4, kan et slikt system ha mange fordeler. Samtidig er det veldig mange utfordringer knyttet til å etablere et slikt system, og det meste taler for at tiden ikke er inne for å ta et slikt skritt på det nåværende tidspunkt.

7.3.3 Fakturering

Fakturaen er etter all sannsynlighet den viktigste faktoren i kommunikasjon med kunden, både for nettselskap og for kraftleverandør. Det er svært viktig at det er klart for sluttbrukerne hvem som er kraftleverandør og hvem som er nettselskap. Sluttbrukere kan i dag oppleve å få fakturaer på ulike tidspunkt og for ulike avregningsperioder for nettleie og kraftkjøp. Mange vil nok oppleve det som positivt å kunne få en samlet faktura. Sluttbrukere som i dag har dominerende kraftleverandør mottar felles faktura for nettleie og kraftkjøp. Denne faktureringen skjer i regi av nettselskapet, og kan skape konkurranseskjevhet.

Det er mange positive sider knyttet til at sluttbrukeren kunne få en samlet faktura i regi av kraftleverandør.

Likevel er det en del argumenter både av prinsipiell og praktisk karakter som taler mot en ordning med fellesfakturering i regi av kraftleverandør. En slik ordning vil for det første ikke være gjennomførbar med mindre en har et sentralisert system for forbruksdata. Dette er et svært omfattende og komplisert område, og det foreligger ingen kvantifiserbare gevinster som tilsier at en nasjonal måleverdidatabase per i dag er et riktig veivalg for det norske kraftmarkedet.

NVE mener i utgangspunktet at det er prinsipielt ønskelig med få inngangsbarrierer i sluttbrukermarkedet for kraftleverandørene, og at dette er et viktig kriterium for et velfungerende kraftmarked. Dette er en viktig driver for å opprettholde konkurransen mellom kraftleverandørene. Dersom marginene på et tidspunkt i sluttbrukermarkedet skulle øke, ville lave inngangsbarrierer føre til at nye aktører kom til og presset marginene ned igjen.

NVEs inntrykk er at mange kraftleverandører stiller seg negative til å fakturere nettleie og strøm sammen, fordi det vil skape merarbeid og være kostnadsdrivende for dem. Dette har kommet frem gjennom arbeidsseminar og annen kontakt med kraftleverandører. NVE tror at dersom en skal kunne få til en effektiv fellesfakturering i regi av kraftleverandørene, er en avhengig av at kraftleverandørene er villige til å gjennomføre dette. I utgangspunktet er det lite ønskelig med strenge reguleringer av den konkurranseutsatte delen av kraftsektoren.

7.3.4 Leveringsplikt

I henhold til energiloven § 3-3 har nettselskap med områdekonsesjon leveringsplikt til sluttbrukerne innenfor det geografiske området som konsesjonen gjelder for.

Innholdet i begrepet leveringsplikt kan best beskrives gjennom en oppdeling i følgende hoveddeler:

- Tilknytningsplikt
- Plikt til å sørge for god leveringssikkerhet
- Avregnings- og faktureringsplikt

Avregnings- og faktureringsplikt, som utelukkende er leveringspliktens fokus her, innebærer at nettselskapene plikter å levere kraft til sluttbrukere som ikke har en gyldig kraftleveringskontrakt. Sluttbrukere uten gyldig kraftleveringskontrakt kan være:

- (1) Sluttbrukere som har flyttet til nytt anlegg eller bygd nytt hus og som ikke har valgt ny kraftleverandør,
- (2) Tilfeller der sluttbruker ikke får valgt seg kraftleverandør p.g.a. betalingsanmerkninger og lignende,
- (3) Situasjoner der en kraftleverandør trekker seg ut eller blir suspendert fra kraftmarkedet, eller går konkurs.

Levering eller omsetning av kraft i henhold til nettselskapets leveringsplikt foregår i leddet mellom sluttbruker og nettselskap. Det er nettselskapet som fronter sluttbrukeren i samsvar med kravene til nøytral opptreden som påhviler nettselskapene. Det må således klart fremgå for sluttbrukeren hvem som leverer kraften i henhold til leveringsplikten og

på hvilke vilkår dette skjer. Dette legger imidlertid ingen føringer på hvorvidt nettselskapet selv håndterer selve krafthandelen og den bakenforliggende risikoen, eller om denne blir satt ut til en tredjepart. Det essensielle innenfor dagens regelverk er at det er nettselskapets navn som fremkommer i kommunikasjonen overfor sluttbruker.

Leveringsplikt skal være en midlertidig ordning for sluttbrukerne, og det er uheldig dersom mange sluttbrukere blir værende på nettselskapets leveringsplikt lengre enn nødvendig. Dersom et nettselskap velger å tilby kraft til kunder som er på leveringsplikt til markedspris eller en pris nær denne, vil nettselskapet i realiteten ta en markedsposisjon som kraftleverandør ved at det tilbyr kraft til en konkurransedyktig pris, eller hindrer et effektivt kraftmarked ved å bygge en inngangsbarriere gjennom å tilby kraft til en konkurransedyktig pris.

Leveringsplikten er i dag ikke nærmere regulert i forskrift eller konsesjoner gitt med hjemmel i energiloven, og det har derfor ikke eksistert noen bestemmelser om hvordan nettselskapene skal håndtere leveringsplikt med hensyn til for eksempel pris på kraften som leveres. Nettselskapene har dermed selv kunnet fastsette pris på kraft levert i henhold til leveringsplikten. NVE har tidligere i en del sammenhenger uttalt at pris på leveringspliktige kraftleveranser bør være forholdsvis høy sammenlignet med vanlige kraftleverandørers priser av hensyn til konkurransen i kraftmarkedet. Samtidig er det uheldig dersom pris på leveringspliktige kraftleveranser blir for høy, slik at det blir en form for monopolutnyttelse av nettselskapet, og dermed et samfunnsøkonomisk tap.

NVE mener at det er et behov for å regulere nærmere hvordan håndtering av leveringsplikt skal foregå. Det er i hovedsak to ulike måter å regulere leveringspliktige kraftleveranser på. En kan regulere nettselskapenes pris på denne kraften direkte, spesielt i de første ukene da sluttbrukerne er bundet til nettselskapet på grunn av leverandørskiftefristen. Alternativt kan en konkurranseutsette leveringsplikten til kraftleverandørene gjennom en anbudsrunde gjennomført av nettselskapene eller andre (myndigheter). En slik anbudsrunde må blant annet gjennomføres på en nøytral måte som sørger for at de aktuelle sluttbrukerne ikke automatisk overføres til den dominerende kraftleverandøren.

Det pågår for tiden et arbeid med å revidere forskrift om måling, avregning mv. Forslag til revidert forskrift vil foreligge 1. juli 2005. En regulering av leveringspliktige kraftleveranser kan tidligst innføres fra 2006.

7.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Selv om dagens organisering av måling og avregning kan ha en del svakheter med hensyn til kvaliteten på oppgavene som utføres, vil det per i dag i all hovedsak ikke være hensiktsmessig å gjøre store endringer i organiseringen av disse oppgavene. Kostnadene ved å gjøre slike endringer vil etter all sannsynlighet overstige de mer usikre nytteverdiene en kan få ved å konkurranseutsette store deler av måling og avregning.

Vi ser her på økonomiske og administrative konsekvenser for sluttbrukere, nettselskap, kraftleverandører, myndigheter og sluttbrukermarkedet.

Sluttbrukerne

Dersom en gjør store endringer i måten måling, avregning og fakturering er organisert, er det grunn til å tro at sluttbrukerne i siste instans vil tape på dette ettersom endringene mest sannsynlig vil være kostnadsdrivende for bransjen. Fellesfakturering i regi av kraftleverandør kan være forbrukervennlig i den forstand at kunden forholder seg til den aktøren som den tar et aktivt valg overfor. Men dersom det fører til høyere kostnader for kraftleverandørene og dermed til høyere sluttbrukerpriser, vil sluttbrukerne tape på det. I dag vil de mest sannsynlig gjøre det.

Det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner rundt sluttbrukernes preferanser om fellesfakturering eller separate fakturaer. Det kan være fordelaktig å få alt på én faktura, men i perioder med høye strømpriser kan det være bedre med separate regninger av en mindre og mer overkommelig størrelse. Med hensyn til sluttbrukernes energikompetanse, avhenger dette kanskje vel så mye av utformingen av fakturaen som om fakturaen er felles eller separate. Det viktige er at fakturaene er oversiktlige og at det er lett å se og forstå de ulike elementene i fakturaen(e).

Sluttbrukerne vil kunne være tjent med at leveringsplikten organiseres på en slik måte at de ikke må betale en urimelig høy pris for disse kraftleveransene. En prisregulering eller en anbudskonkurranse mellom interesserte kraftleverandører, gjennomført av det enkelte nettselskap, vil kunne sørge for det.

Nettselskapene

Nettselskapene har i arbeidsseminarer med NVE uttrykt at det er svært viktig for nettselskapene å ha en god kommunikasjon med kundene fordi nettselskapene er ansvarlig for det fysiske i nettet, samt måling og avregning. Fakturaen representerer utvilsomt en viktig kommunikasjonskanal for nettselskapene, på lik linje med kraftleverandørene. Nettselskapene vil derfor kunne stille seg negative til at faktureringen skal overlates til kraftleverandørene.

Dersom nettselskapene ikke lenger hadde noen direkte kommunikasjon med kundene, ville det kunne være et problem dersom for eksempel nettselskapene ønsker å endre overføringstariffene oftere, eller ønsker å innføre mer dynamiske tarifferingsmodeller til deler av sine kunder. Dette ville da måtte kommuniseres via kraftleverandørene, noe som kan være tungvint for nettselskapene. Det er grunn til å tro at en fellesfakturering i regi av kraftleverandør ville innebære et behov for standardisering av overføringstariffene mellom de ulike nettselskapene.

Rent økonomisk vil nettselskapene kunne spare kostnader ved at en annen aktør produserer og sender ut faktura, men nettselskapene måtte påregne et likviditetsmessig tap ved å sette ut faktureringen. Samtidig vil det kunne representere en økt risiko for tap på krav ved ikke betalte fakturaer.

Det vil sannsynligvis være utfordringer knyttet til overføringstariffene dersom kraftleverandør skulle stå for en fellesfakturering. Trolig vil en måtte ha en standardisering av overføringstariffene på landsbasis for at kraftleverandørene kan utføre fellesfakturering på en rasjonell måte, slik at nettselskapene får kostnader forbundet med dette arbeidet. En standardisering av overføringstariffene må vurderes opp mot de målsetninger en har i dag med overføringstariffene.

Samlet sett er det derfor grunn til å tro at konsekvensene for nettselskapene vil bli negative dersom kraftleverandørene skal forestå fellesfakturering på obligatorisk vis.

