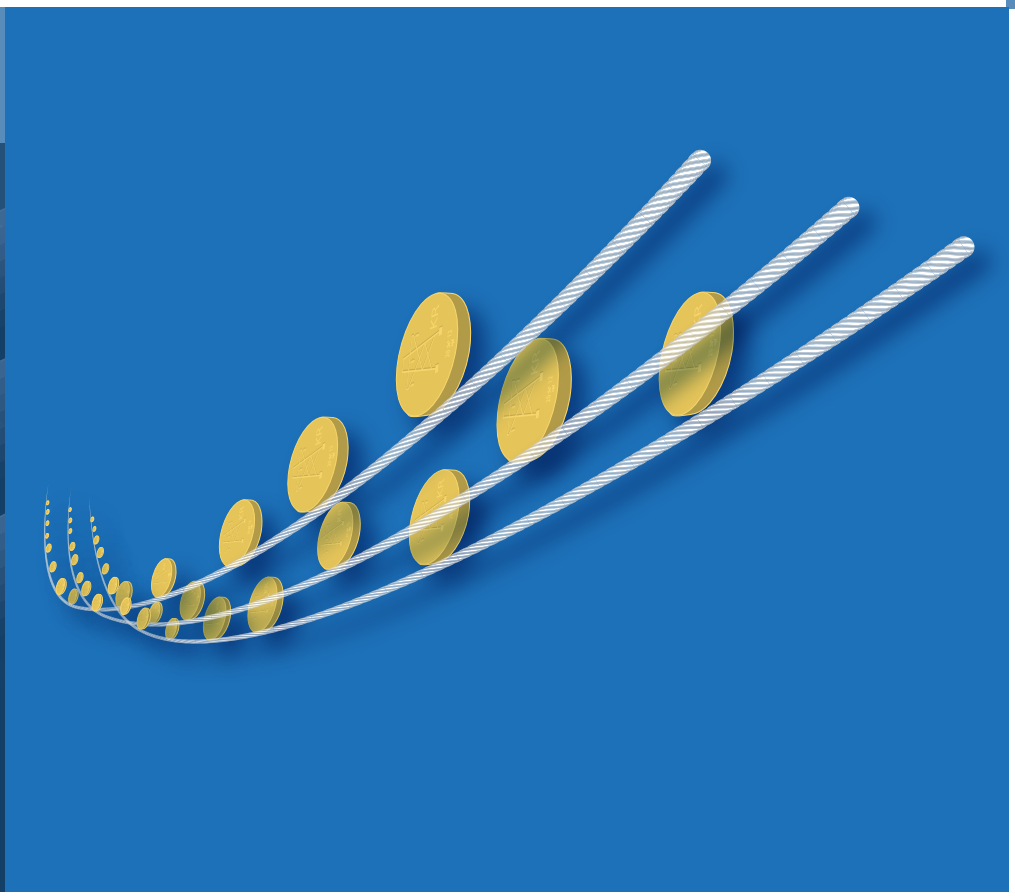
Endring i forskrift om kontroll av nettvirksomhet

Oppsummering av høringer og endelig forskriftstekst vedrørende kryssubsidiering og skattesats i referanserenten

81
2014



RAPPORT

Oppsummeringsrapport:

Endring i forskrift om kontroll av nettvirksomhet

Oppsummering av høringer og endelig forskriftstekst vedrørende kryssubsidiering og skattesats i referanserenten

Norges vassdrags- og energidirektorat
2014

Oppsummeringsrapport nr. 81

Endringer i forskrift av 11. mars 1999 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Redaktør: Tore Langset

Forfattere: Mi Lagergren, Tore Langset, Henrik Johan Myhrer

Trykk: NVEs hustrykkeri

Opplag: 20

Forsidefoto:

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

Desember 2014

Innhold

Forord 4

1 Innledning 5

1.1 Kryssubsidiering 5
1.2 Plusskundeordning og endring av skattesats 5

2 Merknader til høringsforslagene 6

2.1 Kryssubsidiering 6
2.2 Endringer av skattesats i referanserenten 8

3 NVEs vurderinger vedrørende kryssubsidiering 9

3.1 Om mulighetene til å stille ressurser til rådighet eksternt 9
3.2 Om mulighetene til å drive annen virksomhet 10
3.3 Om forskjellsbehandling av nettselskaper 11
3.4 Om kostnadsfordelingsprinsipper 12
3.5 Om utfordringer i forhold til å beholde kompetanse i nettselskap 13
3.6 Om insentiver til å unngå kryssubsidiering 14
3.7 Om relevansen av andre reguleringer og tilsyn 14
3.8 Konklusjoner 15

4 Endelig forskriftstekst 16

Forord

Denne oppsummeringsrapporten omhandler forslag til endring i kontrollforskriften som ble sendt på høring i to ulike høringer:

- Forslag til endringer av kontrollforskriften § 2-8 vedrørende kryssubsidiering ble sendt på høring 30. juni 2014. Høringsfristen var 10. oktober 2014.

  Til dette forslaget har NVE mottatt 33 høringsuttalelser. NVE har gjennomgått og vurdert de innkomne høringsuttalelsene. De foreslåtte endringene i § 2-8 annet til fjerde ledd vil bli gjennomført som foreslått.

  De foreslåtte endringene i § 2-8 annet til fjerde ledd vil tre i kraft fra 1. januar 2015.

  For endringen i § 2-8 sjette ledd om krav til at anskaffelser fra andre selskaper i samme konsern skal være basert på konkurranse, har NVE konkludert med at det er behov for å vurdere unntaksreglene nærmere. NVE tar sikte på å vedta endringer i løpet av første halvår 2015, slik at de kan tre i kraft fra 1. januar 2016.

- Forslag til endringer av kontrollforskriften og avregningsforskriften vedrørende plusskundeordning og skattesats som grunnlag for fastsettelse av referanserenten ble sendt på høring 27. juni 2014. Høringsfristen var 10. oktober 2014.

