

**Arbeidsnotat nr. 1/01**

**BRUKERRÅDETS ROLLE I STATNETT  
- En prinsipiell betenkning**

av

**Christian Andersen  
Tom Eldegard  
Balbir Singh**

SNF-prosjekt nr. 3050  
"Organisering av nettvirksomheten"

Prosjektet er finansiert av Statnett SF

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING  
Bergen, Februar 2001  
ISSN 0803-4028

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart  
og kan medføre erstatningsansvar.

## SAMMENDRAG

Notatet er utarbeidet på oppdrag for Statnett SF og gir en prinsipiell vurdering av brukerrådets rolle i styringen av selskapet. Temaet er aktualisert ved regjeringens innspill til endringer i brukerrådets sammensetning og dets representasjon i nettselskapets styre (St.prp. nr. 61 1999-2000).

Forarbeidene til opprettelsen av Statnett la en del premisser for brukerrådets funksjon, men disse er relativt vage og ufullstendige. Dokumentene gir grunnlag for å identifisere minst tre aktuelle oppgaver for rådet; *brugerforum*, *interesseorgan for brukerne* og *kontrollorgan*.

Med utgangspunkt i gjeldende regler for sammensetning og oppnevning av medlemmer til brukerrådet, er det vårt syn at forumsfunksjonen bør prioriteres. Vi ser ikke behov for et særorgan til å ivareta de kommersielle interessene til mellomleddene, som er den førende grupperingen i rådet. Vi har også vanskelig for å se at rådet i sin nåværende form, er et egnet kontrollorgan for å ivareta viktige samfunnshensyn overfor nettselskapet. Det er først og fremst i forhold til *indre effektivitet* (kostnads-kontroll) at samfunnets og mellomleddenes interesser er sammenfallende. Kontrollbehovet på dette området er imidlertid vesentlig redusert gjennom omleggingene fra *avkastningsrate-* (rate of return) til *inntektsrammeregulering*.

Ved en rendyrking av forumsfunksjonen anser vi det ikke naturlig å opprettholde ordningen med at brukerrådets leder har møte- og talerett i nettselskapets styre. Snarere bør nettselskapet være representert i brukerrådets møter, og slik få tilgang til bredden i de synspunkter som her presenteres.

## 1 MANDAT OG TILNÆRMING

Statnett SF har bedt SNF å vurdere organiseringen av brukerinnflytelse i selskapet. Denne innflytelsen er i dag formalisert gjennom et eget brukerråd, som er hjemlet i selskapets vedtekter, og som gir rådets leder møte- og talerett i Statnetts styre. Regjeringen la i 1999 frem forslag om at ordningen med møte- og talerett burde bortfalle og erstattes med andre former for kontakt og informasjonsutveksling mellom brukerrådet og styret.

I Stortingsproposisjonen om opprettelsen av Statnett (St.prp.nr. 100 1990-91) ble etableringen av brukerrådet blant annet grunnlagt med at rådet ville "... bidra til en effektiv kontroll av nettforetakets disposisjoner og være et viktig supplement til NVEs kontroll av nettmonopolene i kraftsektoren. ...". Med spesiell fokus på dette kontrollmotive, har SNF gjort noen prinsipielle avveininger rundt organiseringen av brukerinnflytelse og kontroll, i lys av de oppgaver Statnett er satt til å ivareta. Faglig er vurderingene tuftet på økonomisk insentivteori.

## 2 BAKGRUNN

I en stortingsproposisjon om endringer på statsbudsjettet for 2000 (St.prp. nr. 61 1999-2000) foreslo Olje- og energidepartementet visse endringer for Statnett SFs brukerråd. Departementet la opp til at Statnettkundenes Fellesorganisasjon (SFO)<sup>1</sup> skulle bli representert i rådet. Samtidig ønsket man at gjeldende ordning, som gir brukerrådets leder møte- og talerett i Statnetts styre, skulle falle bort og erstattes av andre former for kontakt og informasjonsutveksling. Departementet understreker betydningen av at dialogformen må tilrettelegges slik at eventuelle avvikende syn mellom flertall og mindretall i brukerrådet kommer frem. I tillegg ønsket departementet å foreta en nærmere presisering av hvilken type saker brukerrådet skal kunne behandle.

Forslaget ble bare delvis tatt til følge av Stortinget, som i første omgang kun aksepterte den foreslåtte endringen i rådets sammensetning (Innst.S.nr. 220 1999-2000). Stortingsflertallet fremholdt at eventuelle endringer i det formelle forholdet mellom Statnett og brukerrådet, måtte ses i sammenheng med en generell gjennomgang av Statnetts roller, eierskap og organisering.

