

Mulige løsninger på fire utfordringer i sluttbrukermarkedet for strøm

*Rapport for Energi Norge
November 2019*

oslo**economics**



Agenda

- **Bakgrunn for oppdraget og mandat**
- **Gjennomfakturering i Norge**
- **Løsningene i Danmark og Sverige**
- **Oppsummering og vurderinger**
 - **Nettleie som varekostnad:** Fordeler og ulemper med mulig løsning på skatte- og avgiftsproblematikk
 - **Garantistillelse:** Mulige ordninger som gir en mer effektiv sikring av nettselskapets inntekter
 - **Overføring av ansvaret for innkreving av elavgift og Enova-avgift:** Mulig løsning på avgiftsproblematikk
 - **Alternative modeller for håndtering av leveringsplikt:** Effektiv ivaretagelse av strømkunder uten abonnement

Bakgrunn for oppdraget og mandat

Om gjennomfaktureringsordningen

Gjennomfaktureringsordningen trådte i kraft 1. september 2016. Andelen kunder som gjennomfaktureres virker å være økende og vil øke vesentlig innen utgangen av 2020 når krav om delte databaser og kundehåndteringssystemer inntreffer. Vi anslår at gjennomfakturering vil få en markedsandel i privatmarkedet på ca. 80 prosent etter 2020, noe som tilsvarer om lag to millioner privatkunder.

Utfordringer med sluttbrukermarkedet for strøm

Selv om markedsandelen til gjennomfakturering er økende, er det flere utfordringer knyttet til dagens ordning:

- *Manglende mulighet til MVA-refusjon og skattefradrag ved tap på nettleiefordring:* Nettleie regnes ikke som varekostnad.
- *Garantistillelse:* Unødvendig høy kapitalbinding og kapitalkostnad forbundet med gjennomfakturering.
- *Innkrevning av elavgift og Enova-avgift:* Spørsmål om hvilken aktør som bør ha ansvar for dette i fremtiden.
- *Leveringsplikt:* Nettselskap er fortsatt strømleverandør til kunder på leveringsplikt, med kostnadene det medfører.

Ressursbruken knyttet til de disse problemene dekkes av sluttbrukerne gjennom strøm- og nettregningen.

Mandatet til Oslo Economics

Energi Norge har engasjert Oslo Economics i dette FoU-oppdraget. Mandatet er å utvikle og beskrive mulige løsninger på fire utfordringer i sluttbrukermarkedet for strøm.

Som en del av dette oppdraget har vi ikke vurdert virkningene av en obligatorisk gjennomfaktureringsordning/en regning, eller alternative reguleringsregimer.

De fire uløste problemene i sluttbrukermarkedet koster strømkundene mellom 70 og 150 millioner kroner årlig

Skatte og avgiftsprob., ink. el- og Enovaavgift: 10-15 mill.kr./år

Manglende refusjon for ikke-betalt mva, el- og Enova- avgift, samt manglende skattefradrag ved ubetalt nettleie kan koste 5 til 7 kroner per privatkunde som gjennomfaktureres. Med to millioner kunder på gjennomfakturering blir den samlede kostnaden for kraftleverandørene mellom 10 og 15 millioner kroner årlig.

Garantistillelse koster 20-80 mill. kr. årlig pluss admin. kost.

Med to millioner kunder på gjennomfakturering vil samlet garantibeløp i bransjen overstige 2 milliarder kroner. Med et gebyr på mellom 1 og 4 % vil de samlede årlige finanskostnadene summere seg til mellom 20 og 80 millioner kroner.

I tillegg til finanskostnadene kommer kraftleverandørenes og nettselskapenes administrasjons-kostnader forbundet med inngåelse og forvaltning av avtaler (kostnaden per avtaleinngåelse kan være 10 000 kroner for kraftleverandør alene).

