

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 OSLO

**Akershus Energi AS**  
Pausveien 6  
1927 Rånåsfoss  
Telefon 63 82 33 00  
Faks 63 82 90 50  
www.akershusenergi.no  
post@akershusenergi.no

Bankgiro 7058.06.40301  
Organisasjonsnummer  
NO 976 542 606 MVA

Deres ref.:  
Vår ref.:  
Vår saksbehandler: Knut Olav Tveit

Rånåsfoss, 14.02.2005

## **Høringsuttalelse hjemfall**

Vi viser til hjemfallsutvalgets innstilling av 30. november 2004 (NOU 2004:26 Hjemfall) med høringsfrist 1. mars 2005. Konsernet Akershus Energi (AE) ønsker i denne sammenheng å avgi høringsuttalelse på vegne av datterselskapene Akershus Kraft AS og Skien Kraftproduksjon AS.

### **Oppsummering**

AE ser betydelige svakheter både ved hjemfallsutvalgets innstilling og de ulike mindretallsforslagene. I praksis innebærer disse hel eller delvis ekspropriasjon av nesten en hel bransje. Vi vil her særlig peke på at utgangspunktet for at hjemfallsspørsmålet ble reist var antakelsen om at EØS-rettslige forhold krevde likebehandling av offentlige og private aktører ved nye transaksjoner. Da synes det mer naturlig om man hadde foreslått endringer som primært angikk de få private aktørene slik at disse økonomisk sett ble likebehandlet med de mange offentlige. Vi vil også påpeke det selvmotsigende i at kraftverk allerede eid av det offentlige likevel skal hjemfalle til det offentlige.

Vi mener innstillingen – dersom den blir vedtatt - vil få store, negative økonomiske og eiermessige konsekvenser. I tillegg er den svakt juridisk fundert slik at en eventuell gjennomføring kan legge til rette for årelange juridiske konflikter. Det synes tvilsomt om man til fulle har utnyttet det spillerommet EU-/EØS-retten gir. Utvalgets mandat synes i det hele tatt at å ha vært for snevert til at saken kunne behandles i sin fulle bredde. Dette understrekes av svært kort høringsfrist som er så knapp at den skaper praktiske problemer i forhold til behandling i eieres og selskapers styrende organer.

I et spørsmål av så stor nasjonal viktighet som eierskapet til våre vannkraftressurser det viktig med en helt annen bredde i saksbehandlingen. Siden mange energiselskap er vertikalintegreerte (produksjon / nett / kraftsalg m.m.) vil denne saken også få konsekvenser på andre områder enn kraftproduksjon.

Vi ber om at man nå legger opp til en bredt anlagt politisk behandling av energibransjens fremtid hvor et av hovedmålene er å opprettholde et sterkt offentlig, nasjonalt eierskap. Både energi-, nærings-, sysselsettings- og distriktspolitiske spørsmål må her adresseres. Debatten bør fokusere på en videreføring av dagens hjemfallsregime hvor offentlige eiere har evigvarende konsesjoner. Løsningen som til slutt velges bør være verdinøytral slik at eierkommuner, vertskommuner, private eiere og staten verken kommer bedre eller verre ut enn før. Samtidig må hensynet til likebehandling av private / utenlandske eiere ivaretas for kommende transaksjoner.

Vi anbefaler også at man tar inn over seg EU-rettens dynamiske natur slik at man ikke gjør drastiske endringer nå som senere kan kjennes ugyldige eller unødvendige i forhold en EU-rett i stadig forandring. Vi mener at den beste måten å sikre nasjonal kontroll over kraftressursene er gjennom et sterkt offentlig eierskap, og ikke gjennom lovgivning som senere kan endres.

Det er behov for strukturendringer i kraftbransjen. Uansett hvilke løsninger som velges må de ikke hindre rasjonalisering og effektivisering gjennom for strukturelle tiltak, herunder utleie. En avklaring av hjemfallsspørsmålet vil trolig føre til økt omsetning av kraftverk. For å bevare en sterk, regional offentlig eid struktur er det avgjørende at man i en slik situasjon også setter bransjen rent kapitalmessig i stand til å møte den nye situasjonen. Det er ikke situasjonen i Norge i dag.

Akershus Energi anbefaler å gjennomføre en grundig prosess hvor viktige samfunnspolitiske spørsmål og konsekvenser utredes og debatteres. Da øker også mulighetene for å få til en god og omforent løsning som er bærekraftig over tid.