---

<sup>1</sup> SFO ble opprettet i 1993 av Statnetts direkte kunder for å ivareta medlemmenes interesser overfor foretaket.

Brukerrådet har 5 medlemmer og ble etablert samtidig med Statnett SF i 1992. Rådets medlemmer oppnevnes av foretaksmøtet<sup>2</sup>, etter innstilling fra ulike brukerorganisasjoner. Før den siste endringen ble 3 av medlemmene innstilt av Energiforsyningens Fellesorganisasjon (EnFo), en av Næringslivets Hovedorganisasjon, som normalt overlater dette til Prosessindustriens Landsforbund (PIL), og en av Forbrukerrådet. Etter omleggingen har SFO fra år 2000, overtatt innstillingsretten for ett av EnFos tidligere medlemmer.

Selv om noen av PILs medlemmer også har egen kraftproduksjon, representerer organisasjonen primært brukersiden i kraftsammenheng. Dette innebærer at brukerrådet i praksis har 3 representanter for forsynings siden og 2 for brukersiden. Flertallet har hittil hatt ledervervet i rådet på permanent basis. Lederen har møte- og talerett (men ikke stemmerett) i Statnetts styre.

### **3 BRUKERRÅDETS ROLLER OG FORANKRING**

Målsetningen for brukerrådet er omtalt i stortingsproposisjonen om *Omorganisering av Statkraft* (St.prp.nr. 100 1990-91), og det er særlig to hensyn som søkes ivaretatt ved denne ordningen<sup>3</sup>. For det første skulle brukerrådet være et fora hvor de viktigste brukergruppene av sentralnettet fikk reelt innsyn i Statnetts virksomhet, og hvor de kunne ta opp saker av stor økonomisk betydning for egen virksomhet. Rådet skulle også kunne ta opp andre forhold av stor prinsipiell betydning, men normalt ikke spørsmål som vedrører den operative driften av Statnett. Som typiske saker for behandling i brukerrådet, nevnes spesielt:

- prinsipper for tariffing
- godtgjørelse til eiere i sentralnettet
- større investeringer og fornyelse i sentralnettet
- overordnet opplegg for vedlikehold og anbud
- vurdering av omfanget av sentralnettet.

---

<sup>2</sup> Foretaksmøtet er Statnetts høyeste organ og svarer i hovedsak til generalforsamlingen i et aksjeselskap. Bare Olje- og Energidepartementet har stemmerett i foretaksmøtet, som ved siden av å fastsette regnskap og balanse også oppnevner foretakets styre.

<sup>3</sup> Brukerrådet hadde også en historisk forankring i og med at rådet i kombinasjon med Statnett videreførte mye av de funksjonene som tillå overføringsrådet i den gamle sentralnettsordningen. Slik sett kan opprettelsen av Brukerrådet ha vært et viktig grep for vinne sektorens aksept for kraftmarkedsreformen og redusere usikkerheten i overgangsfasen.

Det andre hovedsiktemålet med brukerrådet var av styringsmessig art. Blant annet sies det i stortingsproposisjonen at ”*Etter departementets vurdering vil et brukerråd bidra til en effektiv kontroll av nettforetakets disposisjoner og være et viktig supplement til NVEs kontroll av nettmonopolene i kraftsektoren. ...*”. Det man nok særlig så for seg var at brukerrådet – i egeninteresse – vil være opptatt av den indre (kostnads-) effektiviteten i Statnett og at rådet ville fungere som motvekt mot eventuelle forsøk fra selskapets side på å ekspandere utover nettmonopolets kjerneområder, på brukernes bekostning. Som grunnlag for tilordningen av en så vidt sentral rolle i overvåkingen av selskapet, må regjeringen ha sett for seg en stor grad av sammenfall mellom rådets og samfunnets interesser i forholdet til Statnett.

Det er åpenbart at rolletildelingen bør ha konsekvenser både for sammensetningen av rådet og for den myndigheten det tillegges. Det fremgår likevel ikke klart av omtalen i proposisjonen i hvilken grad slike forhold ble vurdert opp mot de enkelte oppgavene rådet den gangen ble tiltenkt.

Prinsipielt er det særlig tre funksjoner som er aktuelle i tilknytting til et brukerråd. Disse er:

- *Diskusjonsforum*, hvor rådet blir en møteplass for meningsutveksling og håndtering av praktiske problemer i samspillet mellom nettselskapet og brukerne.
- *Interesseorgan for brukerne*, hvor rådet fungerer som en utvidelse av brukernes individuelle rettigheter i forhold til norsk lov.
- *Kontrollorgan*, som innebærer at rådet skal bistå myndighetene med kontrollen av nettselskapets virksomhet.