Kostnadene av leveringsplikt kunne vært 40-50 mill. kr. lavere

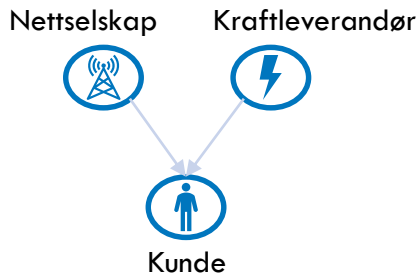
Oslo Economics estimerte i 2016 at nettselskap i gjennomsnitt brukte om lag 1 million kroner hver på å håndtere leveringsplikten. Med rundt 100 ordinære nettselskap i 2019 blir de samlede kostnadene ca. 100 millioner kroner årlig. Analysen fra 2016 konkluderte med at et mindre antall kraftleverandører kunne utført oppgaven om lag dobbelt så effektivt. Etter å ha tatt hensyn til økte tilsyns-kostnader mv. estimerer vi at de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene med leveringsplikt kan reduseres med om lag 40-50 millioner kroner om plikten overføres.

Gjennomfaktureringsordningen trådte i kraft i 2016

- Gjennomfaktureringsordningen trådte i kraft den 1. september 2016. NVE har oppgitt at gjennomfaktureringsordningen er det første skrittet mot en ny leverandørsentrisk markedsmodell med obligatorisk fellesfakturering. I intervju oppgir NVE at målet med arbeidet med gjennomfaktureringsordningen er at ordningen skal bli såpass god at den *kan* gjøres obligatorisk, men ikke nødvendigvis at den *skal* bli obligatorisk.
- Gjennomfaktureringsordningen er hjemlet i avregningsforskriftens kapittel 7. §7-3 sier at kraftleverandør kan sende en felles faktura til sluttkunden. Hvis kraftleverandør ønsker gjennomfakturering må det skje til alle deres forbrukskunder som benytter det nettselskapet (§7-4a). Hvis nettselskap tilbyr gjennomfakturering til én kraftleverandør, må de tilby samme avtale til alle kraftleverandør som ønsker gjennomfakturering (§7-4b).
- Ett av formålene med modellen er at kraftleverandøren skal være primærkontakt og ansvarlig for det meste av kundedialogen. Selv om kraftleverandøren i ordningen skal fakturere nettleie på vegne av nettselskapet, har fortsatt nettselskapet og kraftleverandøren selvstendig ansvar for hhv. nettleie og elektrisk kraft.
- I Kantars Energibarometer for tredje kvartal 2019, som er en spørreundersøkelse blant norske strømkunder, oppga 86 prosent at de foretrekker å motta strøm- og nettleieregning på felles faktura.
- Blant næringskunder er gjennomfakturering langt mindre vanlig. Dette skyldes blant annet at mange næringskunder foretrekker to regninger og at den finansielle risikoen forbundet med næringskunder generelt er høyere enn for privatkunder.

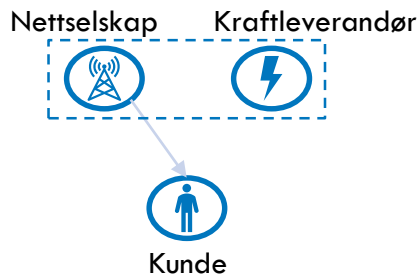
I dag finnes tre former for fakturering til privatkunder. Etter 2021 vil kun to faktura og gjennomfakturering være aktuelt

To faktura/ enkel fakturering



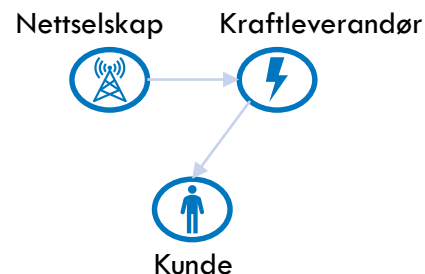
To faktura/enkel fakturering innebærer at nettselskap og kraftleverandør sender hver sin faktura til kunden.