Kraftleverandørene

Kraftleverandørene kan oppleve at kundene blir mer fornøyd dersom de får strøm og nettleie på en faktura. Kostnadene ved å innføre en slik ordning er imidlertid av en slik størrelse at det vil i praksis føre til at en del eksisterende aktører vil vurdere å trekke seg ut, samtidig som det kan virke etableringshindrende. Spesielt gjelder dette frittstående kraftleverandører som har kunder spredt i mange nettområder, opp mot 130 stk. Lokalt dominerende kraftleverandører kan konsentrere seg om sitt eget nettområde der majoriteten av kundene er. I en del tilfeller utføres fellesfakturering i dag i regi av dominerende kraftleverandør i nettområdet, for eksempel Fjordkraft AS og LOS, slik at disse ikke vil få ekstra kostnader ved å måtte fellesfakturere i sitt lokale nettområde.

Dersom leveringsplikten gjennomføres som en anbudskonkurranse, vil det både ha positive og negative sider for kraftleverandørene. Kraftleverandørene vil kunne konkurrere om en relativt stor kundeportefølje (dette varierer fra nettområde til nettområde). Samtidig vil en del av kundene som er på leveringsplikt være kunder som det er mindre attraktivt å konkurrere om. Dette representerer en risiko for kraftleverandørene. Men gitt at de har informasjon om dette, vil de prise dette inn i anbudet.

Kraftmarkedet

Det er NVEs vurdering at det er vanskelig å legge til rette for at kraftleverandørene kan forestå fellesfakturering av kraftkjøp og nettleie på en kostnadseffektiv måte, uavhengig av tilknytning til et nettselskap. De endringene som må gjøres for å få dette til, vil være kostnadsdrivende for kraftleverandørene, spesielt de frittstående. Dette vil derfor kunne danne en inngangsbarriere i sluttbrukermarkedet, samtidig som eksisterende aktører vil kunne vurdere å trekke seg ut på grunn av økte kostnader og lavere marginer. Dette kan svekke konkurransen i kraftmarkedet (sluttbrukermarkedet) ved at antall kraftleverandører kan gå ned. Konsekvensen vil bli at det vil kunne støtte opp om eventuelle monopol tendenser i markedet, og eventuelt føre til markedsdeling ved at dominerende aktører konsentrerer seg om sitt lokale marked (eller også blir enige om det gjennom stilltiende samarbeid). Dette kan i sin tur gi høyere kraftpriser til sluttbrukerne. I utgangspunktet er det ønskelig med så få etableringshindre som mulig i kraftmarkedet for å opprettholde et tilstrekkelig antall kraftleverandører, herunder også frittstående kraftleverandører.

En vil trolig måtte ha en standardisering av overføringstariffene på landsbasis for at kraftleverandørene kan utføre fellesfakturering på en rasjonell måte, gitt antall nettselskap. En standardisering av overføringstariffene må vurderes opp mot de målsetninger en har i dag med overføringstariffene. Tariffene skal utformes slik de i størst mulig grad gir signaler om effektiv utnyttelse og effektiv utvikling av nettet. Ved en standardisering vil en ikke kunne nå denne målsetningen i samme grad, noe NVE mener kan være uheldig.

Konklusjonen er dermed at per i dag vil et krav til kraftleverandørene om å forestå fellesfakturering ikke slå heldig ut for kraftmarkedet som helhet.

Myndigheter

Det ville innebære omfattende regulatoriske utfordringer å legge til rette for obligatorisk fellesfakturering i regi av kraftleverandør. Som vi har sett er ikke dette praktisk gjennomførbart med mindre en har en annen informasjonstilgang enn det en har i fag (for eksempel en nasjonal måleverdidatabase), og det ville kreve svært store ressurser fra både bransje og myndigheter for å få til dette. Dette ville også kreve vesentlige endringer i forskrift om måling, avregning mv.

Det ville også kreve et betydelig arbeid dersom overføringstariffene skulle standardiseres på landsbasis.

NVEs inntrykk er at bransjen ikke vil komme på banen selv for å realisere et slikt system. Det er derfor ikke realistisk å etablere et slikt system i kraftmarkedet de nærmeste årene.

Når det gjelder organisering av leveringsplikten gjennom anbuds konkurranse, vil dette kreve nye regler i forskriftene, samt endringer i hjemmelsgrunnlaget/energiloven. En slik organisering av leveringsplikten byr på regulatoriske utfordringer sammenlignet med å regulere nettselskapenes pris direkte.

7.5 Konkluderende merknader

Samlet sett er det vanskelig å argumentere for at de utfordringer en har i dag i tilknytning til måling, avregning og fakturering, og nettselskapenes kvalitet på disse tjenestene, kan best løses ved å flytte ansvaret over til kraftleverandørene.

Nettselskapene har etablerte rutiner for måling og avregning. De praktiske fordelene ved at et selskap som har geografisk nærhet til sluttbrukerne gjør dette, er så store at en ikke bør rokke ved grunntrekkene i denne organiseringen. Det finnes andre tiltak som kan bidra til at nettselskapene opprettholder tilfredsstillende kvalitet på tjenester knyttet til måling og avregning.

NVE mener at en per i dag i utgangspunktet bør være varsom med å gjøre omfattende endringer i hvordan sluttbrukermarkedet er organisert, hvilket ansvar og hvilke oppgaver nettselskapene og kraftleverandørene har med hensyn til måling, avregning og fakturering.

Det vil være kostnadsdrivende og virke etableringshindrende dersom en pålegger kraftleverandører å forestå fellefakturering av nettjenester og elektrisk energi. Det vil derfor være uheldig for dagens sluttbrukermarked å pålegge kraftleverandørene en slik oppgave.

Det er også stor usikkerhet knyttet til å overlate måling og avregning i sin helhet til en nasjonal monopolist, blant annet regulatoriske utfordringer.

Momenter som sees nærmere på i forbindelse med en revisjon av forskrift om måling, avregning mv. er leverandørskifteprosess og muligheten for at kraftleverandør kan

innhente målerstand ved leverandørskifte, og mulig regulering av leveringsplikten gjennom konkurranseutsetting/anbud.

8 Fellesfakturering i regi av nettselskap

En alternativ måte å organisere måling, avregning, fakturering og kundeføring i sluttbrukermarkedet, vil være å legge alt ansvaret for dette til nettselskapene.

En modell der nettselskapene skulle forestå administrativ og avregningsmessig kundeføring for både nett og kraft vil i praksis innebære at dagens modell for organisering av sluttbrukermarkedet videreføres, men at nettselskapene i tillegg fakturerer kraftkjøpet på vegne av kraftleverandørene sammen med nettleien.

8.1 Kort om organisering av modell

8.1.1 Kraftleverandører

Kraftleverandørene vil ha de samme oppgavene og det samme ansvaret som de har i dag bortsett fra at nettselskapene forestår fakturering av kraftkjøpet på vegne av kraftleverandørene.

Kraftleverandørene må derfor kunne gi de nødvendige opplysninger til nettselskapene for at disse kan gjennomføre faktureringen. Dette vil være informasjon om kundene, priser for faktureringsperioden og profil for fordeling av forbruk mellom avlesninger gitt at det ikke er krav til at kraftleverandørene skal bruke nettselskapenes justerte innmatingsprofil. Slik informasjon måtte i så fall kunne sendes på et standardisert format (Ediel).

8.1.2 Nettselskap

Nettselskapene vil ha de samme oppgavene i sluttbrukermarkedet som i dag i tillegg til fellesfakturering av nettleie og kraftkjøp.

Det ville vært nyttig for nettselskapene med et sentralt register eller en sentral database der de kunne hente de nødvendige opplysninger. En nasjonal måleverdidatabase ville derfor også i en slik modell ha en viktig funksjon, jf. kapittel 4 om nasjonal måleverdidatabase. Men det vil ikke være en nødvendighet ved en slik organisering av fakturering og kundeføring. Nettselskapene er i dag pliktige til å tilby fellesfakturering etter alle-eller-ingen-prinsippet. En må derfor ta utgangspunkt i at nettselskapene har systemer som kan håndtere fellesfakturering med alle kraftleverandører all den tid de aller fleste nettselskap fellesfakturerer med en bestemt kraftleverandør.

8.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil kunne noen være praktiske fordeler ved at nettselskapene forestår en fellesfakturering av nettleie og kraftkjøp. Nettselskapene har permanente kundeforhold. Det vil kunne oppleves som positivt at kundene har kun én betalingsmotpart i kraftmarkedet, og at nettselskapet som kunden uansett må forholde seg til, i så fall er det.

Det er også slik at nettselskapene uansett markedsmodell i sluttbrukermarkedet har ansvaret for den fysiske leveringen av elektrisk kraft til sluttbrukerne, og har ansvaret for feil og brudd i elektrisitetsforsyningen.

Kraftleverandører

Det er grunn til å tro at kraftleverandører som ikke er eiermessig tilknyttet et nettselskap, og som i dag ikke fellesfakturerer med nettselskapene, vil oppleve det som svært negativt å bli fratatt muligheten til å fakturere kundene sine. Fakturaen er en viktig kommunikasjonskanal, og en viktig konkurranseparameter i sluttbrukermarkedet. En kunne stille krav gjennom forskriften slik at faktureringen i regi av nettselskapene ville måtte inneholde kraftleverandørens navn og logo. På den måten ville en unngå en fullstendig anonymisering av kraftleverandørene. Uansett mener NVE at å frata kraftleverandørene muligheten til å fakturere kundene er en sterk inngripen i det frie kraftmarkedet der avtalefrihet mellom kunden og kraftleverandør er et viktig element.

For kraftleverandørene vil dessuten obligatorisk fellesfakturering av nettleie og kraftkjøp innenfor rammen av dagens regelverk medføre negative konsekvenser på grunn av den negative likviditetseffekten ved å måtte fakturere etterskuddsvis. Mange kraftleverandører fakturerer i dag forskuddsvis eller midt i perioden, og vil derfor lide et likviditetsmessig tap ved å måtte gå over til etterskuddsvis fakturering.

Det er også grunn til å tro at en fellesfakturering i regi av nettselskap ville implisere et behov for standardisering av kraftkontrakter, og dette kan dermed hemme den naturlige produktutviklingen hos kraftleverandørene som mulige konkurransefortrinn.

Nettselskap

Nettselskapene har et behov for en kommunikasjonskanal med kunden på grunn av at nettselskapet er ansvarlig for det fysiske i nettet.

En del nettselskap vil oppleve det positivt å være i kundens sentrum, mens andre vil mene at dette hører hjemme hos kraftleverandøren. Begrunnelse for det siste ser en gjennom det faktum at en del nettselskap som er i konsern med kraftleverandør har overlatt ansvaret for fakturering og kundebehandling til kraftleverandør. Eksempler er BKK Nett AS/Fjordkraft AS og Agder Energi Nett AS/LOS.

Nettselskapene ville ved en obligatorisk fellesfakturering måtte gjøre tilpasninger i forhold til ulike kraftprodukter som tilbys i markedet, noe som kan være ressurskrevende. Samlet sett vil imidlertid ikke et krav til obligatorisk fellesfakturering i regi av nettselskapet få store økonomiske og administrative konsekvenser for nettselskapene.

Sluttbrukerne

Det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner rundt sluttbrukernes preferanser om fellesfakturering eller separate fakturaer. Det kan være fordelaktig å få alt på én faktura, mens det for eksempel i perioder med høye strømpriser kan være bedre med separate regninger av en mindre og mer overkommelig størrelse. Med hensyn til sluttbrukernes energikompetanse avhenger dette kanskje vel så mye av utformingen av fakturaen som om fakturaen er felles eller separate. Det viktige er at fakturaene er oversiktlige og at det er lett å se og forstå de ulike elementene i regningen(e).