### **3.1 Brukerrådet som diskusjonsforum.**

En forumsfunksjon er en svært aktuell rolle for et brukerråd. Her vil representanter for ulike kategorier av nettselskapets brukere kunne fremme sine synspunkter, både overfor selskapet og i forhold til representanter for andre brukerinteresser. Et slikt forum kan gi nyttige innspill og tilbakemeldinger til nettselskapet og vil samtidig være et sted hvor selskapet kan få kommentarer til egne forslag, før disse realiseres. Meningsutveksling av denne typen kan være oppklarende i forhold til misforståelser, og ikke minst gi aktørene en bedre forståelse av hvor de reelle interessekonfliktene går.

Det bærende elementet i forumsfunksjonen er åpen diskusjon, hvor ulike synspunkter kan fremlegges og brynes mot hverandre. Denne målsetningen legger flere føringer for organiseringen av slik virksomhet. Den innebærer blant annet at et forum må ha en sammensetning som sannsynliggjør at alle vesentlige synspunkter kommer til

uttrykk. Stor bredde i interessene som representeres i rådet er den beste garantien for dette. For Brukerrådet innebærer denne tilnærmingen at en burde vurdere en bredere representasjon enn man har etter dagens ordning. Spesielt er det viktig å etablere en bredere dialog med sluttbrukerne, dels fordi det er disse gruppene Statnett har minst kontakt med i sin daglige virksomhet, men også selvsagt fordi det er sluttbrukernes interesser som står målfunksjonen nærmest.

En annen konsekvens av forumsidéen er at det er nettselskapet som bør være representert på møtene i brukerrådet, og ikke omvendt. En slik tilstedeværelse er avgjørende for å få tilgang til nyansene i de syn som fremkommer i rådet. Ved dagens ordning er det brukerrådets leder som fremfører rådets synspunkter for Statnetts styre. Denne løsningen er i første rekke egnet til å sikre flertallets interesser og gir ingen garanti for at mindretallets vurderinger blir tilfredsstillende ivaretatt. En sterkere vektlegging av forumsfunksjonen, tilsier derfor en omlegging av samhandlingen mellom Statnett og rådet, i den retning som regjeringen har foreslått.

Ut fra økonomisk motivasjonsteori kan det for øvrig stilles spørsmål ved om det overhodet er nødvendig å lovregulere et brukerråd, hvis dette primært skal ivareta en forumsfunksjon. Så fremt både nettselskapet og brukergruppene ser fordeler i et slikt forum, er det naturlig at rådet vil etableres uavhengig av et lovpåbudet. På den annen side kan en offentlig regulering dels gi brukerrådet ekstra autoritet og samtidig redusere mulighetene for konflikter rundt sammensetningen av rådet.

### **3.2 Brukerrådet som interesseorgan.**

Stortingsproposisjonen om opprettelsen av Statnett fremholdt at brukerrådet skal gi brukergruppene reelt innsyn i Statnetts virksomhet, og slik øke deres mulighet til å ivareta egne økonomiske interesser. Utfra disse formuleringene kan brukerrådet oppfattes som en utvidelse av den generelle rettssikkerheten som brukerne av kraftnettet har etter norsk lov. Rådslederen har møte- og talerett i nettselskapets styre, og i tillegg er brukerrådet gitt rett til å innklage styrevedtak til departementet. Selv uten stemmerett, gir dette brukerrådet - og spesielt lederen - en betydelig innflytelse over styrets arbeid. Dels kan det virke forstyrrende med en tilstedeværende som har en annen ansvarsorientering enn de øvrige deltagerne i styrekollegiet. Dels innebærer klageretten en mulighet for å trenere uønskede styrevedtak. Trussel om klage vil derfor kunne påvirke styrets beslutninger i enkelte saker.

I forslaget til opprettelse av brukerrådet, ga regjeringen rådet en historisk forankring. Det skulle videreføre noen av funksjonene som hadde sortert under Overføringsrådet i det tidligere reguleringsregimet. Dette innebar en sterk fokusering av hensynet til kraftselskapene/mellomleddene. Stortingsproposisjonen la rett nok opp til at også

sluttbrukerne skulle bli representert i det nye rådet, men slik regelverket ble utformet fikk mellomleddene en svært dominerende posisjon. Med tre av 5 representanter i rådet, har sektorinteressene full kontroll og kan oppnevne både leder og nestleder. Dette innebærer at det i saker med uenighet, kun er kraftsektoren som er sikret å få fremlegge sine synspunkter for nettselskapets styre. Er ikke lederen tilstrekkelig nyansert i sine presentasjoner, kan flertallsmeningen lett oppfattes som uttrykk for brukerrådets omforente syn. Ved denne tolkningen risikerer sluttbrukernes representanter å bli "gisler" for mellomleddenes ivaretagelse av egne sektorinteresser. Dette er en meget uheldig mulighet som følger av brukerrådets nåværende organisering.