Samfakturering



Ved samfakturering har hver aktør sin separate fordring ovenfor sluttkunden, og nettselskapet sender kun faktura på vegne av kraftleverandøren. Denne formen for fakturering vil i stor grad opphøre når kravet om splittet kundedatabase inntre i 2021. Fra intervju virker det som at mange selskap som samfakturerer i dag vil gå over på gjennomfakturering.

Gjennomfakturering



Ved gjennomfakturering fakturerer kraftleverandøren på nettleie på vegne av nettselskapet og sender felles faktura for strøm og nettleie til kunden. Kraftleverandøren og nettselskapet trenger ikke å inngå i samme konsern. Nettselskapene som tilbyr samfakturering må også tilby gjennomfakturering ovenfor andre kraftleverandører.

Vi forventer at ~80% av privatkunder vil gjennomfaktureres i 2021

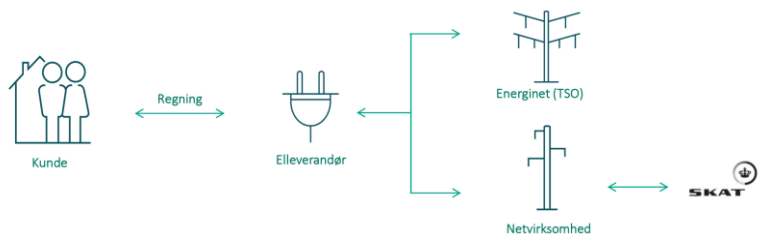
- Andelen kunder som gjennomfaktureres er allerede høy for flere nettselskap og kraftleverandører:
 - BKK nett: ca. 186 000 av ca. 250 000 kunder gjennomfaktureres (74%)
 - Lyse Elnett: ca. 35 000 av ca. 150 000 kunder gjennomfaktureres (23%), 95 000 kunder på samfakturering (63%)
 - Fjordkraft: ca. 570 000 av ca. 600 000 kunder gjennomfaktureres (ca. 95%)
 - Fortum: ca. 675 000 av 750 000 kunder gjennomfaktureres (ca. 90 %)
 - Hafslund: ca. 660 000 av 740 000 kunder gjennomfaktureres (ca. 90%)
- Samtidig er det en mindre andel kraftleverandører som tilbyr gjennomfakturering i de enkelte områdene. I oktober 2019 tilbød om lag en fjerdedel av kraftleverandørene i Oslo gjennomfakturering (kilde: Strømpris.no). Dette viser at gjennomfakturering i hovedsak tilbys av de største kraftleverandørene innen de ulike nettområdene.
- I Kantars Energibarometer oppga 75 prosent av respondentene at de i dag får strøm og nettleie på felles faktura.
- Andelen kunder som gjennomfaktureres virker å ha vært sterkt økende og vil øke vesentlig innen utgangen av 2020 når krav om delte databaser og kundeføringssystemer inntreffer. Ifølge tall fra SSB er det rundt 2,4 millioner husholdninger i Norge i 2019. Vi anslår at gjennomfakturering vil ha en markedsandel på 80 prosent etter 2020, som tilsvarer om lag to millioner privatkunder.

Slik fungerer gjennomfakturering i Norge

1. Nettselskapet og kraftleverandøren inngår en avtale om gjennomfakturering.
2. Hvis nettselskapet krever det, må kraftleverandøren stille en garanti på inntil 100% av en gjennomsnittlig månedlig nettleie (ink. avgifter) for hvert av kraftleverandørs målepunkter/kunder. I praksis stiller de fleste nettselskap krav om garantier.
3. Nettselskapet sender faktura for kundens nettleie ink. mva. og elavgift til kraftleverandøren, og betaler skatt og avgifter til skattemyndighetene.
4. Kraftleverandøren betaler nettselskapet for faktura på sluttbrukers vegne, men nettselskapet vil fortsatt ha kravet ovenfor kunden.
5. Kraftleverandøren sender samlet faktura for strøm og nettleie til kunden ink. mva.
6. Hvis kunden *ikke* betaler får ikke kraftleverandøren refundert nettleien fra nettselskapet. Kraftleverandøren får heller ikke refundert mva. som er betalt på vegne av kunden. Siden kraftleverandøren ikke eier fordringen kan de heller ikke få fradrag på skatten på tapet fra fordringen.