  Til dette forslaget har NVE mottatt 42 høringsuttalelser. NVE har gjennomgått og vurdert de innkomne høringsuttalelsene. NVE ser det som hensiktsmessig å vedta endringen som gjelder skattesats separat.

  Den foreslåtte endringen i § 8-3 siste setning vil tre i kraft straks og har virkning fra 1. januar 2014.

  NVE vil ikke vedta de foreslåtte forskriftsendringene som vedrører plusskunder i år, og disse endringene vil derfor ikke tre i kraft fra 1. januar 2015 slik det er foreslått i høringen. Vi tar imidlertid sikte på å vedta endringene slik at de kan tre i kraft fra 1. juli 2015.

Oslo, desember 2014

Per Sanderud
vassdrags- og
energidirektør

Ove Flataker
avdelingsdirektør

1 Innledning

Endringene som omtales i dette dokumentet har vært presentert gjennom to ulike høringer. I begge disse høringene er det deler av forslagene som ikke endres på nåværende tidspunkt, men som det vil bli arbeidet videre med i første halvår 2015. NVE har derfor funnet det hensiktsmessig å behandle de endringer som er vedtatt i desember 2014 samlet i dette dokumentet

1.1 Kryssubsidiering

Forslag om endring av kontrollforskriften § 2-8 vedrørende kryssubsidiering ble sendt på høring 30. juni 2014. Høringsfristen var 10. oktober 2014.

Høringsdokumentet er lagt ut på NVEs nettsted www.nve.no og offentliggjort i NVE høringsdokument nr. 4-2014. Alle høringsuttalelser er lagt ut på samme nettsted.

NVE har mottatt 33 høringsuttalelser. Etter NVEs vurdering gir ingen av innspillene til forslagene om endringer i § 2-8 annet til fjerde ledd grunn til å endre på forslagene. Forslagene omhandler overføring av midler fra nettselskap til andre selskaper, og fordeling av kostnader, avskrivninger og balanseverdier mellom virksomhetsområder internt i nettselskap, og vil bli gjennomført som foreslått.

De foreslåtte endringene i forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 2-8 annet til fjerde ledd vil derfor tre i kraft fra 1. januar 2015.

De fleste høringsinnspillene er knyttet til endringer i § 2-8 sjette ledd om krav til at anskaffelser fra andre selskaper i samme konsern skal være basert på konkurranse. Det har kommet mange merknader til forslaget, og NVE har konkludert med at det er behov for å vurdere unntaksreglene nærmere. NVE tar sikte på å vedta endringer i løpet av første halvår 2015, slik at de kan tre i kraft fra 1. januar 2016. Oppsummeringen av høringsinnspillene på dette området vil bli presentert i en eget dokument når dette arbeidet er avsluttet.

1.2 Plusskundeordning og endring av skattesats

Forslag om endring av kontrollforskriften og avregningsforskriften vedrørende plusskundeordning og skattesats som grunnlag for fastsettelse av referanserenten ble sendt på høring 27. juni 2014. Høringsfristen var 10. oktober 2014.

Høringsdokumentet er lagt ut på NVEs nettsted www.nve.no og offentliggjort i NVE høringsdokument nr. 2-2014. Alle høringsuttalelser er lagt ut på samme nettsted.

Det er innkommet 42 høringsuttalelser, men ingen av disse har merknader til foreslått endring av skattesats. Den foreslåtte endringen på dette området vil tre umiddelbart i kraft og ha virkning fra 1. januar 2014

Innkomne høringsinnspill gjelder kun foreslåtte endringer i ny plusskundeordning, og oppsummeres i et eget oppsummeringsdokument. NVE velger å utsette ikrafttredelsesdato for å sørge for at aktørene skal få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene, og for å avklare praktiske forhold som er kommet frem i høringsinnspillene. NVE tar sikte på vedta endringene slik at de kan tre i kraft fra 1. juli 2015.

2 Merknader til høringsforslagene

2.1 Kryssubsidiering

I høringsdokument 4-2014 ble det foreslått endringer i forskrift om kontroll av nettvirksomhet § 2-8 om kryssubsidiering med virkning fra 1. januar 2015:

§ 2-8 annet ledd skal lyde:

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

§ 2-8 tredje ledd skal lyde:

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

§ 2-8 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 2-8 sjette ledd skal lyde:

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

Det har kommet inn 33 høringsuttalelser, hvorav mange har synspunkter mot de foreslåtte endringene i § 2-8 sjette ledd som må vurderes nærmere. Det er besluttet at endringene i sjette ledd skal vedtas på et senere tidspunkt og denne oppsummeringen omfatter bare forslagene til endringer i annet til fjerde ledd.

Endringsforslagene i annet til fjerde ledd støttes av åtte av høringspartene: EFO Elektroforening, Fjordkraft AS, Nettpartner AS, Norsk Teknologi, SFE Nett AS, Statnett, Sunnfjord Energi AS og Troms Kraft Nett AS. Fem av høringspartene hadde innsigelser mot forslagene: El & IT forbundet, LO, KS Bedrift, Skagerak Nett AS og Trønder Energi Nett AS. I tillegg uttaler BKK Nett AS og SKL Nett AS at de ikke hadde merknader til forslagene, men at de legger til grunn at ressursene kan fordeles etter timebruk el.l.

Norsk Teknologi og *EFO Elektroforening* uttaler at de er svært tilfredse med at NVE fremmer forslag om nye og skjerpede bestemmelser for å motvirke kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og nettvirksomhet. De mener det er viktig at reglene om fordeling av inntekter og kostnader mellom virksomhetsområdene i størst mulig grad gjenspeiler det reelle bildet og ikke er egnet til å bruke for å skjule kryssubsidiering. De mener at de foreslåtte endringene i § 2-8 annet, tredje og fjerde ledd til en viss grad synes å ivareta formålet med reguleringen, herunder at kunder ikke betaler høyere nettleie enn nødvendig og hindre kryssubsidiering. De mener for øvrig at reglene må følges opp i NVE sin tilsynsaktivitet.