Fellesfakturering kan være forbrukervennlig, men ikke dersom det fører til høyere kostnader og dermed til høyere sluttbrukerpriser.

Mange sluttbrukere opplever at separasjonen mellom nettselskap og kraftleverandør er forvirrende. Et regelverk som gjør fellesfakturerer til en obligatorisk ordning i regi av nettselskapet kan bidra til å reintegrere nettselskap og kraftleverandør slik at skillet mellom de to blir mer uklart. Gjennom energiloven ønsker en å skille monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet. Den mest synlige måten å gjøre dette på overfor sluttbrukerne vil trolig ikke være å stille krav til obligatorisk fellesfakturerer.

Konkurransen i kraftmarkedet

Ved at kraftleverandørene blir fratatt muligheten til å bestemme om de selv vil fakturere kundene sine, vil kraftleverandørene miste den viktigste kommunikasjonskanalen de har med kundene. Som en følge av at kraftleverandørene blir mer anonyme, er det grunn til å tro at en del kraftleverandører vil vurdere å trekke seg ut av markedet. Samtidig kan det slikt tiltak virke etableringshindrende.

Samtlige kraftleverandører som NVE har vært i kontakt med angående dette, påpeker at en ordning med fellesfakturerer i regi av nettselskapene vil være svært ugunstig for kraftleverandørene.

Samlet sett vil derfor et pålegg om obligatorisk fellesfakturerer i regi av nettselskapet få store negative konsekvenser for sluttbrukermarkedet.

Myndigheter

I praksis vil en fellesfakturerer i regi av nettselskapene innebære at dagens regler for fellesfakturerer, jf. § 6-3 i *forskrift om måling, avregning mv.*, gjøres obligatorisk. Det vil følgelig være et marginalt behov for regelendringer i så henseende.

Et viktig moment dersom nettselskapene skulle forestå fellesfakturerer vil være å sørge for at nettselskapene gjør dette i overensstemmelse med nøytralitetskravene. Dette vil være en utfordring for myndighetene og vil kunne kreve ekstra oppfølging.

8.3 Konklusjon

Som det fremgår av diskusjonen i dette kapitlet er NVE av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å stille et krav til obligatorisk fellesfakturerer i regi av nettselskapene, ettersom dette vil ha negative konsekvenser for kraftleverandørene og derigjennom konkurransen i sluttbrukermarkedet.

NVEs vurdering er at dersom nettselskapene skulle forestå obligatorisk fellesfakturerer, er ikke dette en hensiktsmessig løsning med mindre det stilles krav til eiermessig skille mellom nettselskap og kraftleverandør. Per i dag er det ikke aktuelt å stille et slikt krav. Obligatorisk fellesfakturerer på nettselskapenes premisser har uheldige virkninger på konkurransen i sluttbrukermarkedet, og er prinsipielt uheldig.

Gjennom arbeidsseminar med bransjen i forbindelse med dette prosjektet kom det ganske klart frem at en modell der nettselskapenes forestår kundefølgning og fakturerer for både nettleie og kraftkjøp ikke ble sett på som en god løsning. NVE deler synet om at en slik modell mest sannsynlig ikke vil være i tråd med målet om et effektivt sluttbrukermarked gjennom virksom konkurranse mellom kraftleverandørene.

9 Økt separasjon mellom nett- og omsetningsvirksomhet

9.1 Innledning

Et mulig tiltak for å sikre en mest mulig uavhengig og nøytral nettvirksomhet er å stille strengere krav til separasjon mellom monopolvirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. I dette kapittelet skal vi se nærmere på muligheten for å skille ulike fellestjenester mellom nettselskap og kraftleverandør, og om dette samlet sett er et hensiktsmessig tiltak for at nettselskapene opptrer mer nøytralt og for å oppnå et mer effektivt sluttbrukermarked gjennom virksom konkurranse. Dette kan være fakturering, kundeinformasjonssystemer og kundesentre/kundebehandling som i dag utnyttes felles av integrerte selskap/konsern.

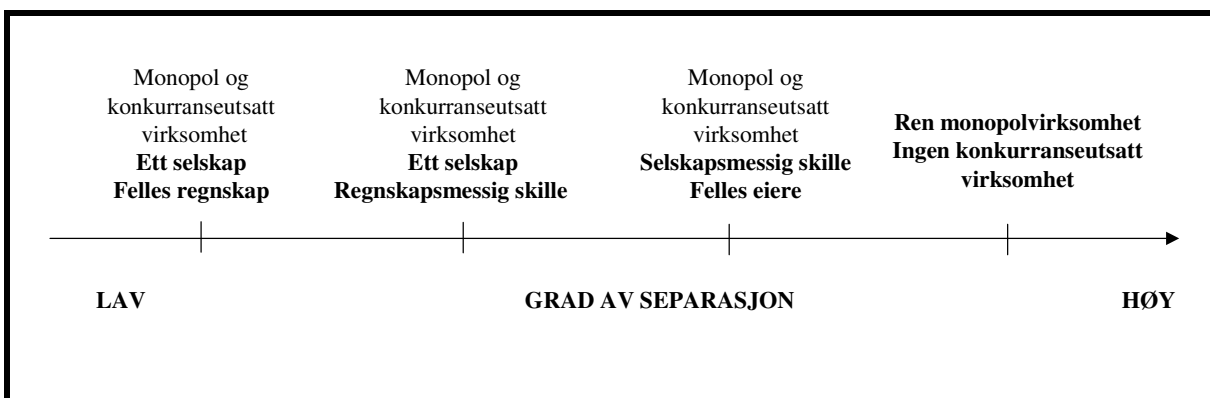
Uavhengige kraftleverandører har i dag i realiteten få muligheter til å ta ut økonomiske synergieffekter ved å utføre felles aktiviteter med nettselskapet. Etter NVEs vurdering kan denne type synergieffekter i realiteten bare utnyttes innenfor vertikalt integrerte selskap og selskap organisert i konsern. Ved å pålegge vertikalt integrerte selskap å skille fellesaktiviteter fra hverandre kan integrerte og ikke-integrerte selskap blir mer likestilte, slik at en får likere konkurransevilkår i sluttbrukermarkedet. Dette kan i neste omgang påvirke effektiviteten i sluttbrukermarkedet i positiv retning.

Felles løsninger og systemer gir opphav til samordningsgevinster mellom nettselskap og kraftleverandør. Dette kan imidlertid ha negative konkurransemessige virkninger. Dersom de praktiske og økonomiske fordelene for omsetningsselskapet ved felles løsninger og systemer mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet er så store at de utgjør en trussel mot målet om et effektivt kraftmarked, bør en vurdere å stille strengere krav til skille mellom de to virksomhetene. Kostnadene som slike tiltak medfører må vurderes opp mot de nyttegevinster en kan forvente å oppnå ved et sterkere skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet.

Dersom en stiller krav til strengere skille mellom nettvirksomhet og kraftomsetningsvirksomhet, vil ikke nettselskapene og kraftleverandørene få oppgaver av annen natur enn det som de har i dag. Endringene vil bestå i at kraftleverandører som i dag deler ulike relevante funksjoner (typisk fakturering, kundeinformasjonssystemer, kundesentre) med nettselskapet, må utføre disse selv og ta kostnadene ved dette, eventuelt kjøpe tjenestene fra en tredjepart. En må anta at kraftleverandørene det gjelder, det vil si de integrerte aktørene, i stor grad har kompetanse på dette i dag ved at de deler oppgavene med nettselskapene, slik at det ikke vil være tale om nye typer oppgaver for kraftleverandørene.

9.2 Dagens situasjon

Figuren nedenfor skisserer ulike modeller for grad av separasjon mellom monopol- og konkurranseutsatt virksomhet.



Figur 11: Grad av separasjon mellom monopol - og konkurranseutsatt virksomhet

Grad av separasjon mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i kraftbransjen per i dag befinner seg et sted mellom grad 2 og 3 på skalaen i figur 16. Dette vil vi nå drøfte nærmere.

I figur 4 gis en oversikt over organiseringen av selskapene i kraftbransjen.¹² Av de 133 selskapene med ordinære distribusjonsnett er det kun 8 som ikke er majoritetseid (over 50 %) av selskaper med kraftproduksjon eller –omsetning. Disse nettselskapene har 2 prosent av de samlede nettkundene. 98 prosent av nettkundene er derfor tilknyttet nettselskaper der eierne også er involvert i konkurranseutsatt virksomhet. Av disse 125 nettselskapene har 90 et regnskapsmessig skille mellom nett- og konkurransevirkomhet, mens 35 er skilt ut i egne nettselskaper. De 90 selskapene er i hovedsak små selskaper og 74 av disse har færre enn 10 000 nettkunder. De 35 utskilte nettselskapene utgjør et mindretall, men betjener 73 prosent av nettkundene.

Type virksomhet	Antall selskaper	Andel av nettkundene
Nettvirkomhet – Ordinære distribusjonsnett¹³	133	100 %
- Ett selskap. Regnskapsmessig skille.	90	25 %
- Selskapsmessig skille. Felles eiere.	35	73 %
- Nettselskaper uten konkurranseutsatt virksomhet.	8	2 %
Kraftproduksjon og/eller –omsetning - ingen nettvirkomhet,	138	-

Tabell 4: Organisering av selskap i kraftbransjen

De 43 nettselskapene som selskapsmessig er atskilt fra konkurranseutsatt virksomhet og har 75 prosent av kundene, tilfredsstillende bestemmelsene om selskapsmessig skille i det

¹² Se rapport "Oppfølging av tilsynsmeldingen, gjennomgang av reguleringer og organiseringen av tilsynet med kraftsektoren", AAD

¹³ I tabellen fokuseres det på selskaper med ordinære distribusjonsnett. I tillegg kommer om lag 48 selskaper som kun eier regional- og/eller sentralnettsanlegg, samt små distribusjonsnett med et svært lite antall kunder.

nye elmarkedsdirektivet som er vedtatt av EU-kommisjonen og som nå gjennomgås av Olje- og energidepartementet, se kapittel 9.3.

Vertikalt integrerte selskap er organisert som ett selskap, men det stilles krav til regnskapsmessig skille for selskapets ulike virksomhetsområder. I konsern er det i tillegg til regnskapsmessig skille et selskapsmessig skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet.

Ved oppkjøp, sammenslåing, annen ervervelse eller etablering hvor både nettvirksomhet og konkurranseutsatt konsesjonspliktig virksomhet er involvert, kan det ved konsesjonsbehandling stilles krav til konsernorganisering hvor nett og produksjon/omsetning skilles i separate datterselskaper. Kravet til selskapsmessig skille skal blant annet hindre kryssubsidiering og sikre at nettselskapene opptrer nøytralt.