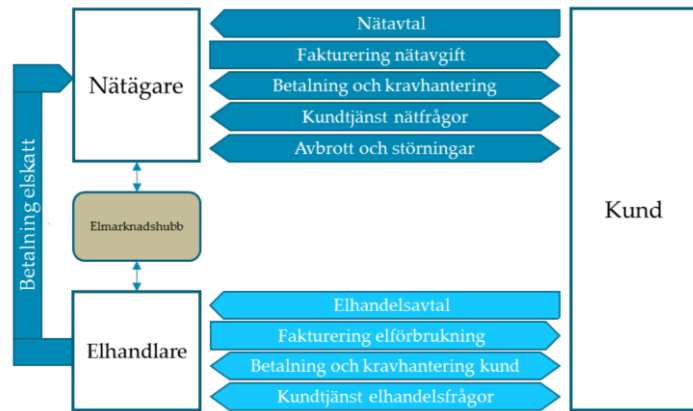
I Danmark fakturerer kraftleverandør på vegne av nettselskap

- Engrosmodellen ble implementert i Danmark i april 2016.
- Leverandørsentrisk modell hvor kraftleverandøren har ansvaret for all kontakt med kunden.
- Kunden mottar en regning for strøm, nettleie og avgifter fra kraftleverandøren.
- Kraftleverandøren avregner kunden direkte for strømforbruk, nettleie og avgifter fra DataHub.
- Kraftleverandøren har mulighet til å fordelen nettleien som han ønsker mellom kundene, men det gjøres ikke i praksis i noe kjent tilfelle. I stedet viderefremidler kraftleverandøren nettselskapets tariffer til kunden.
- Nettselskapet sender faktura for nettleie og avgifter til kraftleverandøren, og har ansvaret for å betale inn avgifter til skattemyndighetene.



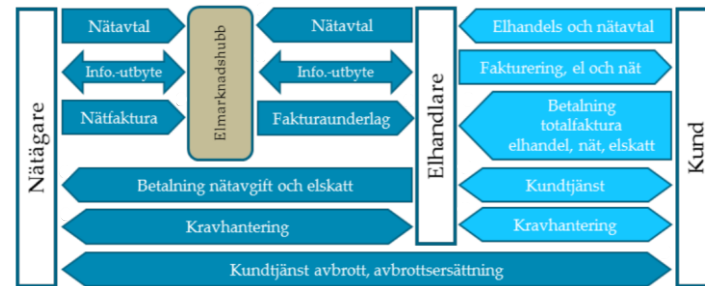
I Sverige fakturerer kraftleverandør og nettselskap separat. Regulator har foreslått en leverandørsentrisk modell

Dagens modell



- Kraftleverandøren og nettselskapet inngår to separate avtaler med kunden, og sender hver sin faktura direkte til kunden.
- Denne modellen ligner på tofaktura-løsningen i Norge.

Foreslått modell



- Energimarknadsinspektionen kom med forslag til ny modell for elmarkedet i 2017 – grossistmodellen. Denne ble sendt ut på høring og mottok en del kritikk, blant annet for behandlingen av personopplysninger i Elmarknadshubben.
- Det er forventet at det skal komme beskjed om hvordan grossistmodellen skal tas videre ilt. 2020.

Skatt/avgiftsproblem kan reduseres ved å endre avtalene med sluttbruker slik at kraftleverandøren blir selger av nettleiener

Dagens ordning

Med dagens gjennomfaktureringsordning fakturerer kraftleverandøren på vegne av nettselskapet. Det er nettselskapet som har kravet overfor kunden, men kraftleverandøren påtar seg hele kredittrisikoen. Kjøp og videresalg av nettleien defineres ikke som en inntekt/kostnad av kraftleverandøren, og inngår dermed ikke i omsetningen. Fordringer og kortsiktig gjeld blir balanseført.