Nettpartner AS uttaler at det er meget positivt til de foreslåtte endringene i § 2-8, og i sin merknad til endringsforslaget i tredje ledd gir selskapet uttrykk for at det mener at endringen vil bidra til at alle indirekte og direkte kostnader må kalkuleres inn i tjenesteprisen og belastes fullt ut det selskapet som kjøper levert tjeneste.

Fjordkraft AS uttaler at det støtter de foreslåtte endringene og at det på generelt grunnlag er positive til alle endringer som fremmer like konkurransevilkår og kostnadseffektive leveranser av tjenester. Deres vurdering er at de foreslåtte endringene vil medføre at sluttbrukervirksomhet i integrerte selskaper samt strømselskaper i konsernforhold vil vise et reelt kostnadsnivå, noe som igjen vil medføre at konkurransevilkårene blir mer like.

Sunnfjord Energi AS uttaler at det støtter endringene vedrørende interne transaksjoner mellom virksomhetsområder i integrerte selskap. Selskapet mener dette vil gi en riktig fordeling av ressurser selskapet har til rådighet.

Troms Kraft Nett AS uttaler at det oppfatter endringen i annet ledd som klargjørende og ikke har merknader til dette. Selskapet støtter endringen i tredje ledd og mener den vil være et ledd i å redusere risiko for kryssubsidiering. Selskapet støtter også endringen i fjerde ledd om at kostnader, avskrivninger og balanseverdier skal fordeles mellom virksomhetsområdene ut fra den reelle bruken av anleggsmidlene. Selskapet uttaler imidlertid at siden nettvirksomheten har relativt mye kapital som i dag har liten salgs eller utleieverdi, bør prisingen av tjenesten følge prinsippet om markedspris.

Statnett SF uttaler at de støtter forslagene og tar dem til etterretning.

SFE Nett AS uttaler at det støtter forslagene om at reell bruk av fellesressurser som hovedregel skal ligge til grunn for fordeling av kostnadene ved ressursbruken. Det mener forslaget i liten grad inneholder føringer for hvordan praktisk innarbeidelse kan gjennomføres og mener forslaget bør detaljeres mer før det er mulig å vurdere konsekvensene av det. Det mener fordelingen må være basert på bruk eller nytte over tid, og at for eksempel felles beredskapsmateriell vil være vanskelig å fordele etter faktisk bruk.

BKK Nett AS og *SKL Nett AS* har ingen merknader til høringsforslagene utover at de legger til grunn at kostnadene kan fordeles på virksomhetsområdene ut fra timeverk, årsverk eller lignende.

El & IT forbundet støtter ikke de foreslåtte endringene. De oppfatter kravet om at inntekter og kostnader skal fordeles mellom virksomhetsområder basert på virksomhetsområdenes faktisk bruk av ressurser som et forsøk på å kvele nettselskapenes muligheter til å løse samfunnsmessige oppgaver for eierne, som utbygging av bredbånd,

veilys, eiendomsforvaltning med mer. De mener at blant annet leie av fiber, salg av bredbåndstjenester, og utlån av utstyr, materiell og ansatte i krevende beredskaps-/forsyningssituasjoner, vil bli nærmest umulig. Som et eksempel trekker de frem at et nettselskap som har anskaffet en kabelfeilsøkingsvogn vil måtte registrere denne som et eget selskap for å kunne leie den ut til naboverket.

LO støtter ikke de foreslåtte endringene. Med unntak av eksemplet om anskaffelse av kabelfeilsøkingsvogn, har LO tilnærmet samme merknad som El & IT forbundet. I tillegg mener de at nettselskapene har insentiver til å drive kostnadskontroll og unngå kryssubsidiering fordi maksimalt 40 prosent av eventuelle overprisete kostnader kan belastes kundene og dermed at de resterende 60 prosentene vil belastes selskapets resultat. LO mener forslaget svekker selskapenes muligheter til å opptre som integrerte selskaper og gjøre samfunnsmessig fornuftige investeringer i lokal infrastruktur.

KS bedrift mener det er unødvendig å foreta de foreslåtte endringene fordi gjeldende bestemmelser kan håndheves gjennom tilsyn når det er mistanke om at nettkundene blir utsatt for urimelige kostnader. I tillegg mener de at endringene vil føre til forskjellsbehandling mellom nettselskaper i konsernmodell og nettvirksomhet i vertikalt integrerte nettselskaper. De synes å mene at endringen i annet ledd er avgrenset til å gjelde for selvstendige nettselskap, mens nåværende regler gjelder uavhengig av organisering av nettvirksomheten. De mener at endringen i tredje ledd introduserer et kostnadsfordelingsprinsipp, og at dette forslaget sammen med den foreslåtte endringen i fjerde ledd representerer en forskjellsbehandling av selskaper ved at integrerte selskaper ikke vil kunne beregne seg en avkastning på felles kapital. De mener videre at det ikke lyder praktisk å skulle fordele balanseverdier for felles kapital detaljert etter faktisk bruk til enhver tid.

Skagerak Nett AS kan ikke se at de foreslåtte endringene vesentlig forbedrer de krav som allerede følger av dagens regelverk. Selskapet viser til regnskapslov, bokføringslov, revisjonsloven, internprisforskriften og til kravet om den særskilte revisorkontrollen som følger av kontrollforskriften § 2-7. Det anmoder derfor NVE om en nærmere drøftelse av hvorvidt det generelle regelverket kan være tilstrekkelig før endringene vedtas.