Det er flere årsaker til at NVE ikke ønsker slik vertikal integrasjon (dvs. selskap som driver nettvirksomhet og omsetning og/eller produksjon i samme juridiske enhet). Et vertikalt integrert selskap vil kunne utnytte sin monopolsituasjon som nettselskap til å gi fordeler til egen omsetnings- eller produksjonsvirksomhet. Dette vil kunne hindre effektiv konkurranse og føre til høyere priser for strømkundene. Videre har nettselskapene monopol i sine forsyningsområder, og deres inntekter er derfor regulert av NVE. Organisering av nettvirksomhet og annen virksomhet i samme konsern vil kunne øke mulighetene for såkalt kryssubsidiering. Et eksempel på kryssubsidiering kan være å føre kostnader som tilhører konkurranseutsatt virksomhet i nettselskapets regnskap, slik at nettselskapet i neste omgang får innvilget en høyere inntektsramme.

Nettselskap og omsetningsselskap innenfor samme konsern har i dag i stor grad felles kundebehandling og utnyttelse av en rekke fellestjenester. Kundeservicefunksjoner som besvarelse av henvendelser og fakturering foregår felles ved at tjenesten utføres av nettselskapet eller av omsetningsselskapet. Videre er kundeinformasjonssystemet i praksis felles for begge selskap. utfordringer knyttet til slike fellestjenester er nærmere gjort rede for i kapittel 3.3.3.

Hovedandelen av selskapene har ved organisering av disse funksjonene lagt vekt på at kundene i stor grad oppfatter nettselskap og omsetningsselskap i *konsernet* som en *enhet*. Selskapene mener at siden helhetlig kundeservice blir oppfattet som mer kundevennlig, bør det være enkelt for kunden å forholde seg til både nettvirksomhet og kraftsalg.

Innenfor vertikalt integrerte selskap er det ikke skilt mellom virksomhetsområder med hensyn til kundeservicefunksjoner. Kundebehandling foretas for selskapet som én enhet, men egen kraftomsetningsvirksomhet kan ikke gis fordeler fremfor andre kraftleverandører. Dersom selskapet utnytter kundeinformasjon den har ervervet i kraft av å være nettselskap, for eksempel til spesialtilpassede markedsføringstiltak mot andre leverandørers kunder, vil dette innebære forskriftsbrudd også for et vertikalt integrert foretak.

9.3 El-direktiv II om kraftmarkedet

I EU-direktivet av 26. juni 2003¹⁴ om felles regler for et indre elektrisitetmarked (eldirektiv II, bygger videre på direktivet fra 1996), er det blant annet en artikkel om *unbundling of distribution system operators*, artikkel 15. Her oppstilles det krav til både selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettselskap (distribution system operators), og produksjons- og omsetningsvirksomhet. Tilsvarende krav stilles til systemansvarlig nettselskap (transmission system operators) i artikkel 10. Artikkel 17 åpner imidlertid for at det kan eksistere en kombinert operatør, gitt at denne oppfyller tilsvarende krav til uavhengighet fra omsetning og produksjon.

Det er mulig å unnta vertikalt integrerte virksomheter med under 100 000 kunder fra kravene om selskapsmessig og funksjonelt skille. Dette gjelder kun for nettselskap, og en tilsvarende unntaksbestemmelse finnes ikke for systemansvarlige nettselskap (TSO'er).

Direktivet oppstiller ikke noe krav om å skille fellestjenester mellom nettvirksomhet og produksjons- og omsetningsvirksomhet, det vil si fellestjenester som er gjenstand for vurdering i dette kapittelet.

El-direktiv II skal implementeres i energilovgivningen i Norge. Dette vil føre til endringer i energiloven, og det skal i den forbindelse lages en odelstingsproposisjon.

Det bør også nevnes at EU-kommisjonens direktorat for energi og transport har utarbeidet et strategidokument for et felles elektrisitetmarked.¹⁵ Dette dokumentet omhandler ulike tiltak som er sentrale for å kunne realisere et effektivt felles europeisk kraftmarked. Særlig interessant i denne sammenheng er kapittel 7 om å legge til rette for et effektivt sluttbrukermarked, blant annet effektive leverandørskifteprosesser. Her heter det også at *”Procedures should also be in place to minimise the administrative burden on final consumers, especially for households.”* Dette kan være relevant i sammenheng med sluttbrukernes forhold i kraftmarkedet med hensyn til blant annet fakturering.

9.4 Kostnadmessige aspekter ved skille av fellestjenester

I dette kapittelet skal vi se på kostnader og nytte forbundet med skille ulike fellestjenester mellom nettvirksomheten og omsetningsvirksomheten. Undersøkelsene er gjennomført av ECON og daVinci.¹⁶ EU-direktivet oppstiller som vi nevnte i 8.3 ikke krav til skille av fellestjenester mellom nettvirksomheten og produksjons- og omsetningsvirksomheten i

¹⁴ Official journal of the European union, Directive 2003/54/EC of the European parliament and of the council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC.

¹⁵ DG Energy and Transport working paper, strategy paper, medium term vision for the internal electricity market.

¹⁶ Se rapport til ECON Analyse og daVinci, ”Nasjonal måleverdidatabase og forbud mot fellesfakturering”, rapport 2004-113, utarbeidet for NVE.

det vertikalt integrerte selskapet/konsernet. De kostnadmessige aspektene som drøftes her dreier seg om kostnader ved funksjonelle skiller som går utover kravene i direktivet.

Det må innledningsvis understrekes at funn, vurderinger og konklusjoner i undersøkelsene som er foretatt fullt og helt må stå for ECON og daVinci sin regning, og at disse ikke uten videre deles av NVE.

Fellesaktivitetene som er gjenstand for vurdering er dels av organisatorisk natur (for eksempel de ansatte i et kundesenter) og dels av teknisk/systemrelatert natur (kundeinformasjonssystem eller IT-systemer for fakturering). Det som har blitt undersøkt er kostnader knyttet til de direkte kunderelaterte aktivitetene. Caseundersøkelsen tar utgangspunkt i to *direkte kunderelaterte* aktiviteter som kan være gjenstand for synergibetraktninger i vertikalt integrerte selskap, fakturering og kundeservice

Et lovpålagt skille mellom ulike fellestjenester vil kunne føre til merkostnader for aktørene i kraftmarkedet. ECON/daVinci peker på at det vil påløpe merkostnader for vertikalt integrert selskap og selskap i konsern, merkostnader med hensyn til regulering/håndheving og merkostnader for sluttbruker. Det er viktig å understreke at det i dette delkapittelet er tale om brutto merkostnader for nettselskap og kraftleverandører, samt eventuelle reguleringskostnader for myndighetene. De samfunnsøkonomiske nytteverdier en kan få ved økt grad av separasjon mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet er kun marginalt omtalt i rapporten til ECON/daVinci.

De kostnadmessige konsekvensene for kraftleverandørene og nettselskapene kan deles opp i følgende grupper:

Etableringskostnader

En splittelse av fellesaktiviteter vil føre til engangsinvesteringer i tidligere integrerte selskap. Organisatorisk vil det måtte etableres parallelle strukturer, eller i det minste etableres rapporteringsrutiner som sikrer at eksisterende strukturer ikke "utnytter synergieffekter" (et eksempel kan være at kundemottaket er åpent til ulike tider for hhv kraft- og nettkunder). En sannsynligvis viktigere etableringskostnad vil være knyttet til opprettelsen av parallelle IKT-systemer, og her i første rekke etableringen av et nytt kundeinformasjonssystem (KIS).

Driftskostnader

Opprettelsen av parallelle aktiviteter for hhv kraft og nett vil som antydnet overfor forårsake økte kostnader, og i neste omgang økte kraftpriser/nettleie. Etableringen av en ny database for kundeinformasjon vil etter ECON/daVinci sin vurdering sannsynligvis være en marginal kostnad målt mot den ekstrakostnad som oppstår når for eksempel to KIS-systemer skal holdes oppdatert parallelt.

Merkostnader for sluttkundene

De merkostnader som et forbud mot fellestjenester vil medføre vil i neste omgang kunne bli belastet kraftforbrukerne. Avhengig av hvordan modellen konkret utformes vil kraftprisen og/eller nettleien kunne øke.

Et forbud mot fellesaktiviteter mellom nett og kraft vil føre til at de sluttkunder som i dag får en samlet faktura i fremtiden vil få tilsendt faktura fra både nettselskap og

kraftleverandører. For kraft- og nettselskapet vil dette føre til økte faktureringskostnader i form av porto (så lenge ikke for eksempel autogiro benyttes), og kostnadene for sluttkunden når det gjelder betaling av faktura vil også kunne øke (for eksempel økte bankgebyrer).

9.4.1 Brutto merkostnader knyttet til skille av fakturering og KIS

Her ser vi på brutto merkostnader dersom en skal stille krav til skille med hensyn til fakturering av netjtjenester og kraftkjøp, og krav til skille av kundeinformasjonssystemer (KIS).

Et krav om separat fakturering av netjtjenester og kraftkjøp vil ikke bety at selskapenes KIS må dupliseres. Kundeinformasjonssystemene må håndtere utsendelse av separate fakturaer i dag. Nettselskap må sende ut egen faktura for netjtjenester til sluttbrukere som ikke har kraftleverandør med tilknytning til et nettselskap, og en kraftleverandør må gjøre det samme til de sluttbrukerne som ikke er i nettområdet hvor den er dominerende aktør.

Dersom en skal stille krav til skille av KIS, det vil si at det må etableres KIS system for hver kundetype (hhv. strøm og nett), kan følgende merkostnader tenkes å oppstå:

- Datalisenser til nytt kundeinformasjonssystem (KIS)
- Drift av maskinvare og back-up tjenester i forbindelse med et nytt KIS

Første rad i tabell 5 viser dagens faktureringskostnader for en henholdsvis stor og liten vertikal integrert aktør (både i kr/anlegg/år og sum. MNOK/år). Rad 2 og 3 gjengir aktørenes anslag på merkostnadene for henholdsvis skille av KIS og skille av fakturering. Med summen av disse merkostnadene kan en beregne kostnadsøkningene som de vertikalt integrerte aktørene vil få. Det fremgår at økning per anlegg pr år (160 kr) antas å være lik for begge aktørene.

Scenarier	Større aktør (~100.000 anlegg)		Mindre aktør (< 12.500 anlegg)	
	anlegg/år	sum/år	anlegg/år	sum /år
Dagens situasjon m. fellesfaktura	200 kr	20 MNOK	260 kr	3,2 MNOK
Merkostnader ifm KIS duplisering	130 kr	13 MNOK	130 kr	1,6 MNOK
Merkostnader ifm 2 fakturaer	30 kr	3 MNOK	30 kr	0,4 MNOK
Beregnet ny pris	360 kr	36 MNOK	420 kr	5,2 MNOK
Merkostnad uten fellesfakturering:	160 kr	16 MNOK	160 kr	2 MNOK

Tabell 5: Merkostnader forbundet med skille av fakturering

9.4.2 Brutto merkostnader forbundet med skille av kundesenter

Ved innføring av et krav om skille av kundesenter må kraft- og nettkunder håndteres i to atskilte KIS-systemer. Følgelig må alle kundedata registreres og vedlikeholdes i to systemer. Gitt dagens teknologiløsninger og kundebehandlingstid vil dette tilsi en

bemanningsøkning både når det gjelder den løpende oppdatering av to parallelle databaser, men også ekstra årsverk i forbindelse med drifting av den nye basen med tilliggende grensesnitt.