Problem- beskrivelse

Ved gjennomfakturering betaler kraftleverandøren nettleie inkludert moms på kundens vegne uavhengig om kunden betaler. Dersom kunden ikke betaler, taper kraftleverandøren en verdi tilsvarende nettleie inkludert moms. Siden kraftleverandøren kun fakturerer på vegne av nettselskapet, og dermed ikke har eierskap til fordringen, kan ikke kraftleverandøren få fradrag på skatten for den nedskrevne nettleiefordringen. Kraftleverandøren kan ikke kreve at nettselskapet refunderer dem for nettleie og får heller ikke refundert mva. fra skattemyndighetene. Gitt at to millioner kunder gjennomfaktureres, estimerer vi at kraftleverandørenes samlede tap knyttet til manglende refusjon av mva. og reduksjon av skatt er mellom 10 og 15 millioner kroner årlig. Dette er en feilaktig/skjev skattelegging som gjør gjennomfakturering mindre attraktivt enn andre faktureringsformer (to regninger). I tillegg gjør blandingen av nettpresentasjon i drifts-regnskapet og bruttopresentasjon i balansen at kraftleverandører som gjennomfakturerer får et misvisende forholdstall mellom omsetning og gjeld.

Alternativer

Løsningen som kan virke mest aktuell er «underleverandørmodellen». Modellen kan innebære at nettleieavtalen endres slik at sluttbrukere som gjennomfaktureres inngår en avtale om levering av kraft ink. nettleie med kraftleverandøren. Dermed unngås behovet for kjøp av fordring. Å la kraftleverandøren kjøpe fordringene nettselskapet har på sluttbruker vurderes som mindre aktuelt fordi det ikke nødvendigvis løser mva.-spørsmålet, og fordi det kan medføre krav om konsesjon som finansforetak, eventuelt dispensasjon fra et slikt krav. Det kan også finnes andre mulige løsninger. Modellene er usikre og under utredning.

Forut- setninger

Å definere nettleie som varekostnad («underleverandørmodellen») kan medføre at kontrakten mellom nettkundene (representert ved Forbrukertilsynet) og bransjen (bla. representert ved Energi Norge) må endres slik at sluttbrukeren kjøper nettleie av kraftleverandøren. I tillegg må målings- og avregningsforskriften (MAFen) endres. Videre oppfatter vi at NVE blant annet forventer at 1) nettselskap fremdeles setter nettleietariffen og at denne skal viderefremidles til kunden, og 2) at løsningen må være forenlig med et sluttbrukermarked der det både kan faktureres felles og separat for strøm og nettleie.

Overordnet vurdering

Med disse forutsetningene vil gjennomfaktureringsordningen/den frivillige enfakturaordningen etter vår vurdering bli mer velfungerende, ved at den vil føre til 1) riktigere skattelegging av kraftleverandører, 2) riktigere regnskap for kraftleverandører som gjennomfakturerer, 3) muligens noen færre kunder på leveringsplikt fordi kostnaden av manglende betaling blir mindre for kraftleverandører.

Objektive krav og risikodeling vil redusere kostnader. Nødvendig med informasjonsarbeid overfor NVE for å få objektive krav

Dagens ordning

I dag må kraftleverandører som gjennomfakturerer som regel stille garanti for nettleien de krever inn på vegne av nettselskapet.

Bakgrunnen for garantiordningen er at nettselskapet skal ha en sikring for eventuelle tap i tilfelle kraftleverandøren går konkurs, eller av andre årsaker ikke kan betale for nettleien. De fleste nettselskap vi har intervjuet oppfattet at nettselskapene i gjennomfaktureringsavtalene har et krav på kraftleverandørene. Likevel ønsker de fleste/alle nettselskapene å ha garantier fra kraftleverandørene fordi de ellers risikerer å sitte med et ubetalt, usikret krav og/eller måtte bruke store ressurser på konkursprosesser mv. Flere nettselskap viser til konkurser på slutten av 90- og starten av 00-tallet, samt nylige erfaring med betalingsproblemer. Disse nettselskapene vurderer at den potensielle risikoen knyttet til konkurs/betalingsproblemer er stor og at de kan tape opp til to måneders nettleie. På en annen side oppfatter de fleste kraftleverandører at garantiene er unødvendig høye og stilles til unødvendig mange kraftleverandører.