Trønder Energi Nett AS støtter forslaget til endringene i annet ledd. Selskapet mener imidlertid at gjeldende bestemmelser i tredje og fjerde ledd er tilstrekkelig presist og ønsker ikke en særregulering av nettvirksomheten som snevrer inn nettselskapenes handlingsrom og evne til å bygge og beholde strategisk kompetanse internt i virksomheten. Selskapet mener at endringene innebærer at virksomhetsintern prising blir underlagt et strengere regime enn tilsvarende prising mellom beslektede selskaper i samme konsern. Det uttaler at endringene vil gjøre det vanskeligere for nettselskaper å bygge og vedlikeholde virksomhetsintern kompetanse dersom markedsverdien av slik kompetanse overstiger selvkost. Selskapet hevder at forslaget vil medføre at nettselskaper i større grad må nedskalere og skille ut funksjoner, og at tap av intern kompetanse kan bety tap av styring, kontroll, kvalitet, fleksibilitet, samt lavere tilgjengelighet og økte kostnader.

2.2 Endringer av skattesats i referanserenten

Da det ikke har kommet inn merknader på foreslått endring av skattesats som grunnlag for fastsettelse av referanserenten vil NVE legge høringsforslag nr. 2-2014 til grunn for

endelig endring i kontrollforskriften § 8-3 siste setning. Det vises til høringsforslaget for en nærmere beskrivelse av forslaget. Den endelige forskriftsteksten finnes i kapittel 4.

3 NVEs vurderinger vedrørende kryssubsidiering

Siden det ikke har kommet merknader til endringen av skattesats i § 8-3 siste setning gjøres det ingen vurderinger av dette forslaget i denne sammenheng. Omtalen nedenfor gjelder derfor kun relevante innspill til forslagene til endringer av § 2-8 annet til fjerde ledd.

Som det fremgår av høringsdokument 4-2014 er formålet med de foreslåtte endringene i kontrollforskriften § 2-8 at de skal bidra til at nettkundene ikke betaler mer enn nødvendig for bruken av nettet. De foreslåtte endringene i annet til fjerde ledd innebærer at det ved overføring av midler, intern avregning av ytelser eller utnyttelse av felles anleggsmidler mellom virksomhetsområder i nettselskapet ikke lengere er lov å legge markedsvilkår eller markedspriser til grunn i forbindelse med den årlige økonomisk og tekniske rapporteringen til NVE (eRapp). Kostnader, avskrivninger og anleggsmidlenes verdier skal fordeles på nettselskapets ulike virksomhetsområder basert på den reelle bruken av ressursene. NVE understreker imidlertid at dette ikke medfører et forbud mot en praksis med internprising i nettselskapene, men at det er et forbud mot å legge disse internprisene til grunn i den årlige rapporteringen i eRapp.

Av energilovforskriften § 4-4 bokstav b om inntekter ved salg av nettjenester fremgår det at nettselskapenes inntektsrammer skal dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. De foreslåtte endringene vil bidra til at den økonomiske rapporteringen til NVE, og dermed nettselskapenes inntektsrammer, gjenspeiler nettselskapenes faktiske kostnader ved ressursbruken, og ikke hvilken markedsmessig verdi ressursene kan ha. NVE mener en slik praksis ligger nærmere opp til ordlyden i energilovforskriften.

Erfaringer fra NVEs årlige regnskapskontroll og tilsyn med regnskapsrapporteringen (eRapp) viser at det er ulik praksis i nettselskapene når det gjelder både omfanget av interne transaksjoner og hvilke prinsipper som faktisk legges til grunn. I tillegg til å lukke muligheten til å legge markedsvilkår eller markedspriser til grunn i eRapp, representerer endringene en presisering av gjeldende rett etter kontrollforskriften når det gjelder prinsipper for fordeling av kostnader, avskrivninger og balanseverdier, noe NVE mener er hensiktsmessig.

Høringspartenes merknader er i ulik grad knyttet opp direkte til hvert enkelt endringsforslag, og av den grunn vurderes de nedenfor tematisk i stedet for bestemmelse for bestemmelse.

3.1 Om mulighetene til å stille ressurser til rådighet eksternt

LO og El & IT forbundet uttaler at blant annet leie av fiber, salg av bredbåndstjenester, og utlån av utstyr, materiell og ansatte i krevende beredskaps-/forsyningssituasjoner, vil

bli nærmest umulig med de foreslåtte endringene. Som et eksempel trekker El & IT forbundet frem at et nettselskap som har anskaffet en kabelfeilsøkingsvogn vil måtte registrere denne som et eget selskap for å kunne leie den ut til naboverket.

NVE kan ikke se at de foreslåtte endringene i § 2-8 annet til fjerde ledd innebærer noen begrensninger i nettselskapenes adgang til å stille verken personell eller driftsmidler til rådighet for andre selskaper. Endringene i annet ledd representerer ingenting nytt når det gjelder forholdet mellom et nettselskap og andre selskaper. Endringene i tredje og fjerde ledd dreier seg om kostnadsfordelingen mellom virksomhetsområdene internt i nettselskapet, og heller ikke dette medfører noen begrensninger i adgangen til å stille personell og driftsmidler til rådighet for andre.

Siden det er faktiske kostnader og ikke markedspriser eller -vilkår som skal legges til grunn i eRapp, vil noen nettselskap gjennom inntektsrammene få et mindre bidrag til å dekke kostnader knyttet ressurser som benyttes på flere virksomhetsområder enn de får i dag. Det vil imidlertid fortsatt være lønnsomt for nettselskapet å stille ledige ressurser til rådighet eksternt, all den tid markedsverdien ligger over selvkost. NVE kan derfor heller ikke se at dette skal gjøre det umulig å stille ressurser til rådighet eksternt.

3.2 Om mulighetene til å drive annen virksomhet

LO og El & IT forbundet oppfatter kravet om at inntekter og kostnader skal fordeles mellom virksomhetsområder basert på virksomhetsområdenes faktisk bruk av ressurser som et forsøk på å kvele nettselskapenes muligheter til å løse samfunnsmessige oppgaver for eierne, som utbygging av bredbånd, veilys, eiendomsforvaltning med mer. LO mener forslaget svekker selskapenes muligheter til å opptre som integrerte selskaper og gjøre samfunnsmessig fornuftige investeringer i lokal infrastruktur.