I tabellen nedenfor er merkostnadene knyttet til et nytt kundesenter beregnet ut fra aktørenes anslag knyttet til ekstra bemanningsbehov (rad 1) og kostnader per årsverk (rad 2). Det fremgår at sum merkostnad i forbindelse med den økte bemanningssituasjonen for hhv en større og mindre aktør vil være på henholdsvis 40 og 100 kr i årlig merkostnad per anlegg.

Kostnadstyper	Større aktør (~ 100.000 anlegg)	Mindre aktør (< 12.500 anlegg)
Antall ekstra årsverk	7	2
Kostnad per årsverk (inkl. sos.kostnader)	600.000 kr	600.000 kr
Sum årlig merkostnad	4,2 MNOK	1,2 MNOK
Årlig merkostnad per anlegg	40 kr	100 kr

Tabell 6: Merkostnader forbundet med skille av kundesenter

9.4.3 Samlete brutto merkostnader for aktørene ved skille

Med summen av aktørenes anslag på merkostnader i tilknytning til fakturering og kundeservice kommer en frem til aktørenes anslag på de totale merkostnadene ved et krav om separate fellestjenester i tabellen nedenfor.

Kostnadstyper	Større aktører (~100.000 anlegg)	Mindre aktører (< 12.500 anlegg)
Årlig merkostnad fakturering per anlegg	160 kr	160 kr
Årlig merkostnad kundesenter per anlegg	50 kr	100 kr
Sum årlige merkostnader per anlegg	200 kr	260 kr
Årlige samlete merkostnader ¹⁷	193 MNOK	256 MNOK

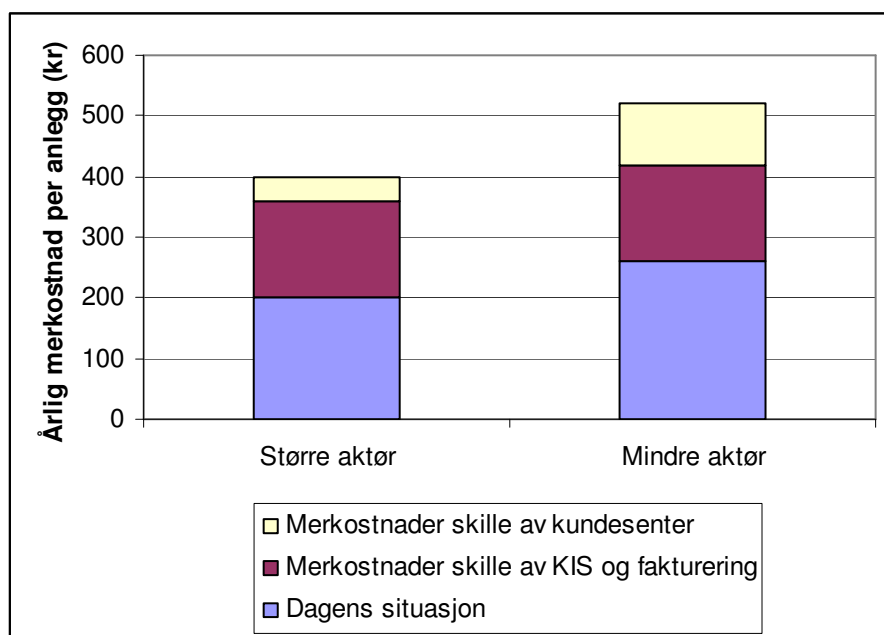
Tabell 7: Samlete merkostnader ved et forbud mot fellestjenester

I figur 12 på neste side ser en at kostnadene per anlegg under dagens situasjon for en stor aktør (200 kr) er 60 kr lavere enn for en mindre aktør (260 kr). Denne forskjellen skyldes i første rekke at anskaffelse og ikke minst drift av KIS-system vil være dyrere for mindre vertikalt integrerte kraftleverandører enn for større.

Samlet sett mener ECON/daVinci at en innføring av forbud mot de nevnte fellestjenester i vertikalt integrerte selskap vil føre til betydelige brutto merkostnader i kraftmarkedet. Av

¹⁷ Disse tallene fremkommer etter anslag på hvor mange kunder de integrerte selskapene har. Anslaget er 1 917 730, basert på rapportering til NVE og skjønsmessig justert etter hvor mange kunder som har uavhengige kraftleverandører/ikke felles faktura. Det vil ikke påløpe tilsvarende kostnader for de uavhengige kraftleverandørene.

anslagene til ECON/daVinci ovenfor vil det på landsbasis være samlede årlige brutto merkostnader på rundt 450 MNOK.



Figur 12: Årlig brutto merkostnad per anlegg ved forbud mot fellestjenester

9.5 NVEs vurdering av de aktuelle merkostnadene

Som det er vist i forrige avsnitt utgjør merkostnader knyttet til fakturering og KIS-duplisering, det som her er kalt for faktureringskostnader, størstedelen (> 60 %) av de totale merkostnadene per anlegg for større og mindre aktører, hhv 200 og 260 kr. Med andre ord, selve drifting av og innkjøp av lisenser til datamaskinvare ser ut til å veie mer enn de direkte kostnadene knyttet til en bemanningsøkning.

Videre, av de totale merkostnadene knyttet til fakturering er merkostnadene knyttet til utsendelse av to fakturaer relativt små. I følge aktørene selv er det kun en mindre omprogrammering som må til før man kan kjøre to avregninger på samme maskin, en for nettleie og deretter en for kraftomsetning. Det er ikke behov for separate KIS for at et vertikalt integrert selskap skal kunne sende ut to separate fakturaer, én for netttjenester og én for elektrisk energi. En slik praksis eksisterer allerede i de vertikalt integrerte selskapene. Nettselskap må i dag sende ut separat faktura for netttjenester til sluttbrukere som ikke har lokal kraftleverandør (fellesfakturering), og lokalt dominerende kraftleverandører som har sluttbrukere i andre nettområder gjør det samme. En må anta at kostnadene ved å gjøre dette til en generell ordning uavhengig av kraftleverandør, er små. Økte kostnader forbundet med å produsere to fakturaer i stedet for én består i stor grad av økte portokostnader. Kostnadsestimater beløper seg her til om lag 30 kroner per anlegg per år. Dersom en sluttbruker har et årlig forbruk på 20 000 kWh, vil dette innebære en økning i påslag på 0,15 øre/kWh, noe som må betegnes som en svært liten økning.

Med økt bruk av elektronisk fakturering (e-faktura) kan en vente en reduksjon i disse kostnadene i tiden fremover.

Kostnadsanslagene i 9.4 er basert på en relativt begrenset undersøkelse, og det er således etter NVEs syn vanskelig å trekke for generelle konklusjoner basert på dette. Likevel sier resultatene fra undersøkelsen oss at kostnadene ved å skille ulike tjenester mellom nettselskap og kraftleverandør er betydelige, spesielt dersom en skal stille krav til separat kundebehandling mellom de ulike virksomhetene. Det kan fremstå som lite hensiktsmessig å stille et krav til skille i databaser dersom det ikke også stilles krav til separate kundesentre for nett og kraft.

Etter NVEs vurdering fremstår det per i dag som lite hensiktsmessig å stille krav til separate kundesentre og kundeinformasjonssystemer dersom en kun ser på de bedriftsøkonomiske sidene av et slikt tiltak.

Et krav til separat fakturering av nettjenester og elektrisk energi fremstår som et rimeligere tiltak og kan derfor være mer aktuelt rent kostnadsmessig. Nytteaspektene samfunnsøkonomisk sett drøftes seinere, og vil være avgjørende for hvorvidt en bør iverksette tiltak av en slik karakter.

Det er også mulig å fastsette slike krav til skille av fellestjenester til å gjelde de største aktørene, siden mindre selskap vil kunne få relativt høyere kostnader enn de større selskapene. Dessuten vil da kravet føre til at en relativt stor kundemasse vil omfattes av kravet, slik at en stor del av markedet vil kunne få gevinster av et slikt tiltak. Dersom kravene likevel ikke vil generere vesentlige kostnader for aktørene, som for eksempel kostnaden ved å sende ut to fakturaer, kan ikke NVE se vektige argumenter for at kravene ikke skal gjelde de minste selskapene også.

9.6 Nytteverdier ved økt separasjon mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet

Som vi har vært inne på tidligere, medfører fellestjenester mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet at en kan få samordningsgevinster mellom de to virksomhetene. Bedriftsøkonomisk sett er dette rasjonelt og effektivt for de involverte virksomhetene/selskapene ved at de får kostnadsreduksjoner. På den annen side kan dette innebære en konkurranseskjevhet mellom kraftleverandørene ved at kraftleverandør tilknyttet nettselskapet kan ta ut slike samordningsgevinster, og ha et lavere kostnadsnivå enn de konkurrentene som ikke er tilknyttet et nettselskap. Samfunnsøkonomisk sett kan det derfor være grunner som taler for at en bør ha et sterkere skille mellom de ulike virksomhetene for å sikre virksom konkurranse i markedet. Vurderingene som må gjøres vil altså være en avveining av nytteverdiene en får ved økt grad av separasjon mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet og de oppsplittingskostnader og tap av eventuelle samdriftsfordeler mellom virksomhetene.

9.6.1 Innledende argumenter

Prinsipielt sett er på mange måter ønskelig med et klart og tydelig skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet, men det er like fullt et spørsmål hvor

langt en skal strekke nøytralitetsbegrepet i sluttbrukermarkedet og hvor omfattende dette skal være.

Gjennom energiloven legges det opp til skille mellom monopolbasert nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, det vil si produksjon og omsetning. Det er ikke krav til eiermessig skille, mens det som regel er krav til selskapsmessig skille ved oppkjøp og fusjoner. På engrosnivå er det et tydeligere skille mellom virksomhetene enn det er på sluttbrukernivå. Det kan synes ulogisk å stille slike krav på engrosnivå, mens virksomhetene har anledning til å "smelte sammen igjen" på sluttbrukernivå. Oppslittingskostnadene er langt større på engrosnivå der all kapitalen ligger. Det påløper blant annet store kostnader forbundet med dokumentavgift ved å skille produksjon- og nettvirksomhet. Kraftbransjen er kapitalintensiv, slik at disse kostnadene overstiger kostnadene ved å splitte opp den langt mindre kapitalintensive sluttbrukerdelen av verdikjeden.

Et klarere skille vil bidra til mindre rolleblanding mellom nettselskap og kraftleverandør og til mer ryddighet. Fra et regulatorisk ståsted er det en klar fordel at graden av separasjon er så stor som mulig.

Det må nevnes at OECD har påpekt at regnskapsmessig og selskapsmessig skille med felles eierskap alene ikke er tilstrekkelige virkemidler for å fremme eller beskytte konkurransen, da selskapene fortsatt har insentiver til å begrense konkurransen.¹⁸ OECD (2004) har nylig anbefalt Norge en sterkere grad av separasjon i kraftsektoren, enn det som er tilfelle i dag.¹⁹

Arbeidsgruppen som har arbeidet med oppfølging av tilsynsmeldingen (St.meld. nr 17 (2002-2003)), og foretatt en gjennomgang av reguleringer og organiseringen av tilsynet med kraftsektoren, konkluderer med at en må lede oppmerksomheten mot separasjon mellom nett- og konkurransevirkosmhet.²⁰

I St.meld. nr 15 (2004-2005) om konkurransepolitikken tas det også til orde for at det er behov for et klarere skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet i kraftmarkedet.