Den etterfølgende høringsaken er bygd opp slik:

- AE – kort historikk
- Svakheter ved innstillingen
- Forslag til videre prosess
- Avslutning

### **AE – kort historikk**

Konsernet Akershus Energi er heleid av Akershus fylkeskommune. Da selskapets første kraftverk sto ferdig i 1922 var det et resultat av eiers ønske om å bygge infrastruktur, og dermed legge til rette for vekst og velstand i landsdelen. Utbyggingen innebar en betydelig økonomisk risiko for fylket og dets innbyggere, og var over en periode på 40 år tyngende utgiftspost i de fylkeskommunale regnskapene. I flere år besto rundt halvparten av det fylkeskommunale budsjettet av overføringer til kraftverket. AE tjener i dag penger og forvalter store verdier, men uten eiers vilje til å tenke langsiktig på vegne av en hel region, hadde selskapet ikke hatt livets rett.

Omfanget av AEs virksomhet har gjennom årene økt kraftig gjennom en langsiktig strategi med industribygging for øyet. Etter at den nye energiloven kom tidlig på 1990-tallet tok AE på seg arbeidet med å samordne og industrialisere mye av nettvirksomheten i Akershus. Nettet ble senere samordnet med store deler av det øvrige nettet i regionen i det som er en samfunnsøkonomisk langt bedre løsning enn utgangspunktet med mange og små nettselskap.

AEs hovedområde er nå kraftproduksjon, men selskapet har også interesser innenfor alternative energikilder hvor man jobber aktivt med å utvide engasjementet i regionen. Konsernets hovedstrategi er å vokse på kraftproduksjon gjennom oppkjøp av kraftverk. Dette for å samordne kraftverk / vassdrag og ta ut synergier gjennom effektive løsninger som gir både bedrifts- og samfunnsøkonomiske gevinster.

### **Svakheter ved innstillingen**

Om hjemfallsutvalgets flertallsinnstilling, eller forslaget til statens representanter skulle bli vedtatt innebærer det i praksis at 90 prosent av bransjen nærmest blir ekspropriert. Det vil si fullstendig, eller delvis ekspropriasjon av markedsverdier for over 200 milliarder kroner hvorav opptil godt over tre milliarder (2/3) fra Akershus Energis eier.

En slik massiv inndragning av verdier til fordel for staten vil det i moderne tid være vanskelig å finne paralleller til. Akershus Energi vil også påpeke at når man snakker om tilnærmet evigvarende verdier som i kraftsektoren er det mulig å argumentere for at vanlige nåverdiberegninger av tapet man blir påført ved hjemfall etter 75 år ikke blir gyldige. Eksempelvis vil man ved bruk av en lavere og mer riktig rentesats (intergenerasjonsrente) få et helt annet bilde av størrelsen på tapet som kommuner og fylkeskommuner blir påført.

Det offentlige eier i dag rundt 90 prosent av norsk kraftproduksjon slik at nesten hele bransjen rammes hardt dersom hjemfallsinstituttet endres i tråd med innstillingen. Vi vil her peke på at utgangspunktet for at hjemfallsspørsmålet ble reist var antakelsen om at EØS-rettslige forhold krevde likebehandling av offentlige og private aktører. Da synes det mer naturlig om man hadde foreslått endringer som primært angikk de få private aktørene slik at disse økonomisk sett ble likebehandlet med de offentlige.

Innstillingen foreslår å ta i bruk svært negative virkemidler overfor de mange offentlige selskaper som i en årrekke har forvaltet kraftproduksjonen til fellesskapets beste, og ikke minst tatt betydelig økonomisk risiko i forbindelse med vannkraftutbygginger. I stedet kunne man kanskje ha oppnådd det samme gjennom positive virkemidler i forhold til de få private aktørene som faktisk dannet utgangspunktet for at saken i det ble tatt ble satt på dagsorden. En slik løsning ville også fremstå som verdinøytral i forhold til de offentlige selskapene som på denne måten ikke ville få forringet sine verdier. Utvalgets innstilling fremstår altså verken som verdi-, eller eiernøytral idet den innebærer negativ forskjellsbehandling av offentlige eiere vurdert opp mot dagens situasjon med evigvarende konsesjoner.