Det er noe uklart for NVE hvordan man skal forstå uttalelsene til LO og El & IT forbundet på dette området. Endringsforslagene innebærer ingen nye reguleringer av bredbånd, veilys eller eiendomsforvaltning. I den grad integrerte nettselskap også driver med slik virksomhet, er det allerede i dag et forbud mot å føre kostnader og inntekter knyttet til disse virksomhetene på nettvirksomheten. De skal føres på de virksomhetsområder de hører hjemme. De andre virksomhetsområdene i et nettselskap er *kraftproduksjon, kraftomsetning, televirksomhet* og *øvrig virksomhet*.

Kostnader ved veilys og eiendomsforvaltning skal føres på *øvrig virksomhet* etter gjeldende regler. Når det gjelder bredbånd skal kostnader og inntekter knyttet til dette føres på *televirksomhet*. I den grad man med eiendomsforvaltning mener forvaltning av felles bygninger som brukes på flere virksomhetsområder innebærer de nye reglene at det ikke lengre er tillat å bruke markedspriser når kostnadene skal fordeles mellom de ulike virksomhetsområdene. Det samme gjelder i den grad bredbåndstjenestene er knyttet til utnyttelse av felles infrastruktur på flere virksomhetsområder. Plikten til å fordele kostnadene forholdsmessig mellom virksomhetsområdene etter den faktiske bruken av ressursene gjelder også i dag.

Forslagene om at det ikke skal være lov å legge markedspriser til grunn når det gjelder intern avregning mellom virksomhetsområder vil, for de nettselskaper som faktisk benytter seg av dette slik at kostnadene ført på nettvirksomheten blir høyere enn de faktiske kostnadene, medføre lavere inntektsramme til selskapet. I den grad dette fører til

at noen av virksomhetene til nettselskapet blir ulønnsomme kan dette eventuelt løses gjennom å øke prisen på de tjenestene som ikke er regulert. NVE finner det ikke rimelig at nettkundene skal pålegges å betale en høyere nettleie for å finansiere kommersiell virksomhet i nettselskapene.

3.3 Om forskjellsbehandling av nettselskaper

KS bedrift, og delvis Trønder Energi Nett AS, mener de foreslåtte endringene vil føre til forskjellsbehandling mellom selskaper med konsernmodell og selskaper i vertikalt integrerte selskaper. KS bedrift synes å mene at endringen i annet ledd er avgrenset til å gjelde for selvstendige nettselskap, mens nåværende regler gjelder uavhengig av organisering av nettvirksomheten. De mener at endringen i tredje ledd introduserer et kostnadsfordelingsprinsipp, og at dette forslaget sammen med den foreslåtte endringen i fjerde ledd representerer en forskjellsbehandling av selskaper ved at integrerte selskaper ikke vil kunne beregne seg en avkastning på felles kapital.

De foreslåtte endringene i § 2-8 annet ledd følger av at det ikke lengere skal være lov å legge markedsvilkår til grunn når det overføres real- eller finanskapital mellom virksomhetsområder innad i nettselskapet, samtidig som det fortsatt skal være plikt til å legge markedsvilkår til grunn når dette overføres til andre juridiske personer (andre selskaper eller privatpersoner). Det er ingen endringer i hvilke konsesjonærer plikten til å anvende markedsvilkår gjelder for når det gjelder eksterne transaksjoner. Den gjelder i dag alle nettselskaper og det vil den også gjøre etter det nye forslaget. Et nettselskap er i kontrollforskriften § 1-3 definert som en konsesjonær som eier overføringsnett eller har ansvar for nettjenester, og definisjonen omfatter derfor både for rene og integrerte nettselskap. NVE kan derfor ikke se at endringen i annet ledd representerer en forskjellsbehandling av nettselskaper.

Når det gjelder endringene i tredje og fjerde ledd, dreier de seg i hovedsak om å fjerne muligheten til å legge markedspriser til grunn ved fordelingen av kostnader i regnskapsrapporteringen til NVE (eRapp). Prinsippet om at kostnader skal fordeles på virksomhetsområder etter den reelle bruken av ressurser er ikke nytt, men følger av andre regler enn de som er gjenstand for endring her.

Det er riktig at det ved kjøp fra andre selskaper i samme konsern skal legges til grunn markedsvilkår, jf kontrollforskriften § 2-8 sjette ledd. Formålet med denne bestemmelsen er imidlertid å begrense prisen som kan legges til grunn ved slike kjøp, slik at prisen ikke settes urimelig høyt. Dette er ikke formålet med gjeldende bestemmelser i tredje og fjerde ledd som gjelder internt avregning mellom virksomhetsområder i nettselskap. Uten disse særbestemmelsene er det helt klart at det er nettselskapets faktiske kostnader som skal legges til grunn ved fordelingen og ikke markedsverdien av ressursene som er benyttet. Ved eksternt kjøp gjelder alltid at nettselskapet kan kostnadsføre det de faktisk har betalt for ytelsen. I så måte representerer særreglene om markedspris ved interne transaksjoner en forskjellsbehandling mellom selskapsinterne og eksterne kjøp. Ved eksterne kjøp skal nettselskapet legge faktisk kostnad til grunn, ved interne transaksjoner mellom virksomhetsområder kan de legge en markedspris til grunn selv om faktisk kostnad er lavere. De foreslåtte endringene medfører at det er faktiske kostnader som skal legges til grunn både ved kjøp fra andre selskaper (inkludert konsernselskaper) og ved intern avregning mellom virksomhetsområder internt i selskapet.