Sett på bakgrunn av den store usikkerheten i forkant av kraftmarkedsreformen i 1992, er det forståelig at regjeringen fant det hensiktsmessig å utstyre kraftselskapene med et ekstra sikkerhetsnett. brukerrådet kan i så henseende ha vært et nødvendig virkemiddel for å avdempe usikkerhet i mellomleddene og vinne oppslutning om det nye reguleringsregimet. I dag er situasjonen avklart og spesielt har en erfart at sentralnettselskapet ikke representerer noen vesentlig trussel mot de øvrige aktørene. Derfor er også tiden moden for en revurdering av brukerrådets rolle og organisering. Etter vårt syn er kraftselskapene fullt i stand til å ivareta sine kommersielle interesser via ordinære administrative og rettslige kanaler. Behovet for brukerrådet som en tilleggsikring skulle derfor ikke lengre være til stede.

I vurderingene bør også vektlegges at det er flere betenkelige sider ved den posisjon som brukerrådets leder har i nettselskapets styre ved nåværende ordning. Det ene er at møteretten gir tilgang til informasjon som ikke er allment kjent. I noen saker er denne informasjonen markedssensitiv og kan gi uberettigede konkurransefortrinn hvis den tilflyter enkeltaktører i næringen. Rådslederens styreposisjon kan derfor lett oppfattes som en *lyttepost* for utvalgte deler av kraftsektoren, som i verste fall leder til markedssvikt og som uansett er en kilde til mistro til kraftmarkedets virkemåte.

Et annet forhold en bør være oppmerksom på, er at ordningen i sin nåværende form, kan virke til å autoriserer de synspunkter som rådslederen fremfører overfor nettselskapet. Spesielt fordi brukerrådets rolle er uklart definert, er det åpning for usikkerhet om hvorvidt rådslederen ivaretar kontrolloppgaver på vegne av myndighetene. Selv om nettselskapets styrerepresentanter også har andre kilder til informasjon om myndighetenes syn, er det åpenbart at uklarhet om mandatet påvirker den vekt man tillegger lederens argumenter. I prinsippet kan brukerrådet slik få en utilsiktet stor innflytelse over tenkemåter og fokusering i nettselskapets styre.

### 3.3 Brukerrådet som kontrollinstans.

Den praktiske utformingen av et kontroll- og tilsynsopplegg for nettselskapet må forankres i samfunnets målfunksjon for selskapet. Kontrollinnsatsen bør rettes særskilt mot de områder hvor sannsynligheten for målavvik er stor, og/eller hvor de negative konsekvensene av utglidning er spesielt problematiske. Ikke minst er det stor forskjell i hvilke kontrolltiltak som bør prioriteres, avhengig av om det er ressursbruken i nettselskapet som bekymrer oss (*indre effektivitet*), eller om utfordringene knytter seg til konkurransevilkårene i kraftmarkedet (*ytre effektivitet*)

I og med at reguleringsregimet styrer viktige deler av nettselskapets insentivstruktur, legger det også mange av premissene både for kontrollbehovet og for utformingen av hensiktsmessige kontrollfunksjoner. brukerrådets rolle må ses i lys av en slik behovsvurdering, og bedømmelsen av dets egnethet som kontrollinstans står og faller med dets forventede opptreden i forhold til de sentrale utfordringene. Med dagens organisering avhenger dette av hvordan medlemmene er utpekt, hvilke interesser de representerer, og i siste instans, hvilke flertallskonstellasjoner som mest sannsynlig vil dominere rådet.

Generelt er det mange prinsipper som kan anvendes ved utnevnelsen av medlemmer til et kontrollorgan. Et alternativ er en *byråkratimodell*, hvor medlemmene utpekes ut fra faglige kvalifikasjoner og uildethet. Ved denne løsningen er det naturlig å kreve at medlemmene ikke har noen form for økonomiske interesser i den virksomheten de skal kontrollere. En annen tilnærming bygger på *representativitet*. I dette tilfellet blir medlemmene valgt som representanter for de interessene som kontrollorganet skal ivareta. Motsatt av byråkratimodellen bygger en her på at medlemmene vil tjene fellesskapet ved å forfekte de interessene de representerer. Et tredje, og noe mer uryddig alternativ, er å bygge på *interessesammenfall*. Dette er en indirekte variant av foregående modell, hvor medlemmene ikke nødvendigvis må representere basisinteressene. Det anses tilstrekkelig at de har en motivstruktur som gir stor grad av interessesammenfall i saker som står sentralt i kontrolloppgaven.