9.6.2 Likere konkurransevilkår

Et krav om separat fakturering, skille av felles kundesenter samt skille av kundeinformasjonssystem vil bidra til et mer reelt skille mellom nettvirksomhet og omsetningsvirksomhet. Dette vil føre til likere konkurransevilkår for kraftleverandørene, da kraftleverandør i konsernet ikke lenger har tilgang til nettselskapets informasjon i et felles system. Kraftleverandør i konsernet vil også miste den konkurransefordelen det er å kunne fakturere felles med nettselskapet. For frittstående kraftleverandører er det betraktelige praktiske problemer forbundet med dette, og dermed også kostnadmessige sider ved dette. I de tilfeller kraftleverandør i konsernet har hatt mindre arbeid enn andre leverandører i nettområdet i forbindelse med måleverdihåndtering, vil atskilte kundeinformasjonssystem også føre til likere forhold på dette området. Økonomiske

¹⁸ OECD (2001), *Restructuring public utilities for competition*.

¹⁹ OECD (2004), *Economic Surveys Norway 2004*.

²⁰ Oppfølging av tilsynsmeldingen, rapport fra arbeidsgruppe.

fordeler for kraftleverandør i konsernet ved felles system og funksjoner vil falle bort. Her kan det imidlertid gjøres tiltak for å sikre at alle kraftleverandører får tilgang til måleverdier samtidig. Når det gjelder fellesfakturerings med nettselskapet er dette et tilbud som i praksis kun har en etterspørter, og derfor er dette ikke i tråd med nøytralitetsbestemmelsene.

Slike konkurranseskjevheter representerer en inngangsbarriere for frittstående kraftleverandør, og det vil være etableringsfremmende å skille fellestjenester i de vertikalt integrerte selskapene. Det er stor grunn til å tro at antall frittstående kraftleverandører på sikt vil kunne øke dersom en stiller strengere krav til separasjon mellom nett- og omsetningsvirksomhet ved at konkurransevilkårene blir jevnet ut. Dette er etter NVEs vurdering viktig samfunnsøkonomisk sett, ettersom det viser seg at frittstående kraftleverandørene spiller en viktig rolle i konkurransen i sluttbrukermarkedet.

9.6.3 Synliggjøring av virksomhetene

Selv om EI-direktiv II i denne omgang ikke stiller krav til skille av fellestjenester, kan det etter NVEs vurdering være behov for strengere krav på dette området i det norske sluttbrukermarkedet for å få et reelt skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet i kraftmarkedet. Samfunnets ulemper ved vertikal integrering synes å være betydelige og er heller ikke avtakende. NVE ser at mange kraftleverandører og nettselskap har et tett samarbeid og integrasjon mellom det naturlige monopolnettvirksomhet og den konkurranseutsatte omsetningsvirksomheten. Det kan derfor synes nødvendig å iverksette tiltak som fører til et sterkere og et mer synlig skille mellom virksomhetene. Fellestjenester er svært aktuelt i så henseende.

Et skille av fellestjenester mellom nettselskap og kraftleverandør vil kunne føre til rendyrking av de ulike virksomhetsområdene og kostnadsbesparelser på sikt for aktørene. Samtidig vil det føre til en tydeligere synliggjøring av kostnadene forbundet med produksjon/omsetning og kostnadene knyttet til overføring av elektrisk kraft.

Atskilte kundefunksjoner for nett og kraftomsetning vil tydeliggjøre skillet mellom nettselskap og kraftleverandør og skillet mellom kostnad for overføring av kraft og kjøp av kraft for forbrukerne. Ved å "bundle" flere produkter sammen kan det være lettere å skjule prisen på den enkelte varen, også strøm. Dette kan virke tilslørende for sluttbrukerne, og en bør derfor unngå dette. Bundling av et monopolprodukt og et konkurranseutsatt produkt har uheldige sider. Det kan hemme sluttbrukermobiliteten i det konkurranseutsatte markedet og dermed effektiviteten i dette markedet. Det kan derfor synes hensiktsmessig å se nærmere på om monopolnettjenestene bør faktureres separat fra både kraftomsetning og andre produkter (bredbånd, alarmtjenester) som nettselskapet eller konsernet tilbyr.

Både kraftleverandør og nettselskap er viktig for sluttbrukerne, og det kan argumenteres med at begge bør ha direkte kundekontakt. Fakturaen er viktig for å ha direkte kundekontakt. Dersom en legger kundeperspektivet til grunn, kan det argumenteres med at en bør legge opp til et klart mulig skille mellom nettselskap og kraftleverandør. På denne måten vil sluttbrukernes forståelse for kraftmarkedet kunne øke, noe som vil kunne ha en positiv virkning på markedet. Mange sluttbrukere, spesielt i husholdningssegmentet oppfatter separasjonen mellom kraftomsetning og nettvirksomhet som forvirrende, og har vanskeligheter med å vite hva som inngår i de totale strømavgiftene. I tilfellet med

fellesfakturerer i regi av enten kraftleverandør eller nettselskap vil en av aktørene komme i bakgrunnen og dermed bli mindre synliggjort. Dette kan ha en negativ virkning på sluttbrukernes forståelse av markedet. Dersom en ved et skille av faktureringen samtidig stiller krav om det på fakturaene tydelig skal fremgå hva om inngår i strømutgiftene, samt at betaling for netjtjenester kommer på egen faktura og vice versa for kraftkjøp, er det grunn til å tro at sluttbrukernes energikompetanse ikke vil være mindre enn dersom de har felles faktura for netjtjenester og kraftkjøp.

9.6.4 Samlet kost/nytte-vurdering

Den fundamentale problemstillingen vi står overfor er avveiningen mellom samdriftsfordeler og målet om et effektivt kraftmarked gjennom konkurranse på mest mulig like vilkår.

Etter NVEs vurdering er kostnadene knyttet til å skille KIS-systemer og kundesentre av en slik størrelsesorden at de samfunnsøkonomiske nytteverdiene en per i dag kan forvente å oppnå ved et klarere skille mellom virksomhetene på denne måten ikke er av tilstrekkelig karakter til å veie opp for disse oppsplittingskostnadene.

Kostnadene ved å forby fellesfakturering av netjtjenester og elektrisk energi er på den annen side relativt små. De samfunnsøkonomiske gevinster en vil få er betydelige gjennom en tydeligere synliggjøring helt ned på sluttbrukernivå av hva som er nettvirksomhet og hva som er kraftomsetningsvirksomhet, samt en mer virksom konkurranse i sluttbrukermarkedet gjennom utjevning av konkurransevilkår. Det vises i den forbindelse til sammenligningen av priser mellom de fem største kraftleverandørene og de fem billigste i kapittel 4.2.5. Et slikt tiltak fremstår som en hensiktsmessig måte å øke grad av separasjon mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomheter, og er i tråd med energilovens intensjoner.

Det er etter NVEs syn viktig å motvirke en utvikling i sluttbrukermarkedet som kan innebære markedsdeling mellom et fåtall store kraftleverandører. Videre er det uheldig dersom det viktigste legevilkåret for kraftleverandørene i sluttbrukermarkedet er tette bånd, både organisasjonsmessig og funksjonelt, til et nettselskap.

9.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi skal her se på økonomiske og administrative konsekvenser for ulike aktører dersom en oppstiller et krav om at fakturering av netjtjenester og kraftkjøp skal foregå separat.

Kraftleverandører

For kraftleverandører som vil omfattes av et slikt krav, det vil si de som er integrert med et nettselskap, vil det påløpe oppsplittingskostnader ved å måtte fakturere separat fra netjtjenestene. Dette avhenger imidlertid av hvordan kostnadsfordelingen mellom nettselskap og kraftleverandør er for fellestjenester. Samdriftsfordelene med nettselskapet faller bort. Imidlertid er det så langt NVE kan se ikke tale om vesentlige oppsplittingskostnader. Produksjon av to separate fakturaer i stedet for én kan gjøres

gjennom en mindre omprogrammering innenfor dagens KIS-løsninger. Størstedelen av kostnadsøkningen er knyttet til portoutgifter. Det vises ellers til kapittel 9.4 for detaljer rundt oppsplittingskostnadene. Med økt bruk av elektronisk fakturering (e-faktura) forventes en reduksjon i disse kostnadene i tiden fremover.

For kraftleverandører som ikke er integrerte med et nettselskap, vil det ikke påløpe noen kostnader ettersom alle disse fakturerer separat i dag.

Kraftleverandørene vil fremdeles ha anledning til å ”bundle” og samfakturere med andre produkter enn de monopolbaserte nettjenestene, og derigjennom skape synergieffekter.

Sluttbrukerne

For sluttbrukerne kan det oppfattes som uvanlig med krav om separat fakturering av kraftkjøp og nettleie, mens begge kan fakturere felles med andre varer og tjenester. Dette kan oppfattes som ulogisk for kundene ettersom strøm og nettleie er komplementære goder og derfor i større grad bør kunne fellesfaktureres foran andre mindre beslektede produkter. I dag ser vi flere selskap som ”bundler” ulike produkter i tillegg til å fellesfakturere nettleie og kraftkjøp. Det fremste eksempelet på dette er Lyse Energi AS som driver med televirksomhet (inkludert bredbånd), gass og fjernvarme i tillegg til nettvirksomhet og kraftomsetningsvirksomhet. Disse produktene faktureres felles. Lyse Energi AS kommer som regel veldig godt ut i ulike kundeundersøkelser, og er muligens et av de mest populære energiselskapene i Norge. Det kan selvsagt være ulike grunner til det, men en faktor kan være at kundene får alle de nevnte tjenestene på én faktura. Andre selskap har, om enn i mindre grad enn Lyse Energi AS, også knyttet andre varer og tjenester opp mot nettleiefakturaen. Vi ser en utvikling i retning av kobling av ulike produkter som i utgangspunktet er mindre relatert til nettleien enn strømkjøpet, og dette oppfattes i stor grad som kundevennlige løsninger.

Dersom en ser på hensynet til sluttbrukerne isolert sett, *kan* fellesfakturering av nettjenester og elektrisk energi være en hensiktsmessig ordning. Som vi imidlertid har pekt på flere steder i rapporten, avhenger fellesfakturering av at sluttbrukeren har den lokalt dominerende kraftleverandøren. Dette er ikke heldig for konkurransen. Konkurransen i sluttbrukermarkedet skal i siste instans komme sluttbrukerne til gode gjennom riktige marginer for kraftleverandørene, (det vil si på linje med andre bransjer med tilsvarende risiko, pris lik grensekostnad for den siste leverandøren). Dersom konkurransen svekkes, svekkes dermed også sluttbrukernes interesser.