Det er riktig at det ved det nye forslaget vil kunne være forskjell i kostnader for ulike ytelser for nettvirksomhet avhengig av om selskapet sitter på ressursene bak ytelsene selv eller kjøper ytelsene eksternt. Man vil kunne oppnå en høyere pris for ressursene man sitter på i nettselskapet, dersom ressursene settes ut i et eget selskap som selger tjenester tilbake til nettselskapet. Om dette vil være lønnsomt eller ikke er avhengig av hvor høye kostnader den eksterne aktiviteten har i forhold til markedsverdien av ytelsene. Videre må dette sees i sammenheng med forslaget om å endre § 2-8 sjette ledd som innebærer at eksterne kjøp fra konsernselskaper må konkurranseutsettes. Forslaget kan uansett ikke sies å representere en usaklig forskjellsbehandling av nettselskap siden nettselskapet i alle tilfeller får dekket sine faktiske kostnader, og har samme mulighet til å hente ut merverdier av ressursene ved å selge dem eksternt.

NVE kan ikke se at forslaget innebærer en forskjellsbehandling ved at det ikke er mulig å få avkastning på felles kapital. Både i henhold til gjeldende regler og de nye forslagene skal også felles kapital fordeles mellom virksomhetsområdene. De avskrivninger og balanseverdier som henføres nettvirksomheten vil gjennom inntektsrammene generere avkastning på samme måte som all annen kapital på nettvirksomheten. I tillegg vil man kunne hente ut meravkastning dersom kapitalen anvendes til eksternt salg fra nettselskapet.

3.4 Om kostnadsfordelingsprinsipper

LO, El & IT forbundet og KS bedrift synes å mene at de foreslåtte endringene representerer nye kostnadsfordelingsprinsipper.

Prinsippet om at kostnader knyttet til felles bruk av ressurser skal fordeles på de ulike virksomhetsområdene basert på den faktiske bruken av ressursene har vært gjeldende i mange år. Det er mulighetene til å legge markedspris til grunn ved intern avregning (internprising) mellom virksomhetsområder som nå foreslås tatt bort. Det er i så måte «mengden» av kostnader som skal fordeles som endres, og ikke prinsippet om at de skal fordeles forholdsmessig.

Plikten til å henføre kostnader og inntekter på nærmere spesifiserte virksomhetsområder slik at driftsresultatet for virksomhetsområdene gir et mest mulig riktig bilde av årets drift, følger av kontrollforskriften § 3-1. Av kontrollforskriften § 3-2 følger det en plikt til å henføre kostnader, inntekter og driftsmidler i størst mulig grad direkte på virksomhetsområdene. I tillegg følger det en plikt til å fordele alle felleskostnader og felles driftsmidler ut i fra en vurdering av virksomhetsområdets ressursbruk. Av § 5-1 følger det at varige driftsmidler, kundefordringer, lagerbeholdning og leverandørgjeld skal henføres på virksomhetsområdene i henhold til § 3-1. Av § 5-3 følger det en plikt til å rapportere driftsmidler som ikke er avgrenset til et bestemt virksomhetsområde under de virksomhetsområder det anvendes, og at de skal fordeles slik at de gjenspeiler den relative bruk av ressurser for de aktuelle virksomhetsområdene. NVE legger til grunn at nettselskapene allerede i dag følger disse bestemmelsene og at de foreslåtte endringene i § 2-8 tredje og fjerde ledd ikke medfører andre endringer enn at det er nettselskapets faktiske kostnader som skal legges til grunn når kostnadene fordeles.

Flere av høringsuttalelsene går på den praktiske gjennomføringen av kostnadsfordelingsprinsippet. SKL Nett AS og BKK Nett AS skriver at de legger til grunn at kostnadene kan fordeles på virksomhetsområder ut fra timeverk, årsverk eller

lignende. SFE Nett AS skriver at fordeling må være basert på bruk eller nytte over tid og at for eksempel beredskapsmateriell vil være vanskelig å fordele ut fra timeverk eller lignende. KS bedrift skriver at det ikke lyder praktisk å skulle fordele balanseverdier for felles kapital detaljert etter faktisk bruk til enhver tid.

NVE mener at nettselskapene årlig skal fordele kostnader, avskrivninger og balanseverdier forholdsmessig på de ulike virksomhetsområdene slik at de gjenspeiler den faktiske bruken av ressurser. Lønnskostnader kan fordeles etter timeverk, årsverk eller lignende, så sant dette gir et riktig bilde av den reelle bruken av ressursen. Andre kostnader kan ikke uten videre fordeles basert på timeverk eller årsverk, men må fordeles basert på en vurdering av hva som er den reelle bruken av ressurser. For eksempel må leiekostnader ved bygg fordeles basert på de ulike virksomhetsområdenes faktiske bruk av bygget. Kostnader ved økonomi og administrasjon må fordeles ut fra hvor mye disse ressursene som brukes på hvert av virksomhetsområdene.

Ved utnyttelse av felles driftsmidler må konsesjonærene vurdere i hvert enkelt tilfelle hva som er det enkelte virksomhetsområdets forholdsmessige andel. Det er ikke mulig å gi en uttømmende oversikt over hva en forholdsmessig andel er i alle tilfeller, men noen eksempler kan gis. For eksempel må avskrivning og balanseverdier tilknyttet et IT-system som brukes på to virksomhetsområder og hvor begge virksomhetsområder har samme bruk av systemet, fordeles likt mellom virksomhetsområdene. Dette kan for eksempel gjelde økonomisystemer og kundeinformasjonssystemer. I tilfeller hvor et slikt system brukes av begge virksomhetsområder, men hvor det ene kun bruker en begrenset del av systemet, bør man legge til grunn hva den alternative kostnaden ville vært for hvert virksomhetsområde ved at de hadde to adskilte systemer som kun dekket egne behov.

Dersom fibernett brukes både i tilknytning til kommunikasjon i nettvirksomheten og til salg av bredbåndstjenester eller lignende, skal avskrivninger og balanseverdier også her fordeles forholdsmessig. NVE mener at selskapene må legge til grunn hvor stor andel av kapasiteten som brukes til ulike formål når fordelingen gjøres.