Kostnader

Reguleringen bestemmer at nettselskapet må kreve samme garantisum per kunde fra alle kraftleverandørene som gjennomfakturerer. Garantien kan være opptil en landsgjennomsnittlig måneds nettleie. Garantikostnaden kraftleverandørene har overfor bankene for en gitt garantisum bestemmes av deres kredittverdighet. Kraftleverandører som av banker vurderes å ha høy betalingsevne har dermed lavere kostnader per garantikroner. Basert på intervjuer estimerer vi kraftleverandørenes årlige garantikostnader til mellom 20 og 80 millioner kroner, gitt at to millioner kunder gjennomfaktureres. Likevel kan garantiene være utilstrekkelige til å dekke tapet ved konkurs i enkeltelskap.

Alternativer

Alternative modeller: 1) Dagens modell, 2) Dagens modell med redusert makssats, 3) Ingen garantier, 4) Objektive kriterier, 5) Risikodeling.

Kriterier

Vi har vurdert modellene etter samfunnsøkonomiske kriterier (herunder finansielle kostnader, administrative kostnader, risikodekning og nøytralitet). I har vi vurdert i hvilken grad modellene tilfredsstillter forventningene fra nettselskap, kraftleverandører og regulator (NVE).

Overordnet vurdering

En form for risikodeling er potensielt best fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, ettersom det både kan redusere kostnadene til kraftleverandørene og øke sikkerheten til nettselskapene. Det kan likevel være uaktuelt dersom det fører til at én eller flere kraftleverandører får høyere kostnader enn i dag. Dersom kraftleverandørene kan være interessert i risikodeling vil vi anbefale at de undersøker mulige modeller. En løsning som kan være lettere å få gjennomslag for i bransjen er objektive krav, etter inspirasjon fra den danske ordningen. For å gå gjennomslag for objektive krav kan det være nødvendig med informasjonsarbeid innen konkurransepolitikk og finans overfor NVE, som i noen sammenhenger setter likhetstegn mellom lave inngangsbarrierer og velfungerende konkurranse.

Økonomiske virkninger og skattemyndighetens preferanser taler for å la nettselskap fortsatt kreve inn el- og Enova-avgift

Dagens ordning

I dag har nettselskapet ansvaret for forvaltning og innkreving av el- og Enova-avgift. Nettselskapet mottar informasjon fra kundene for å avgjøre om kunden har rett på dispensasjoner fra avgifter og/eller reduserte satser. På grunnlag av dette bestemmes regningen fra nettselskapet med både nettleie, mva. og avgifter. Nettselskapet er ansvarlig for å betale inn avgiftene til skattemyndighetene.

Problem- beskrivelse

Tidligere har kraftleverandør vært ansvarlig for innkreving av el- og Enova-avgift. Noen av våre intervjuobjekter mener det er naturlig at kraftleverandøren igjen bør få ansvar for innkreving av el- og Enova-avgift for å fremme leverandørsentrisk modell med kraftleverandøren som hovedkontaktpunkt for sluttbruker.

I modellen med to faktura må nettselskapet betale el- og Enova-avgift uavhengig av om sluttbruker betaler. I gjennomfaktureringsordningen må kraftleverandør betale uavhengig av om sluttbruker betaler, og nettselskapet betale el- og Enova-avgift uavhengig av om kraftleverandøren betaler.