Anvendes disse utvelgelsesprinsippene på den gjeldende brukerrådsordningen, er det vanskelig å se at noen av alternativene passer helt på dagens ordning. Byråkratimodellen er utelukket i og med at medlemmene ikke er uavhengige spesialister, men tvert i mot representerer ulike sektorinteresser. Representativitetsprinsippet er delvis involvert gjennom sluttbrukerne, men det er umulig å begrunne mellomleddenes deltagelse og dominans ut fra dette prinsippet. Interessene til disse aktørene inngår ikke i hovedmålsetningen om et mest mulig effektivt kraftmarked. Derimot kan mellomleddene ha sammenfallende interesser med denne målsetningen på en del områder, men slett ikke på alle. Et avgjørende spørsmål er derfor om interessesammenfallet er tilstrekkelig til at brukerrådet fremstår som et egnet kontroll-



organ. For å belyse denne problemstillingen er det naturlig å vurdere rådsmedlemmenes sannsynlige standpunkter ut fra hvilke interesser de representerer. Drøftingen nedenfor gjør en atskilt vurdering av interesser knyttet til henholdsvis *indre* og *ytre effektivitet* i gjennomføringen av samfunnets målfunksjon for nettselskapet.

### **3.3.1 Indre effektivitet – brukerdeltagelse og reguleringsmekanisme.**

Med hensyn til den *indre effektiviteten* i nettselskapet, er det naturlig å legge til grunn at dagens brukerråd har de nødvendige insentiver for å utøve en tilfredsstillende kontroll. Årsaken er at alle nettbrukere - mellomledd så vel som sluttbrukere – har interesse i at nettoperatør har riktige incitament for kostnadsreduksjon, og at operatøren ikke påfører kraftomsetningen tilleggskostnader ved ineffektiv drift eller ved uttak av monopolprofitt i sentralnettet<sup>4</sup>. På den annen side er dette et område hvor kontrollbehovet avhenger av prinsippene for insitamentregulering av nettselskapet.

For å forstå kontrollbehovet under forskjellige reguleringsmekanismer, må man skjelle mellom den tradisjonelle regulering av avkastningsrate på den ene side og forskjellige former for incitamentregulering på den annen. Den første mekanismen var i bruk i Norge fram til 1997, da den ble avløst av den nåværende inntektsrammereguleringen. I utgangspunktet gir alle reguleringsmekanismer incitament til den regulerte bedrift. Utfordringen er å sikre at incitamentene er forenlige med de samfunnsøkonomiske målsettingene.

Målsettingen med avkastningsrateregulering er å sikre bedriften inntekter som dekker nettselskapets samlede kostnader og gir en rimelig avkastning av investert kapital. Avkastningsrateregulering ble gjennom 1980-årene gjenstand for stadig sterkere kritikk. Hovedargumentet mot denne reguleringsformen har vært at den gir svake incitament til kostnadsreduksjoner i nettselskapene, og spesielt kritisk i så måte er selskapenes investeringsatferd. For å unngå problemer med overinvestering har reguleringsmyndigheten benyttet seg av konsesjonsregler som gir rett til å vurdere nødvendigheten av investeringer. Brukerinnflytelse i den regulerte bedriftens styre eller administrative organer har vært et annet virkemiddel for å overvåke bedriftens investeringsbeslutninger. Målsettingen for brukerrådet må blant annet ses i lyset av denne reguleringsformen.

---

<sup>4</sup> Se diskussion i avsnitt om ytre effektivitet og produsenters interesse i manglende utbygging av transmissionslinjer som påvirker egen etterspørsel.