Materiell som er anskaffet for beredskap på flere virksomhetsområder bør fordeles forholdsmessig ut fra forventet bruk av materiellet. For eksempel bør en transformator som står i beredskap for fem transformatorer i nettvirksomheten og en transformator i kraftproduksjon fordeles etter forholdstallet fem til én så lenge den står i beredskap. Etter at den er tatt i bruk på ett av virksomhetsområdene må den i sin helhet fordeles på dette virsomhetsområdet.

Bruk av både personell og driftsmidler endrer seg over tid. NVE mener at konsesjonærene må vurdere bruken av ressursene hvert år slik at fordelingen gjenspeiler den reelle bruken av ressursene i de aktuelle årene.

3.5 Om utfordringer i forhold til å beholde kompetanse i nettselskap

Trønder Energi Nett AS mener at de foreslåtte endringene vil gjøre det vanskeligere for nettselskaper å bygge og vedlikeholde virksomhetsintern kompetanse dersom markedsverdien av slik kompetanse overstiger selvkost. De hevder at forslaget vil medføre at nettselskaper i større grad må nedskalere og skille ut funksjoner, og at tap av

intern kompetanse kan bety tap av styring, kontroll, kvalitet, fleksibilitet, samt lavere tilgjengelighet og økte kostnader.

NVE kan ikke se at de foreslåtte endringene må ha de virkningene som anføres. Det er opp til det enkelte nettselskap selv å avgjøre hvilken kompetanse de vil sitte på selv og hvilke de vil kjøpe eksternt, under forutsetning om at de overholder bemanningskravene som følger av konsesjonsvilkårene. Skal man beholde kritisk kompetanse innad i virksomheten, må man tilby konkurransedyktige lønns- og arbeidsbetingelser. Om det legges faktiske lønnskostnader eller markedsvilkår til grunn i eRapp bør ikke ha noen betydning for hvilke lønns- og arbeidsbetingelser medarbeiderne tilbys. Slik NVE ser det, må det være et ønske om høyere avkastning som driver et selskap til å nedskalere og skille ut funksjoner for så å kjøpe dem tilbake til markedspris. Om dette faktisk vil generere høyere avkastning for konsernet eller ikke vil være avhengig av kostnadene til de utskilte funksjonene sett i forhold til markedspris og markedsforholdene for øvrig. Det vises også til de foreslåtte endringene i § 2-8 sjette ledd som innebærer at slike utskilte funksjoner på konkurrere om tilbakesalg til nettselskapet på like vilkår med andre leverandører.

Siden nettselskapet uansett kan la være å skille ut funksjonene dersom det betyr tap av styring, kontroll, kvalitet, fleksibilitet, lavere tilgjengelighet og/eller økte kostnader, kan NVE ikke se at dette er et argument mot å endre forskriften som foreslått.

3.6 Om insentiver til å unngå kryssubsidiering

LO uttaler at nettselskapene har insentiver til å drive kostnadskontroll og unngå kryssubsidiering fordi maksimalt 40 prosent av eventuelle overprisete kostnader kan belastes kundene og dermed at de resterende 60 prosentene vil belastes selskapets resultat.

Det er riktig at den økonomiske reguleringen er slik utformet at nettselskapenes inntekter økes tilsvarende kun 40 prosent av påslaget markedspris representerer i forhold til selskapets faktiske kostnad (markedspåslag). Det er imidlertid ikke riktig at de resterende 60 prosentene belastes selskapets resultat. Markedspåslaget representerer ingen kostnad som gjenspeiles i nettselskapets eksternregnskap og medfører derfor bare økt inntekt gjennom inntektsrammene når dette dreier seg om interne transaksjoner i nettselskapet. Det vil derfor være insentiver til å operere med så stort markedspåslag som mulig.

3.7 Om relevansen av andre reguleringer og tilsyn

Skagerak Nett AS kan ikke se at de foreslåtte endringene vesentlig forbedrer de krav som allerede følger av dagens regelverk. De viser til regnskapslov, bokføringslov, revisjonsloven, internprisforskriften og til kravet om den særskilte revisorkontrollen som følger av kontrollforskriften § 2-7. De anmoder derfor NVE om en nærmere drøftelse av hvorvidt det generelle regelverket kan være tilstrekkelig før endringene vedtas. KS bedrift mener gjeldende bestemmelser kan håndheves gjennom tilsyn når det er mistanke om at nettkundene blir utsatt for urimelige kostnader.

NVE legger til grunn at nettselskapene overholder regler gitt i eller i medhold av regnskapslov, bokføringslov, revisjonslov og internprisforskriften. Det er ikke på grunn av mistanke om brudd på dette regelverket at NVE har forslått å endre kontrollforskriften

§ 2-8 annet til fjerde ledd. Kontrollforskriftens kapittel 2 til 5 inneholder særregler som gjelder omsetningskonsesjonærer med hensyn på kryssubsidiering, rapportering på virksomhetsområder, prinsipper for fordeling av kostnader mv. Kravet til den særskilte revisorkontrollen er i stor grad knyttet opp til disse særreglene. De foreslåtte endringene i kontrollforskriften § 2-8 annet til fjerde ledd innebærer en endring i noen av særreglene fordi NVE mener de er unødvendig for å sikre nettselskapene en rimelig avkastning og heller ikke tjener kundene. NVE mener derfor at de ikke er hensiktsmessig. NVE kan ikke se at det er annet regelverk enn kontrollforskriften som kan ivareta dette på en hensiktsmessig måte.

Mange har uttrykt at NVE bør følge opp regelverket med tilsyn. NVE velger hvert år ut en del nettselskaper hvor det gjennomføres stedlig tilsyn med hovedfokus på den økonomiske rapporteringen til NVE, herunder fordeling av kostnader og inntekter. Det er blant annet gjennom dette tilsynet at problemstillingene knyttet til bruk av markedspriser og markedsvilkår har kommet opp. Erfaringen er at nettselskapene praktiserer regelverket forskjellig med hensyn på om markedspriser og -vilkår legges til grunn eller ikke. Vi tror at de foreslåtte endringene vil medføre en likere praksis mellom nettselskapene. Også i fremtiden vil det økonomiske tilsynet ha hovedfokus på fordeling av kostnader og inntekter for å sikre at regelverket overholdes.