Virkninger

Vår vurdering er at det er flere ulemper enn fordeler ved å overføre ansvaret for forvaltning og innkreving av el- og Enova-avgift:

1. Nettselskap har de samme kundene over tid og dermed bedre oversikt over hvilken sats ulike målere hos sluttbrukeren skal ha. Av samme grunn er det mer praktisk for skattemyndighetene å føre tilsyn med nettselskap.
2. Nettselskap har bedre utgangspunkt til å gjøre en objektiv vurdering av hvilken sats ulike målere hos sluttbrukeren skal ha. Nettselskap kan ha god lokalkunnskap om hva slags aktivitet som foregår hos sluttbrukeren. I tillegg er de monopolister og har derfor har mindre grunn til å la enkelte kunder få lavere sats enn de burde ha.
3. Nettselskap har en garantert minimumsavkastning og regnes av skattemyndighetene for å være en sikrere motpart.

En alternativ variant er å la nettselskapet beholde ansvaret for forvaltning av el- og Enova-avgiften, herunder bestemme hvem som får dispensasjon og reduserte satser, men la kraftleverandøren få ansvaret for innkreving av avgiften. Vi vurderer denne løsningen som ufordelaktig sammenlignet med dagens. Hovedgrunnen er at det vil føre til mer byråkrati og dermed økte kostnader for samfunnet.

Andre alternativer

Leveringsplikt: Auksjonsmodellen vurderes å være best egnet

Dagens ordning

I dag har nettselskap leveringsplikt og stengerett. En ulempe med dette er at et nettselskap må ha funksjonene til en kraftleverandør for å betjene leveringsplikt-kunder. Ifølge leverandørskifteundersøkelsen til NVE var 2,3 prosent av husholdningskundene i Norge på leveringsplikt i fjerde kvartal 2018 (litt over 60 000 husholdninger). Tilsvarende tall for næringskunder var 3,5 prosent (knappt 13 000 kunder).

Alternativer

Et alternativ er å overføre ansvaret for leveringsplikt (med rett til å anmode om stenging) til kraftleverandør, som kan utføre oppgaven på en mer økonomisk måte. På grunnlag av en utredning fra 2016 anslår vi at en modell der kraftleverandør har leveringsplikt kan spare rundt 40 til 50 mill. kr. i årlige samfunnsøkonomiske kostnader. Det forutsettes at aktørene vil få rett til å anmode om stenging (Oslo Economics anslo i 2016 at manglende mulighet til å anmode om stenging kan føre til at samfunnets inkassokostnader øker i størrelsesorden 170 mill. kr. årlig).

Alternative modeller for overføring av leveringsplikt er 1) Dagens modell, 2) Auksjonsmodell, 3) Generell leveringsplikt (gjeldende dansk modell), 4) Nettselskapet utpeker leveringspliktig aktør (svensk modell).

Kriterier

Kriterier for valg av modell for leveringsplikt er 1) Hensyn til svake kunder, 2) Effektivitet og 3) Velfungerende sluttbrukermarked (bla. antall kunder på leveringsplikt), 4) Nøytralitet/konkurranssevirkninger.

Overordnet vurdering

Basert på disse kriteriene er vår vurdering at en auksjonsmodell virker å være mest egnet for å håndtere leveringsplikten. Vi vurderer den til å være bedre enn generell leveringsplikt på kriteriet konkurransevirkninger (bla. fordi den stiller færre krav til nye/små kraftleverandører) og på kriteriet hensyn til svake kunder. Tilsynsbehov og kostnader kan også tale for at et begrenset antall leverandører bør ha leveringsplikt.

Mulig utforming

Det finnes ulike måter å utforme en auksjonsmodell på. For eksempel kan NVE kan definere avtalen som skal brukes, og eventuelt hvilket påslag/påslagsintervall som skal brukes. Videre kan NVE stille krav leverandørene må tilfredsstillende for å kunne delta i konkurransen om leveringsplikt. Konkurransen/auksjonen kan være en konkurranse om hvor mye kraftleverandørene vil betale/ha betalt for å betjene et gitt antall kunder med en gitt kontrakt og påslag på spotpris. Alternativt kan konkurransen dreie seg om kvalitet eller påslag på spotpris.