Kritikken av avkastningsrateregulering har ført til en gradvis overgang til mekanismer basert på insitamentregulering. Slike mekanismer består i prinsippet av en regel som beskriver sammenheng mellom bedriftens tillatte inntekter (inntektsrammer) og kostnader. Styrken i incitamentene i en reguleringsordning bestemmes av i hvilken grad inntekter og utgifter er koblet fra hverandre. Styrken i en reguleringsmekanisme kan illustreres med en enkel algoritme. Hvis  $R$  er den tillatte inntekt for bedriften, kan man sette opp følgende uttrykk:

$$R = a + b \cdot \text{kostnader.}$$

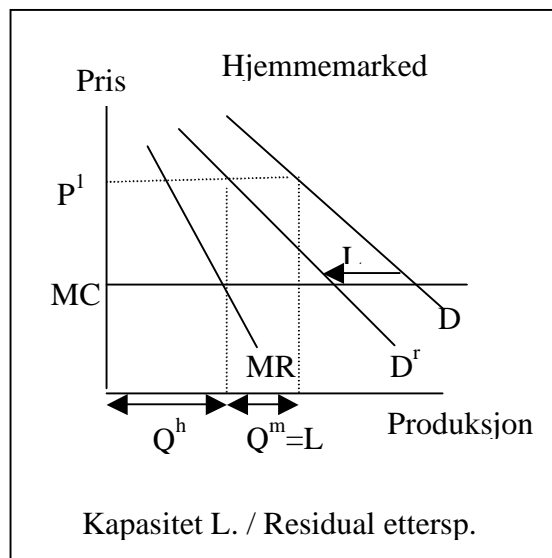
En reguleringsmekanisme med  $b=1$  refereres ofte til som "cost-plus", hvor bedriften har små incitamenter til effektivisering. Avkastningsrateregulering er et eksempel på et slikt reguleringsregime. Omvendt, hvis  $b=0$ , betyr det at den tillatte inntekten er uavhengig av omkostningsnivået og at bedriften i prinsippet har maksimal egeninteresse i å redusere kostnadene. Reguleringsmekanismer som har innebygd sterke incitamenter til kostnadsreduksjon reduserer behovet for direkte kontroll og vurdering av bedriftens utgiftsside. Inntektsrammereguleringen som ble innført i Norge i 1997 tilhører denne gruppen av mekanismer. Derfor er det kontrollbehovet som brukerrådet skulle være med og håndtere vesentlig redusert, og per i dag er det ikke på dette området man finner de største kontroll- og styringsutfordringer.

### 3.3.2 Ytre effektivitet.

Uavhengighet for transmisjonsnettets er en viktig forutsetning for etableringen av et velfungerende elektrisitetsmarked. Dette skyldes at innflytelse over drift og investeringer kan ha strategisk verdi for aktører i markedet. Figur 1, nedenfor, illustrerer denne problemstilling i et imperfekt marked hvor det er konkurranse fra utlandet, men hvor hjemmemarkedet er dominert av en enkelt bedrift.

Etterspørsel i hjemmemarkedet er angitt med  $D$  og utvekslingskapasitet med utlandet er lik  $L$ . Den dominerende aktøren i hjemmemarkedet står da overfor den residuale etterspørsel  $D^f$ , som fremkommer som den samlede etterspørsel minus det som kan importeres fra utlandet. Hjemmemarkedetsprisen som maksimerer profitten for den dominerende bedrift er  $P^1$ . Til denne pris blir  $Q^h$  levert av den dominerende aktør mens  $Q^m$ , svarende til transmisjonskapasiteten  $L$ , blir importert fra utlandet.

I utgangspunktet, er prisen i det innenlandske markedet avhengig av den residuale etterspørselen som den dominerende bedriften står overfor. Denne bedriften har interesse av at importen begrenses, fordi dette gir høyere residual etterspørsel og høyere priser i hjemmemarkedet. På kort sikt vil bedriften derfor ønske at kapasiteten på linjen ikke utnyttes fullt ut, og at det på lang sikt ikke bygges ny kapasitet. Den ytre