Det er vanskelig å si noe generelt og entydig om kundenes ønsker med hensyn til felles eller separate fakturaer. Strøm er i utgangspunktet et lavinteresseprodukt for folk flest, og det kan derfor være problematisk å få tydelige ønsker og engasjement fra kundenes side. Unntaket er når prisene blir veldig høye, slik som vinteren 2002-2003 da strømpriser og faktureringsmåter kom i sterkt fokus i media og hos sluttbrukerne. Det kan være fordeler med å få alt på én faktura. På den annen side kan det være fordeler med å få separate fakturaer, spesielt i situasjoner med høye strømpriser og høyt forbruk, som vinteren 2002-2003. Da vil enkeltregningene være mindre og mer overkommelige for sluttbrukerne. Dessuten er det et poeng at en med separate fakturaer lettere kan legge til rette for at kunden kan få en samlet faktura for kraftkjøp dersom den har flere anlegg i ulike nettområder.

I forhold til EUs strategidokument for kraftmarkedet kan en argumentere med at det er mer byrdefullt administrativt sett for sluttbrukerne å motta to fakturaer i stedet for én for strømutgiftene. Alternativet er fellesfakturering i regi av kraftleverandør som vil være kostnadsdrivende for kraftleverandørene og dermed for sluttbrukerne. Separate fakturaer vil på sin side gjøre det mer transparent for sluttbrukerne, og dermed mer oversiktlig hva som er kraftkjøp og hva som er nettleie. Dette vil være en fordel for sluttbrukerne.

Ved separate fakturaer for nettjenester og elektrisk energi vil sluttbrukerne kunne få de respektive fakturaer på ulikt tidspunkt, ettersom kraftleverandørene ikke må fakturere etterskuddsvis. Det har også blitt påpekt at faktura for elektrisk energi ikke bruker samme profiler som grunnlaget for faktura for nettjenester, og at dette er forvirrende for sluttbrukerne. Det er ikke krav til at kraftleverandørene skal benytte justert innmatingsprofil i avregningen av kundene. Imidlertid bør det i denne forbindelse nevnes at en bransjenedsatt arbeidsgruppe har utarbeidet en standard for saldooppgjøret i kraftmarkedet.²¹ Denne standarden legger opp til endringer i rapporteringen av avregningsdata mellom aktørene. Et punkt er oversendelse av justert innmatingsprofil til kraftleverandør. Gjennom standarden vil kraftleverandør kunne få helt samme avregningsgrunnlag som nettselskapene. Derigjennom kan avregningsforskjellene mellom de to fakturaene falle bort.

Det er etter NVE syn vanskelig å si noe generelt om energikompetansen knyttet til en sluttbruker har felles faktura eller separate fakturaer for nettjenester og kraftkjøp. Dersom det er slik at fellesfakturering bidrar til økt energikompetanse, er det etter NVEs syn mulig å hente ut denne mulige økte energikompetansen, også ved å ha to separate fakturaer. Det kan stilles krav om at det på både faktura for nettjenester og kraftkjøp tydelig skal fremgå hva de totale strømutgiftene består av (kraftkjøp, nettjenester og avgifter). Det kan videre stilles krav om at faktura for nettjenester skal inneholde tydelig informasjon om at betaling for kraftkjøp kommer på egen faktura, og tilsvarende for faktura for elektrisk energi. På denne måten vil sluttbrukerne kunne bli vel så bevisst på de ulike elementene strømutgiftene består av.

Nettselskap

For nettselskap som vil omfattes av et slikt krav, det vil si de som er integrert med en kraftleverandør, vil det påløpe oppsplittingskostnader ved å måtte fakturere separat fra kraftkjøpet. Dette avhenger imidlertid av hvordan kostnadsfordelingen mellom nettselskap og kraftleverandør er for fellestjenester. Samdriftsfordelene med kraftleverandør faller bort. Imidlertid er det så langt NVE kan se ikke tale om vesentlige oppsplittingskostnader. Produksjon av to separate fakturaer i stedet for én kan gjøres gjennom en mindre omprogrammering innenfor dagens KIS-løsninger. Størstedelen av kostnadsøkningen er knyttet til portoutgifter. Det vises ellers til kapittel 8.4 for detaljer rundt oppsplittingskostnadene.

Gjennom en separat faktura for nettjenester vil nettselskapene synliggjøres mer overfor sluttbrukerne. Det er flere grunner til at det er ønskelig at nettselskapene er synlig overfor sluttbrukerne, hovedsakelig fordi nettselskapene er ansvarlig for alt det fysiske i nettet.

²¹ Teknisk standard for avregningsgrunnlag (saldooppgjør) i kraftmarkedet, Systemstøtte for Ediel/Norsk Ediel Ekspertgruppe.

Nettselskapene vil stå fritt til å fakturere nettjenestene felles med øvrig virksomhet og andre produkter enn elektrisk energi. Dette vil kunne gi dem samdriftsfordeler. NVE vil imidlertid påpeke at det ved fellesfakturering av nettjenester og andre produkter, som for eksempel bredbånds- og installasjonsvirksomhet, er viktig at nettselskapene som monopolister opptrer ryddig også her. Det bør tydelig fremgå skille mellom de monopolbaserte nettjenestene og de øvrige virksomhetene som er konkurranseutsatte, for å unngå konkurransehemming.

Myndigheter

Et krav til skille mellom monopolbasert virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet vil alltid innebære at myndighetene må føre tilsyn og kontroll med at aktørene organiserer seg i henhold til kravene som stilles. I dag er det krav til regnskapsmessig skille mellom virksomhetene, og krav til selskapsmessig skille ved større oppkjøp og fusjoner. I tillegg er det krav til at nettselskapene skal opptre nøytralt overfor kraftleverandører og sluttbrukere i enhver sammenheng, og krav til at rene omsettere ikke skal medvirke til at nettselskapene bryter nøytralitetskravene. I praksis kan det være vanskelig for myndighetene å avdekke hvorvidt det har skjedd et brudd på nøytralitetskravene, spesielt i situasjoner knyttet til den daglige driften som involverer felles kundesenter og kundebehandlere. NVE har behandlet flere slike saker der en ikke har funnet grunn til å gå nærmere inn i saken fordi klagene på nettselskapenes manglende nøytralitet er generelle uten å kunne gi dokumenterte opplysninger om at dette faktisk har forekommet. NVE kan vanskelig gripe inn overfor en konsesjonær med mindre et forskriftsbrudd er dokumentert.

Etter NVEs syn er de regulatoriske utfordringene knyttet til nettselskapenes nøytralitet langt større i dag enn hva de vil være med større krav til skille som gjør nettselskapene mer transparente. Det vil da være mer synlig og sporbart dersom nettselskapet har brutt nøytralitetskravene. Det vil i en slik situasjon være mulig å gi de nødvendige pålegg til de selskap som har brutt forskriftenes krav. Fra et reguleringsståsted vil det derfor være enklere å føre tilsyn med at nettselskapene overholder regelverket dersom en har synlige og sporbare skiller mellom virksomhetene/selskapene. Skille av fakturering vil være nyttig i en slik sammenheng.

Et klarere skille vil generelt bidra til mindre rolleblanding mellom nettselskap og kraftleverandør og til mer ryddighet. Fra et regulatorisk ståsted er det en klar fordel at graden av separasjon er så stor som mulig.

NVE har hjemmel til å stille krav om det ikke er mulig å fellesfakturere nettjenester og elektrisk energi gjennom energilovforskriften § 4-5 hvor det heter:

”Måling, avregning og fakturering skal utføres på en måte som sikrer en enkel markedsadgang og legger til rette for en effektiv kraftomsetning. Dette gjelder blant annet regulerkraftavregning, leverandørskifte, måling, avregning og fakturering av nettjenester og elektrisk energi, og felles fakturering av nettjenester og elektrisk energi.

Fakturering gjennomføres på en måte som bidrar til at sluttbruker bevisstgjøres sitt forbruk av elektrisk energi.”

Vi konsentrerer oss her om paragrafens første ledd. For å skape effektiv kraftomsetning må en ha effektiv konkurranse, jf. energilovens virkemiddel. NVE vurderer det dithen at fellesfakturering i dag er konkurransehemmende ved at kun dominerende aktører i praksis har denne muligheten. Det oppstår et effektivitetstap i markedet på grunn av denne konkurranseskjevheten. Det leder ikke til mest mulig effektiv konkurranse. For å få en mer effektiv kraftomsetning, bør det etter NVEs syn ikke være mulighet for å fellesfakturere netjtjenester og kraftkjøp.

Det må gjøres i forskrift om måling, avregning mv. kapittel 6 dersom det skal oppstilles et krav om separat fakturering av netjtjenester og elektrisk energi.

Videre antas det at tiltak knyttet til å skille virksomhetene i større grad er relativt enkle å innføre sammenlignet med andre tiltak, da det stilles krav til en rendyrking av selskapenes funksjoner. Tiltak knyttet til å gi kraftleverandør utvidede oppgaver fremstår som langt mer krevende samfunnsøkonomisk sett, når en ser både på kostnadene og utfordringene for aktørene i bransjen, kraftmarkedet samlet sett og med hensyn til de regulatoriske utfordringene.

9.8 Konkluderende merknader

Etter NVEs vurdering er fordelene som kraftleverandører tilknyttet nettselskap får, av en slik karakter og omfang at får negative konsekvenser for konkurransen i sluttbrukermarkedet. Likevel må en erkjenne at selskapene har samordningsgevinster ved å ha fellestjenester, og det vil kunne være for kostbart å stille krav til å skille alle typer fellestjenester mellom nettselskap og kraftleverandør. Fokus i dette kapitlet har vært funksjonelle tjenester som fakturering, kundeinformasjonssystemer og kundesentre/kundebehandling. Nettselskap og kraftleverandør har andre fellestjenester, som for eksempel ledelse, kantine, innkjøp og logistikk, personalfunksjoner og administrasjon. Dette kan ofte også være organisert i et eget selskap i konsernselskap. Det viktigste er etter NVEs syn de fellestjenester som er synlige for kundene.

Det bør understrekes at El-direktiv II skal implementere i energilovgivningen, og at dette kan få konsekvenser for flere selskap med hensyn til selskapsmessige og funksjonelle krav. I utgangspunktet innebærer ikke direktivet et forbud mot fellestjenester. NVE mener likevel at det i det norske sluttbrukermarkedet er behov for strengere krav til separasjon enn det som direktivet legger opp til med hensyn til fellestjenester.

Etter NVEs vurdering vil det føre for langt å stille krav til separasjon av alle slike typer fellestjenester på det nåværende tidspunkt. NVE mener at et krav til separasjon mellom nettvirksomheten og omsetningsvirksomheten på det nåværende tidspunkt bør konsentreres om faktureringen. Av konkurransemessige hensyn er det hensiktsmessig å stille krav til at faktureringen av netjtjenester skal foregå separat fra fakturering av elektrisk energi. Det vil utjevne konkurransevilkår mellom dominerende og ikke-dominerende kraftleverandører, og føre til mer effektiv konkurranse.

Det er også i utgangspunktet mulig å fastsette krav til skille av fellestjenester til å gjelde de største aktørene, siden mindre selskap vil kunne få relativt høyere kostnader enn de større selskapene. Dessuten vil da kravet føre til at en relativt stor kundemasse vil omfattes av kravet, slik at en stor del av markedet vil kunne få gevinster av et slikt tiltak. Dersom kravene likevel ikke vil generere vesentlige kostnader for aktørene, som for eksempel kostnaden ved å sende ut to fakturaer i stedet for én, kan ikke NVE se vektige argumenter for at kravene ikke skal gjelde de minste selskapene også.