3.8 Konklusjoner

Kontrollforskriften § 2-8 annet til fjerde ledd opprettholdes som foreslått. Endringene blir derfor vedtatt og vil tre i kraft fra 1. januar 2015.

4 Endelig forskriftstekst

Fastsatt av Norges vassdrags- og energidirektorat 10. desember 2014 med hjemmel i forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. § 9-1, gitt med hjemmel i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. § 10-6.

I

I forskrift av 11.03.1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (forskrift om kontroll av nettvirksomhet) gjøres følgende endringer:

§ 2-8 annet ledd skal lyde:

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

§ 2-8 tredje ledd skal lyde:

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

§ 2-8 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 8-3. *Referanserente* skal lyde:

Norges vassdrags- og energidirektorat skal ved fastsettelsen av årlig inntektsramme benytte en referanserente som fremkommer ved:

$$r = (1 - G) \times \left[\frac{Rf + Infl + \beta_a \times MP}{1 - s}\right] + G \times (Swap + KP)$$

G: Fast gjeldsandel fastsatt til 60 prosent

Rf: Fast nøytral realrente fastsatt til 2,5 prosent

Infl: Årlig justering for inflasjon beregnet som gjennomsnittet av de to siste årenes faktiske inflasjon basert på KPI og anslag for inflasjon de to neste årene. Alle tall publisert av SSB. Dersom beregnet gjennomsnitt er negativt settes det til null

βe: Egenkapitalbeta fastsatt til 0,875

MP: Fast markedspremie fastsatt til 5 prosent

Swap: Årlig gjennomsnitt av 5-årig swaprente hos to av de største bankene i Norge

KP: Årlig gjennomsnittlig bransjespesifikk kredittrisikopremie, som fremkommer av spreaden mellom 5-årige kraftobligasjoner og 5-årige swaprenter beregnet av to av de største bankene i Norge. Kraftobligasjonene skal tilhøre kraftselskaper med en rating på minimum BBB+

s: Skattesats *lik gjeldende skattesats for nettselskaper* ~~på 28 %~~

II

Endringene i § 2-8 annet til fjerde ledd trer i kraft fra 1. januar 2015.

Endringen i § 8-3 siste setning har virkning fra 1. januar 2014. Endringen i § 8-3 siste setning trer i kraft straks.

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

F.o.m 51. utgivelse i 2014.

Nr. 51 Forslag til nytt vektsystem i modellen for kostnadsnormer
Nr. 52 Jord- og sørpeskred i Sør-Norge mai 2013. Monica Sund
Nr. 53 Årsrapport for utførte sikrings- og miljøtiltak for 2013
Nr. 54 Naturfareprosjekt DP. 1 Naturskadestrategi
Nr. 55 Naturfareprosjektet DP.6 Kvikkleire. Effekt av progressiv...
Nr. 56 Naturfareprosjektet DP.6 Kvikkleire. Effekt av progressiv...
Nr. 57 Naturfareprosjektet DP.6 Kvikkleire. Sikkerhet ifm utbygging..
Nr. 58 Naturfareprosjektet DP.6 Kvikkleire. Sikkerhet ifm utbygging...
Nr. 59 Naturfareprosjektet DP.6 Kvikkleire. Likestilling mellom bruk...
Nr. 60 Skredfarekartlegging i Høyanger kommune
Nr. 61 Flaumsonekart Delprosjekt Førde. Orvedal og Peereboom
Nr. 62 Naturfareprosjektet Dp. 5 Flom og vann på avveie.
Nr. 63 Naturfareprosjektet DP. 3.2 Datasamordning Ministudie av...
Nr. 64 Naturfareprosjektet. Delprosjekt 2. Beredskap og krisehåndterin
Nr. 65 Grønne tak og styrtregn. Effekten av ekstensive tak med...
Nr. 66 Norges vannbalanse i TWh basert på HBV-modeller.
Nr. 67 Effekt av lagringstid på prøvekvalitet. Marie Haakensen / NIFS.
Nr. 68 Effect of storage time on sample quality.Marie Haakensen / NIFS
Nr. 69 Flomsonekart. Delprosjekt Fagernes. Ahmed Reza Naserzadeh..
Nr. 70 Status høsten 2014 - resultater og veien videre. Marie Haakense
Nr. 71 Aktive vannføringsstasjoner i Norge, Lars Evan Pettersson.
Nr. 72 Smarte målere (AMS) og feedback. VasaaETT og Heidi Kvalvåg.
Nr. 73 Filefjell og Anestølen. Evaluering av måledata for snø,..
Nr. 74 Avbrotsstatistikk 2013. Astrid Ånestad.
Nr. 75 Energibruk i undervisningsbygg. Langseth og Multiconsult m.fl.
Nr. 76 Naturfareprosjektet: Delprosjekt 2. Beredskap og krisehåndterin
Nr. 77 Naturfareprosjektet: Delprosjekt 6. Kvikkleire. Haakensen.
Nr. 78 Status og prognoser for kraftsystemet 2014.Synnøve Lill Pauler
Nr. 79 Snøskredvarslingen. Evaluering av vinteren 2014. NIFS. Barfod.
Nr. 80 Norwegian Avalanche Warning Service. Program Review. NIFS. Gr
Nr. 81 Oppsummeringsrapporter ifm høring 2-2014. Mi Lagergren.
Nr. 82 Oppsummeringsrapporter ifm høring 2-2014. Mi Lagergren.
Nr. 83 Inventory of glacier-related hazardous events in Norway.Jacksor
Nr. 84 Evaluering av flomvarslingas modellverktøy. Ingjerd Haddeland.
Nr. 85 Kartlegging av oppvarmingsutstyr i husholdningene. Magnussen.
Nr. 86 Elsertifikat Årsrapport 2013

Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 09575
Internett: www.nve.no