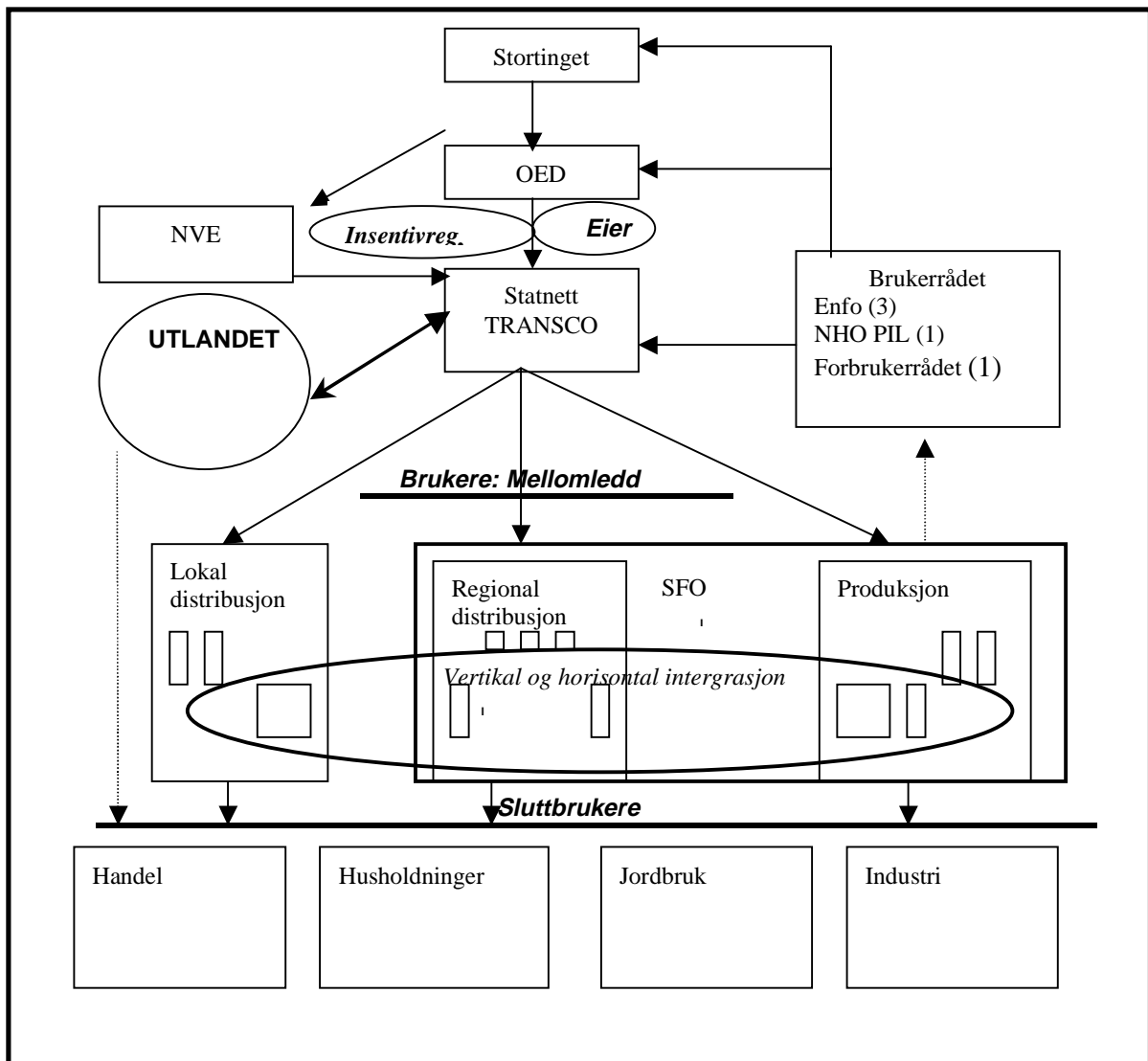


**Figur 1 Kraftmarked med import og dominerende produsent i hjemmemarkedet.**

effektiviteten i det innenlandske marked vil på denne måten - både på kort og lang sikt - avhenge av de muligheter en dominerende bedrift måtte ha for å påvirke drift og investering i transmisjonsnett. For å sikre et effektivt kraftmarked er det derfor viktig at egeninteressene til dominerende produsenter i hjemmemarkedet ikke får påvirke beslutninger om drift og investeringer i nettet.

Investeringer i transmisjon fører til større potensiell utenlandsk konkurranse og gjør det innenlandske marked mer konkurranseutsatt. Et uavhengig nettselskap som kan foreta nye investeringer basert på selvstendige vurderinger, har en disiplinerende virkning på dominante aktører i det innenlandske marked. Betydningen av uavhengighet øker i situasjoner hvor konsentrasjonen på produsentsiden er høy. Det har skjedd store forandringer i det norske kraftmarked med hensyn til markedsstruktur, spesielt på produsentsiden. Figur 2 skisserer situasjonen i dag.

Utviklingen fra 1991 er kjennetegnet ved følgende momenter: Færre aktører, vertikal integrasjon på lavere nettnivå, sterkere organisering av mellomledd, mer effektiv insitamentsregulering av Statnett og større muligheter for utenlandsk konkurranse. Det har utviklet seg stadig sterkere konsentrasjon både horisontalt og vertikalt. Handel i et større nordisk marked har imidlertid blitt anset som tilstrekkelig til å nøytralisere den potensielle markedsrett fra større konsentrasjon i det norske kraftmarkedet. Gitt utviklingen, er potensiell konkurranse fra utlandet av enda større betydning.