NVE mener videre at et krav om separat fakturering av netjtjenester og elektrisk energi i utgangspunktet bør gjelde for fakturering av alle typer sluttbrukere, husholdninger så vel som næringskunder.

Det er etter NVEs syn svært viktig å motvirke en utvikling i sluttbrukermarkedet som kan innebære markedsdeling mellom et fåtall store kraftleverandører. Videre er det svært uheldig dersom det viktigste levevilkåret for kraftleverandørene i sluttbrukermarkedet er tette bånd, både organisasjonsmessig og funksjonelt, til et nettselskap.

10 Bedre sanksjonsmuligheter

Et tiltak for å sikre nettselskapenes nøytralitet i sluttbrukermarkedet er å følge opp de nettselskap som ikke overholder regelverket, på en tettere måte. Dette kan være hensiktsmessig uavhengig av modell/organisering av nettselskapenes rolle. Brudd på nøytralitet og mangelfull informasjon fra nettselskapets side er noen av de mest åpenbare tilfellene av praksis som ikke er i tråd med forskriftenes bestemmelser og der NVE ikke har velegnede sanksjonsmidler.

10.1 Dagens sanksjonsmuligheter

Energiloven hjemler i dag sanksjoner som tvangsmulkt og tilbaketrekking av konsesjon, jf. § 7-3, og fengsel og bøter, jf. § 7-5. I mange tilfeller vil imidlertid disse sanksjonene være uforholdsmessige og upraktiske ved mindre alvorlige overtredelser.

Anvendelsesområdet for bestemmelsene om overtredelsesgebyr i henhold til energiloven §§ 7-7 og 7-8 er i dag begrenset til overtredelse av energiloven § 5A-2. (Rasjoning).

Tilbaketrekking av konsesjon vil være en uforholdsmessig eller upraktisk sanksjon, for eksempel overfor nettselskaper som uansett må drive sin virksomhet med konsesjon. Tvangsmulkt skal kun fungere som et pressmiddel for å bringe et ulovlig forhold til opphør. Forutsetningen for å ilegge tvangsmulkt er at det fortsatt foreligger et ulovlig forhold, og tvangsmulkt kan derfor ikke brukes etter at det ulovlige forholdet er opphørt. Vi vil i denne forbindelse som et eksempel på tvangsmulktenes begrensning som et effektivt virkemiddel vise til saken vedrørende BKK Nett AS og faktureringsrutiner, hvor NVEs vedtak om tvangsmulkt ble opphevet av Olje- og energidepartementet fordi det beveget seg i grenseland mot en straffereaksjon.

I mange tilfeller vil også tidsbruk mht. utforming av vedtak gjøre tvangsmulkt til et uegnet virkemiddel. Tvangsmulkt som reaksjonsmiddel skal fungere som et fremtidig press for å få brakt et ulovlig forhold til opphør. Dersom tvangsmulkten i realiteten ilegges etter at det ulovlige forhold er opphørt, vil reaksjonen få karakter av straff som krever dom jf. Grunnloven § 96.

Straffansvar for mindre alvorlige overtredelser er etter NVEs syn i mange tilfeller en uforholdsmessig og uhensiktsmessig reaksjonsform.

10.2 Behov for overtredelsesgebyr

Større mulighet til å bruke overtredelsesgebyr vil etter NVEs vurdering kunne sikre en mer effektiv og fleksibel håndheving av energiloven med tilhørende ulike typer pålegg. Vi vil påpeke at NVE de senere år har behandlet en rekke saker hvor aktører i kraftmarkedet har klaget andre aktører inn for NVE for klare brudd på forskriftsverket. NVE har i ettertid fått kritikk for at det ikke ilegges tilstrekkelige sanksjoner. Innføring av adgang til å bruke overtredelsesgebyr kan medføre sanksjoner i flere saker enn i dag, og følgelig noe mer arbeid for forvaltningen. Hensynet til en effektiv og fleksibel håndheving av regelverket må imidlertid etter NVEs vurdering tillegges avgjørende vekt.

Nettselskapenes nøytralitet er et område hvor dagens sanksjonsmuligheter ofte er utilstrekkelige. Ved brudd på nøytralitet som kan dokumenteres, er det vanlig praksis at det fattes pålegg mot nettselskapet om å følge bestemmelsene i forskriften. Dette kan for eksempel være tilfeller der et nettselskap har drevet reklamevirksomhet for omsetningsselskapet i konsernet (omsetningsdelen i et vertikalt integrert selskap) som har ført til at denne kraftleverandøren har vunnet mange nye kunder. Ileggelse av gebyr vil være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel overfor nettselskapene i denne sammenheng. Det kan også være i forbindelse med gjennomføring av leverandørskifter og valg av faktureringsrutiner. Eksempelvis har NVE hatt en sak med Hafslund Nett som kun tilbød fellesfakturering til kunder av Hafslund Strøm. Videre har NVE ved nettselskapenes avregnings- og faktureringsplikt (leveringsplikt) sett tilfeller der nettselskapene overfører kunder til kraftleverandør i samme konsern/vertikalt integrert kraftleverandør. Brudd på nøytralitet er også et svært utbredt problem i bransjen, og NVE behandler mange saker på dette området. Det understrekes også at det ofte er et problem å dokumentere at et nettselskap har brutt nøytralitetskravene eller at en kraftleverandør har medvirket til at så har skjedd.

Også ved brudd på andre kapitler i forskrift om måling, avregning mv. er sanksjonsmulighetene i dag begrensede. Tilfeller der nettselskap ikke informerer sluttbrukere uten kraftleveringskontrakt om hvilke kraftleverandører som leverer i nettområdet, jf. § 2-1 og tilfeller der nettselskapet ikke overholder frist for oversendelse av måledata til kraftleverandør (jf. § 3-7), melding med timeverdier (§ 3-8) eller melding om målerskifte (§ 3-9) er noen eksempler.

En tettere oppfølging av nettselskapene krever derfor andre og mer hensiktsmessige sanksjonsmuligheter enn det NVE har per i dag. NVE ser et klart behov for å revidere og modernisere sanksjonsbestemmelsene i lovgivningen på ansvarsområdet til NVE, det vil si energiloven.

Det ville etter NVEs syn helt klart være et hensiktsmessig virkemiddel å ilegge konsesjonær overtredelsesgebyr ved en rekke ulike forskriftsbrudd, for eksempel nøytralitetsbrudd. Eksisterende virkemidler som tvangsmulkt, bøter eller fengsel er ikke velegnete virkemidler. Selv om det faktisk at problemer knyttet til dokumentasjon av nøytralitetsbrudd vil bestå selv om en har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, vil det kunne virke disiplinerende overfor nettselskapene at myndighetene har mer velegnete og strengere sanksjonsmuligheter.

Også i forhold til andre områder under energiloven har NVE tidligere påpekt et behov for ytterligere sanksjonsmuligheter. Et eksempel er den økonomiske reguleringen av nettselskapene der dagens sanksjonsmidler over for selskaper som overtrer grensene ikke innebærer noen økonomisk nedside utenom i alvorlige tilfeller der strafferettslige forhold er involvert, jf NVE rapport 4.2004, s. 71.

NVE vil fremheve at mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr ved nøytralitetsbrudd vil være virkningsfullt selv om andre tiltak for å løse problemene også kan være hensiktsmessig. Det er altså tale om komplementære tiltak for å sikre nettselskapenes nøytralitet og virksom konkurranse i sluttbrukermarkedet.

11 Referanser

- DG Energy and Transport working paper: *Strategy paper, medium term vision for the internal electricity market*, mars 2004.
- ECON Senter for økonomisk analyse, *Nasjonal måleverdidatabase og forbud mot fellesfakturering*, rapport 2004-113, desember 2004.
- Enfo, *Monopolets utstrekning*, publikasjon nr. 448-2000, august 2000
- NVE, *leverandørskifteundersøkelse 4. kvartal 2004*, februar 2005
- NVE-notat, *Evaluering av fakturaordning - Nettleie og kraft*, saksnr. 200203065-5, november 2004
- NVE-notat, *Oppsummering av arbeidseminar om nettselskapenes rolle i sluttbrukermarkedet*, saksnr. 200400200-32, august 2004.
- NVE-rundskriv, *Rundskriv om nettselskapenes plikt til å oppgi målepunkt ID*, saksnr 200302601-1, juli 2003
- NVE-rapport 2/2004, *Omsetningskonsesjonærer, organisasjons- og strukturutvikling per 1. august 2004*,
- NVE-rapport 1/2005, *Kvartalsrapport for kraftmarkedet, 4. kvartal 2004*.
- OECD, *Economic surveys Norway*, 2004
- OECD, *Restructuring public utilities for competition*, 2001
- Official journal of the European union, *Directive 2003/54/EC of the European parliament and of the council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC*, juni 2003
- Oppfølging av tilsynsmeldingen (St.meld. nr 17 2003-2004), *Gjennomgang av reguleringer og organiseringen av tilsynet med kraftsektoren*, april 2004.
- Ot.prp. nr. 43 (1989-90), Energi- og industrikomiteen, *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)*
- St. meld nr. 18 (2003-2004), *Om forsynings sikkerheten for strøm mv., Olje- og energidepartementet*, desember 2003.
- St.meld. nr. 17 (2003-2004), *Om statlige tilsyn*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mai 2003.
- St.meld. nr 15 (2004-2005), *Om konkurransepolitikken*, Moderniseringsdepartementet, februar 2005
- Systemstøtte for Ediel/Norsk Ediel Ekspertgruppe, *Teknisk standard for avregningsgrunnlag (saldooppgjør) i kraftmarkedet*, januar 2004.
- Werden, Gregory J. (1992): *The History of Antitrust Market Delineation*, U.S. Department of Justice Economic Analysis Group Discussion Paper (EAG 92-8).

Denne serien utgis av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Utgitt i Rapportserien i 2005

- Nr. 1 Tor Arnt Johnsen (red.): Kvartalsrapport for kraftmarkedet, 4. kvartal 2004 (70 s.)
- Nr. 2 Hervé Colleuille, Tina Vestersager: Nasjonalt overvåkingsnett for grunnvann og markvann (Fysiske parameter). Driftrappport 2004. Status pr. januar 2005 (75 s.)
- Nr. 3 Jan Henning L'Abée-Lund (red.): Miljøeffekter av små kraftverk erfaringer fra Telemark og Rogaland (78 s.)
- Nr. 4 Panagiotis Dimakis: Grunnvannsanalyse ved to utvalgte strekninger langs Jong-Asker tunnelen (31 s.)
- Nr. 5 Trond Reitan, Asgeir Petersen-Øverleir: Evaluering av Homogenitet i Hydrologiske Tidsreiser ved hjelp av Bayesiansk Regresjon (27 s.)
- Nr. 6 Asle Tjeldflåt (red.): Nettselskapenes rolle i sluttbrukermarkedet. Vurderinger av ulike tiltak for et effektivt kraftmarked (84 s.)