Det finnes altså store, prinsipielle betenkeligheter ved nærmest å ekspropriere en hel bransje. Akershus Energi ser det slik at flertallsinnstillingen og forslaget til statens representanter i tillegg til også har en rekke andre svakheter:

**Snevert mandat.** Utvalgets mandat synes å ha vært for snevert til at saken kunne behandles i sin fulle bredde. I et så viktig spørsmål burde energi-, nærings- og distriktspolitiske konsekvenser blitt grundig vurdert. Kraftbransjen er svært viktig både for sysselsetting, og næringsutvikling over det ganske land. Med de store energipolitiske utfordringene Norge står ovenfor i årene som kommer er det også her all mulig grunn til å vurdere nøye hvilke konsekvenser endringer i rammevilkår og eierforhold kan få. Utvalgets mandat omfattet heller ikke vurdering av andre løsninger enn hjemfall, og det

helt sentrale erstatningsspørsmålet ble ikke drøftet. En så begrenset gjennomgang som den innstillingen representerer er etter vårt syn ikke egnet som grunnlag for ekspropriasjon av enorme verdier.

**Kort høringsfrist.** Fristen for høringsinstansene går ut 1. mars 2005 mens innstillingen ble avgitt så sent som 30. november 2004. Dette er etter vår mening altfor kort tid i en så viktig sak. Dette særlig fordi mandatet var så snevert at en rekke helt sentrale problemstillinger ikke blir berørt i innstillingen (se over). Videre er fristen satt så knapp at både selskaper og eiere får praktiske problemer med i det hele tatt å få behandlet høringsuttalelsene i sine respektive styrende organer. Til sammen er dette til hinder for at spørsmålet om fremtiden til norsk kraftproduksjon kan få en betryggende politisk behandling.

**Juridisk uavklart.** En eiendomsoverføring av verdiene i kraftsektoren til staten er å sammenligne med ekspropriasjon. Grunnloven forutsetter at det i slike tilfeller skal ytes full kompensasjon. Det er ikke tilstrekkelig begrunnet hvorfor Grunnloven skal settes til side på dette punktet. Innstillingen er her i utakt med hva store deler av det ledende juridiske miljø på området har gitt uttrykk for. Den tvil som også statens fremste juridiske rådgiver, Justisdepartementets lovavdeling, har fremmet i en egen betenkning, tilsier en langt grundigere utredning av saken.

Den foreslåtte lovendring er ellers så vidtgående at dens lovlighet med stor sannsynlighet vil bli rettslig prøvd i forhold til Grunnloven, Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) og EØS-retten. Sistnevnte er utgangspunktet for utvalgets arbeid og nettopp derfor er det en stor svakhet at verken begrensninger eller muligheter i denne lovgivningen synes å være tilstrekkelig utforsket.

En manglende helhetlig utredning og konsekvensanalyse vil kunne medføre at det regelverk man har, selv med de endringer som eventuelt foretas, fortsatt vil kunne være i strid med så vel nasjonalt som internasjonalt regelverk på en rekke punkter.

Utvalgets innstilling innebærer kort og godt en uhensiktsmessig lovgivning. En lovendring kan utløse massive erstatningskrav mot staten. Ingen er tjent med at det over en årrekke kan versere saker i rettsystemet mellom staten og kraftselskaper og mellom staten og kommuner / fylkeskommuner. Dette kan blant annet få fokus bort fra både industriell utvikling og utvikling av en overordnet energipolitikk.

**Store negative økonomiske konsekvenser.** Utvalgets innstilling vil utvilsomt få en rekke sterkt negative økonomiske konsekvenser. Også her er det en påfallende mangel på gode konsekvensutredninger, men en del effekter synes likevel ganske tydelige:

- Innstillingen kan virke negativt i forhold til det lokal og regional verdiskapning. Flertallet av energibedriftene er i dag eid av fylker og kommuner. Bedriftene utgjør et viktig instrument for verdiskapning i distriktene. De regionalpolitiske virkningene av en overføring av hele eller deler av eiendomsretten til staten er ikke utredet, men at dette får konsekvenser for videre eierskap, og evne / vilje til satsning synes ganske opplagt. Et nytt lovverk bør tvert i mot i stedet legge forholdene til rette for vitale og desentraliserte enheter som kan bidra til lokal / regional næringsutvikling og verdiskapning.

