



Eidsiva
energi

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
04/1944 - 125	
DATO 28 FEB. 2005	
AN	EKSP.
521	

Deres ref.:
04/1994

Saksbehandler:

Vår ref.:

Dato:
25.02.2005

Høringsuttalelse NOU:26, hjemfall

Vi viser til hjemfallsutvalgets innstilling av 30. november 2004 (NOU 2004:26 Hjemfall) med høringsfrist 1. mars 2005, og ønsker i den forbindelse å avgi høringsuttalelse på vegne av Eidsiva energi konsernet.

Eidsiva energi konsernet har historiske røtter tilbake til 1894 og fremstår i dag som det ledende energiselskap på indre Østlandet. Selskapet er resultatet av de strukturendringer som har pågått i vårt område de seneste årene. Eidsiva energi er et vertikalintegret energikonsern som omfatter både kjernevirksomhetene kraftproduksjon, nettvirksomhet og strømsalg.

Eidsiva energi konsernet er heleid av fylkeskommunen i Hedmark og 16 kommuner i Hedmark og Oppland. Utfallet av saken om hjemfall er av svært stor betydning både for eierkommunene og selskapet.

Vår høringsuttalelse er bygd opp slik:

- **Sammendrag**
- **Eidsiva energi – kort historikk**
- **Svakheter ved innstillingen**
- **Forslag til videre prosess**
- **Avslutning**

Postboks 4100
2307 HAMAR

Tlf.: 62 56 10 00

Virksomhetsområder:

Vannkraft
Marked
Nett
Anlegg
Utvikling

Sammendrag

Eidsiva energi ser betydelige svakheter både ved hjemfallsutvalgets innstilling og de ulike mindretallsforslagene. I praksis innebærer disse hel eller delvis nasjonalisering 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 kommende 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, enn at 90 prosent av eierskapet skal underkastes til dels store, negative endringer.

Vi mener innstillingen – dersom den ble vedtatt – ville fått store, negative eiermessige konsekvenser. I tillegg er den svakt juridisk fundert slik at en eventuell gjennomføring kan legge til rette for årelange juridiske konflikter. Det synes også tvilsomt om man til fulle har unyttet det spillerommet EU-/EØS-retten gir. Utvalgets mandat synes i det hele tatt 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, er det, etter vårt syn, viktig å legge til rette for en helt annen bredde i saksbehandlingen. Siden de fleste energiselskaper også er vertikalintegreerte (både produksjon, nettdistribusjon og kraftsalg m.m.) er jo også konsekvensene større enn bare selve kraftproduksjonen.

Vi forventer at departementet nå legger opp til enn bredt anlagt politisk debatt om energibransjens fremtid hvor et av hovedmålene er å opprettholde et sterkt offentlig, nasjonalt eierskap. Både politiske, industrielle, finansielle og regionale områder 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 og staten verken kommer bedre eller verre ut enn før. Løsningen må kreves å være verdinøytral mellom disse. 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 ugyldig eller unødvendige i forhold en EU-rett i stadig forandring.

Vi mener også at den beste måten å sikre nasjonal kontroll over kraftressursene er gjennom et sterkt eierskap, og ikke gjennom lovgivning som på et senere tidspunkt kan bli endret.

Det er behov for strukturendringer i kraftbransjen, og uansett hvilke løsninger som velges, må de ikke hindre rasjonalisering og effektivisering gjennom strukturelle tiltak, herunder utleie. Det kan synes som særlig transaksjonsalternativet fra mindretallet i komiteen i liten grad muliggjør en slik nødvendig av industrien.

En avklaring av hjemfallsspørsmålet kan føre til økt omsetning av kraftverk. For å bevare en sterk, regional og offentlig 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 på egenkapitalsiden.

Konklusjon

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

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

Eidsiva energi – kort historikk

Eidsiva energi er et ungt konsern som først ble etablert i 2000. Eierselskapene derimot har røtter tilbake til etableringen av Lillehammer Elektrisitetsverk i 1894. Gjennom nødvendige omstruktureringer fremstår Eidsiva energi i dag som et vertikalt integrert regionalt energikonsern med solid fotfeste i Innlandet. Konsernet eies i dag av lokale og regionale kommuner og fylkeskommuner – hele sytten i tallet etter at Statkraft går ut av selskapet i løpet av første halvår 2005. Omtrent 600 personer er ansatt i Eidsiva energi, som derfor er en betydelig arbeidsgiver og sentral i næringspolitikken i regionen.

Konsernet har fem virksomhetsområder. Som eier av det lokale distribusjons- og deler av regionalnettet, er Eidsiva energi Norges syvende største nettselskap¹ med 103.000 kunder. Nettselskapet legger vekt på gode investeringsbeslutninger, og har blant annet bidratt til regionens løft innen bredbåndsutbygging. Linjenettet har en høy grad av tilgjengelighet (99,975 prosent i 2004). Konsernet har en anleggsvirksomhet som i hovedsak leverer til nettselskapet. Ved innfusjoneringen av eierselskapene i april 2004, ble også kraftproduksjon en viktig del av konsernet. I dag eier Eidsiva energi 35 kraftverk, hvorav 20 er heleide, og årlig middelproduksjon er 2,5 TWh. Konsernet har også en sluttbrukervirksomhet med cirka 95.000 kunder, hvorav 12.000 kunder er eksterne. Dette gir virksomheten en markedsandel i eget nettområde på 81 prosent. Til sist, men ikke minst, er konsernet engasjert både innenfor fjernvarme, bredbånd, el-sikkerhet, el-teknikk og venturekapitalinvesteringer. De sistnevnte er samlet innen virksomhetsområdet utvikling.