**Figur 2 Skjematisk modell av det norske kraftmarkedet anno 2000.**

I diskusjonen ovenfor har hovedvekten vært på incitamentene til den dominante produsenten i hjemmemarked. Innflytelse fra dominerende aktører på brukersiden er heller ikke uproblematisk. Forskjellen er at incitamentene mht. bruk og investering går i motsatt retning. I forhold til brukerinnsflytelse overfor transmisjonsselskapet er det derfor viktig at produsent- og konsumentinteressene er balanserte. Heterogeniteten i konsumentgruppen skaper imidlertid vansker for tilfredsstillende av dette kravet. Derfor kan en ordning som kombinerer brukerrådet som forumsfunksjon med insitamentregulering, være en hensiktsmessig måte å oppnå brukerinnsflytelse på, uten samtidig å skade effektiviteten i kraftmarkedet.

Et nær beslektet tema som vedrører både ytre og indre effektivitet, og som også ble nevnt ved etableringen av brukerrådet, gjelder den funksjonelle avgrensingen av nettselskapets virksomhetsområde. Et hovedelement i denne problemstillingen er spørsmålet om nettoperatorens eierforhold til de fysiske anleggene for overføring av kraft. De prinsipielle motpolene står mellom en modell med en uavhengig nettoperatør (ISO)<sup>5</sup> – uten egne eierrelasjoner – og en modell hvor operatøren også selv eier overføringsnettene (Transco)<sup>5</sup>. Samfunnsmessig sett er det naturlig at dette modellvalget primært blir et spørsmål om hensiktsmessighet, hvor synergier, insentivstruktur og kontrollbehov veies mot hverandre. Fra mellomleddenes ståsted kan imidlertid avveiningene også farges av utsikt til egne forretningsmuligheter ved å overta oppgaver og eierskap som nettselskapet eventuelt trenges bort fra. I Norge er slike interessekonflikter blant annet knyttet til plasseringen av grensesteinene mellom sentralnettet og de regionale nettene, til spørsmålet om hvem som bør eie sentralnettet, og til konsesjoner for operering av markedsplasser. Ikke på noen av disse områdene vil et sektordominert brukerråd være en troverdig vokter av overordnede samfunnsinteresser.

## 4 KONKLUSJONER.

Basert på gjennomgangen av interesser og insentivstruktur, er det en klar konklusjon at brukerrådet - slik det i dag er organisert - ikke er et egnet kontrollorgan for nettselskapet. Til det er det er alt for mange muligheter for avvik mellom det sannsynlige rådsflertallets interesser og samfunnets hovedmålsetning for sentralnettsfunksjonen. Gjennomgangen avdekker også et behov for en klargjøring av brukerrådets rolle og dets formelle funksjon i forhold til Statnett. Vår konklusjon er at regelverket som fastlegger brukerrådets sammensetning og dets representasjon i nettselskapets styre, bør endres. Vi mener videre at:

- Det vil være fornuftig å opprettholde brukerrådet som et *brugerforum*, hvor ulike interesser vedrørende nettorganiseringen kan komme til uttrykk og brynes mot hverandre. Et slikt forum kan stilles relativt fritt i hvilke saker som behandles, og både prinsipielle spørsmål om nettorganiseringen, investeringsplaner og –behov såvel som tariffregime, vil være aktuelle tema. Det er imidlertid avgjørende for verdien av forumsfunksjonen at Statnett får innblikk i meningsbrytningene i rådet, så en ikke risikerer at kun flertallsmeningen fremføres for selskapet. Utfra dette

---

<sup>5</sup> Forkortelsene refererer til vanlig anvendte engelske betegnelser for hhv. *Independent System Operator (ISO)* og *Transport Company (Transco)*

hensynet er det derfor mer naturlig at Statnett er representert på møtene i brukerrådet enn at rådets leder har møte- og talerett i nettselskapets styre.

- Med utgangspunkt i dagens situasjon kan vi vanskelig se at bransjen trenger brukerrådet som et tilleggsorgan for å ivareta egne kommersielle interesser overfor nettselskapet.
- Vi stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å tillegge brukerrådet en kontrollfunksjon. Hvis en likevel skulle ønske dette, bør det for det første foretas endringer i rådets sammensetning, slik at sluttbrukerne får vesentlig økt sin innflytelse. For det andre er det behov for en langt skarpere avgrensing av rådets ansvarsområde, slik at mulighetene for sammenblanding av kontrollarbeid og sektorpolitiske utspill reduseres til et minimum.