- Snevrere økonomisk fokus kan bli resultatet. Kraftverkseiere vil i realiteten ikke bare få begrensede muligheter til å satse på nye prosjekter ved at incentivet til å investere i langsiktige og lønnsomme prosjekter forsvinner etter hvert som hjemfallet nærmer seg. De vil også kunne tvinges inn i en ganske snever og samfunnsmessig uheldig økonomisk tankegang. Noen selskap vil utelukkende kunne komme til å fokusere på høyest mulig kortsiktig avkastning, noe som også kan gå ut over vedlikeholdsviljen og energieffektiviteten. Innstillingen kan altså skape en utvikling der kraftnæringen blir en svært snever næring hvor maksimal melking av verdier frem til hjemfall blir prioritert fremfor teknologiutvikling, vedlikehold og kompetanseoppbygging. Dette kan i sin tur redusere mulighetene for nye arbeidsplasser i distriktene ved å fremme driftsformer som ikke ivaretar samfunnsøkonomiske, distrikts- og næringspolitiske målsetninger.
- Store verdier kan settes i spill. Kommunale kraftverk er nå en evig inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner. Dersom eierne ønsker å sikre at de også i fremtiden har en slik, varig inntektskilde, kan et alternativ være å selge kraftverkene før de taper seg alt for mye i verdi etter som hjemfall nærmer seg. Slike eier- og strukturmessige konsekvenser er ikke belyst i det eksisterende forslaget selv om muligheten for salgstras er omtalt i en rapport Olje- og energidepartementet har bestilt av ECON. Det vil for eksempel være åpenbart uheldig hvis brorparten av norsk vannkraftproduksjon legges ut for salg omtrent samtidig. Hva betyr det for prisene man kan håpe på å oppnå? Betyr dette at store deler av norsk kraftproduksjon vil havne på utenlandske hender? Og hva er konsekvensene for både kommuneøkonomien og norsk økonomi som sådan, ved at så store beløp eventuelt settes i omløp over en relativt kort tidsperiode?
- Innføring av hjemfall for offentlig eide kraftverk er åpenbart en betydelig skjerpelse av rammevilkårene for de aktuelle selskapene. Dette finnes det støtte for i ECON-rapporten bestilt av departementet.
- Ved hjemfallstidspunktet blir eierne sittende med gjelden mens staten får verdiene. Gjelden må altså betales før eiendomsretten overføres. Dette kan sterkt redusere selskapenes evne til å betale utbytte til eierne i tiden før hjemfall. Samtidig kan det ytterligere forsterke muligheten for at en del kraftselskap utelukkende må fokusere på relativt snevre økonomiske forhold uten mulighet til nyskaping og langsiktig tenkning.

**Bred forankring mangler.** Hjemfallsutvalgets innstilling bærer preg av utvalgets svært snevre mandat, og kan i så måte ikke sies å være representativt for den debatten som i dag føres i de berørte miljøer. Innstillingen har da også vakt sterkt negative reaksjoner. I et så sentralt politisk spørsmål burde myndighetene i langt større grad ha tilstrebet reell deltakelse og involvering fra de berørte miljøer. Dette har Hjemfallsutvalgets snevre mandat været til åpenbart hinder for.

## Forslag til videre prosess

I et spørsmål av så stor nasjonal viktighet som eierskapet til våre vannkraftressurser, er det altså viktig å legge til rette for en helt annen bredde og omfang i saksbehandlingen enn det man ser i det smale, mer lovteknisk pregede resultatet av hjemfallsutvalgets arbeid.

Vi foreslår at man nå legger opp til en bredt anlagt politisk behandling av energibransjens fremtid hvor et av hovedmålene er å opprettholde et sterkt offentlig, nasjonalt eierskap. Utvalgets innstilling kan få utilsiktede og til dels dramatiske konsekvenser på energi-, nærings-, sysselsettings- og distriktspolitiske områder. Det er avgjørende betydning at konsekvensene ved å gjøre dramatiske endringer i kraftsektoren utredes og belyses på en skikkelig måte. Målsetningen bør være å jobbe frem langsiktige og bærekraftige løsninger. Alle berørte parter bør få delta i en prosess hvor de ulike alternativene og konsekvensene av disse utredes ordentlig, og hvor hensikten er å finne verdinøytrale løsninger. Dersom det til tross for ovenstående legges opp til en stortingsproposisjon med grunnlag i den foreliggende NOU vil vi kreve at forslaget til proposisjon sendes ut på bred høring.

I forhold til innretning og innhold i en slik debatt har vi en del innspill og betraktninger vi mener bør hensyntas:

**Hjemfall videreføres.** Akershus Energi forstår det bredt forankrede politiske ønsket om en videreføring av hjemfallsinstituttet som sådan. Poenget er å finne gode løsninger som ivaretar nye behov, men respekterer det historiske grunnlaget. Blant annet kan det være grunn til å se på innholdet i begrepet "hjemfall til det offentlige". Det er ikke gitt at hjemfallet må skje til staten. Det offentlige Norge består av tre forvaltningsnivåer og dette kan gi muligheter i forhold hvem et kraftverk skal hjemfalle til. Vi vil her også påpeke det selvmotsigende i at kraftverk allerede eid av det offentlige likevel skal hjemfalle til det offentlige.