Eidsiva energi ser, som også departementet tidligere har uttalt, et fortsatt behov for omstrukturering av eierskap i den norske energibransjen. Innlandet er et stykke på vei, men

¹ Kilde: Energibedriftenes Landsforening (EBL)

både innen nett- og kraftsalgsvirksomhet og kraftproduksjon er det fortsatt potensiale for ytterligere strategisk gunstige strukturendringer. Disse endringene vil til syvende og sist komme markedet til gode med en mer oversiktlig selskapsstruktur og effektive drift.

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 nasjonalisering av markedsverdier for over 200 milliarder kroner hvorav opptil godt over fem milliarder fra Eidsiva energis eiere. I tillegg bryter det fullstendig opp den industrielle struktur konsernet har bygd opp med flere samspillende virksomhetsområder hvor kraftproduksjon er ett.

Vi vil også påpeke at når man snakker om tilnærmet evigvarende verdier som kraftsektoren, blir det for lett å forholde seg til verdisetting basert på neddiskontering av det en eksproprierer om 75 år. Eksempelvis vil man ved bruk av en lavere og etter vår mening mer riktig rentesats (intergenerasjonsrente) hensyntatt det evigvarende perspektivet og fått et langt bedre bilde av størrelsen på tapet som de offentlige aktørene 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 påpeke at utgangspunktet for at hjemfallsspørsmålet ble reist var antakelsen om at EØS-rettslige forhold krevde likebehandling av offentlige og private aktører for kommente 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 offentlige. Slik likebehandling er en økonomisk sak som bør kunne være forhandlingsbar. Dessuten kan det åpne for at bare private eierandeler hjemfaller – ikke hele kraftverk.

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 som også har tatt finansielle risika og belastninger ved å bygge ut norsk vannkraft. 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 nasjonalisere en hel bransje. Eidsiva energi ser det slik at flertallsinnstillingen 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 distriktpolitiske 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 nøyte 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 hel- eller delnasjonalisering av landets kraftprodusenter.

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 åpner for at disse nødvendige rettssaker fører fokus vekk fra bransjens behov for finansiell og industriell utvikling.

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 noen effekter synes likevel tydelige:

- Innstillingen kan virke negativt i forhold til den lokale og regionale verdiskapningen. Et flertall 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 opplagt. Et nytt lovverk bør tvert i mot legge forholdene til rette for vitale og desentraliserte enheter som kan bidra til både lokal og 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 tvinges inn i en ganske snever og samfunnsmessig uheldig økonomisk tankegang. Det å erklære eierskapet opphevet, uavhengig hvor langt fram i tid endringen kommer, er et svært negativt signal til eierne.

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 vært til hinder for.

Forslag til videre prosess

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

Vi foreslår at man nå legger opp til en bredt anlagt politisk debatt om energibransjens fremtid hvor et av hovedmålene er å opprettholde et sterkt norsk eierskap, **gjærne med privat innslag, men med offentlig kontroll.** Målsetningen nå bør være å jobbe frem langsiktige og bærekraftige løsninger. Alle berørte parter bør delta i en prosess hvor de ulike alternativene og konsekvensene av disse klargjøres grundig, og hvor hensikten er å finne verdinøytrale løsninger, herunder å gi private aktører likerett. Dersom det til tross for foranstående legges opp til en stortingsproposisjon med grunnlag i den foreliggende NOU, vil vi forvente at forslag til proposisjon sendes 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. Eidsiva energi slutter seg til det bredt forankrede politiske ønsket om en videreføring av hjemfallsinstituttet som sådan. Poenget er å finne gode løsninger som ikke i praksis innebærer hel- eller delnasjonalisering av en hel bransje. 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 hjemfallet bør like gjerne være til eierkommunene og eierfylkeskommunene som til staten.

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 blir oppfylt for kommende transaksjoner. Hjemfall av private eierandeler med økonomisk kompensasjon kan være et alternativ.

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 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 og annet. Sett i lys av at det i dag finnes finansiell overkapasitet i utlandet for investeringer i norske energiselskaper blir dette momentet svært viktig. Paradokset er jo også at en av Europas rikeste stater har det svakeste egenkapitalmarkedet for sin viktigste landbaserte industri.

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 kompenseres for det tapet de lider ved at nye konsesjoner ikke blir evigvarende. Det er også grunner til å vurdere om den såkalte transaksjonsmodellen kan være noe å bygge på. Dette under forutsetning av at modellen bygges ut med fusjonsadgang, utleiemodeller og annet som kan sikre mulighetene for strukturendringer og rasjonalisering i bransjen.

Avslutning

Vi anbefaler en grundig prosess hvor viktige samfunnspolitiske spørsmål og konsekvenser vurderes og debatteres. Da øker også mulighetene for å få til en god og omforent løsning. For å få til dette mener vi at hjemfallsutvalgets innstilling ikke kan være et grunnlag for en lovproposisjon.

Med vennlig hilsen
Eidsiva energi Holding AS

for: *Bente Høberg*
Ola Mørkved Rinnak
Konsernsjef