**Verdinøytralitet.** Uansett hvilket resultat man kommer frem til bør løsningen være verdinøytral for flest mulig av de involverte parter. Vi mener for eksempel at verken eierkommuner, vertskommuner, private eiere eller staten bør komme dårligere eller bedre ut enn i dag. Samtidig er det viktig at behovet for likebehandling av private og utenlandske eiere i forbindelse med nye transaksjoner blir oppfylt.

**EU-/EØS-rett.** De EU- og EØS-rettslige problemstillinger i forhold til hjemfall er ikke utredet godt nok. Innstillingen sikrer verken at det eksisterende handlingsrommet er utnyttet eller at forslagene er bærekraftige over tid. Mangelen på en slik avklaring gjør at man kan oppleve utilsiktede og sterkt negative konsekvenser i forhold eierstruktur, utenlandsk eierskap osv. – dersom innstillingen kritikkløst tas opp til behandling. Vi vil her peke på at den beste måten å sikre norsk kontroll over vannkraften er gjennom vedvarende, offentlig eierskap, og ikke gjennom en lovgivning som man stadig risikerer prøvd opp mot en dynamisk EU-rett. Det at EU-retten har en tendens til å utvikle og forandre seg over tid gjør at man bør være forsiktig med store, drastiske inngrep av den typen hjemfallsutvalget foreslår. Trolig er det klokere og langt mindre risikabelt med en skrittvis tilnærming.

**Strukturendringer.** Det er behov for en strukturendring i norsk kraftbransje. Uansett hvilke løsninger som velges er det sentralt at de ikke er til hinder for rasjonalisering og effektivisering. Her vil muligheter for utleie, fusjoner og lignende kunne være aktuelle løsninger. Trolig vil en endelig avklaring av hjemfallsspørsmålet også føre til større interesse både for kjøp og salg av kraftverk. For å bevare en sterk regional, offentlig eid struktur kan det være avgjørende at man også setter bransjen rent kapitalmessig i stand til å møte den nye situasjonen. Dette kan skje på flere forskjellige måter for eksempel gjennom statlige investeringsfond, Folketrygdfondet, livselskaper oa. Sett i lys av at det i dag finnes finansiell overkapasitet i utlandet for investeringer i norske energiselskaper blir dette momentet svært viktig.

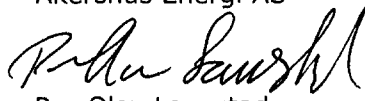
**Åpen tilnærming.** Det er for tidlig å komme med konkrete forslag. Likevel finnes det eksempler på hvordan man kan løse opp i hjemfallsproblematikken. Man bør se på om dagens konsesjonsregime i grove trekk kan videreføres, men med den endring at private eiere i nye transaksjoner kompenseres for det tapet de lider ved at nye konsesjoner ikke blir evigvarende. Det er også grunn til å vurdere om den såkalte transaksjonsmodellen kan være noe å bygge på. Dette under forutsetning av at modellen bygges ut med utleiemodeller og annet som kan sikre mulighetene for strukturendringer og rasjonalisering i bransjen. (Slik transaksjonsmodellen er nå gir den for store innelåsningseffekter og vil dermed være til hinder for strukturendringer.) Spørsmålet om behovet for hjemfall av kraftverk som allerede eies av det offentlige bør også utredes. I det hele tatt kan det finnes en rekke alternativer som mandatet til utvalget har vært for snevert til å fange opp.

## Avslutning

Akershus Energi anbefaler å gjennomføre en grundig prosess hvor viktige samfunns-politiske spørsmål og konsekvenser utredes og debatteres. Da øker også mulighetene for å få til en god og omforent løsning. For å få til dette mener vi at høringsfristen for hjemfallsutvalgets innstilling bør utsettes, men innstillingen bør uansett ikke danne grunnlag for en lovproposisjon. Når hjemfallssaken på et tidspunkt forelegges Stortinget i en proposisjon er det viktig at også denne blir gitt en høringsfrist som gir rom for grundig og god behandling hos de involverte parter.

På linje med resten av næringen er Akershus Energi villig til å delta aktivt og konstruktivt i arbeidet med å finne gode, bærekraftige løsninger i hjemfallsspørsmålet.

Vennlig hilsen  
Akershus Energi AS

  
Per-Olav Lauvstad  
styreleder

  
Jørn Myhrer  
konsernsjef