

Det Kongelige Olje- og energidepartementet
Energi- og vassdragsavdelingen
Postboks 8148 Dep

0033 OSLO

Deres ref.:
P. H. Høisveen / O. Flataker

Vår ref.:
Sak : 200300356
Doknr: 4
OE-4.2.2

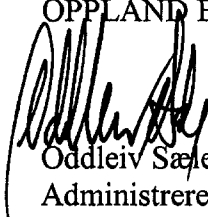
Dato:
15.02.2005

**HØRINGSUTTALELSE FRA OPPLAND ENERGI PRODUKSJON AS
VEDRØRENDE NOU 2004:26 HJEMFALL**

Det vises til Deres brev av 01.12.2004 med vedlagt NOU 2004:26 Hjemfall, datert 30.11.2004. Oppland Energi Produksjon AS er oppført i Deres adresseliste for høringsinstansene og er dermed invitert til å avgi særskilt høringsuttalelse innen høringsfristen 01.03.2005.

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Oppland Energi Produksjon AS.

Med hilsen
OPPLAND ENERGI PRODUKSJON AS



Oddleiv Sæle
Administrerende direktør

Vedlegg:

Høringsuttalelse vedrørende Hjemfall fra Oppland Energi Produksjon AS av 15.2.2005

Saksnr: 200300356

Doknr: 5

Arkivkode: 4.2.2

Dato: 15.02.2005

HØRINGSUTTALELSE FRA OPPLAND ENERGI PRODUKSJON AS VEDRØRENDE NOU 2004:26 HJEMFALL

Oppland Energi AS er et selskap som ivaretar virksomhet knyttet til vannkraftproduksjon og regionalnett. Selskapets hovedaktivitet er produksjon med en samlet egenproduksjon på ca. 1.8 TWh i hel og deleide kraftverk i Oppland og delvis Hedmark. Selskapet har i dag følgende eierstruktur:

- | | |
|--------------------------|------|
| • E-CO Vannkraft | 61 % |
| • Mjøsenenergi Invest | 23 % |
| • Eidsiva energi Holding | 10 % |
| • Kommuner i Oppland | 6 % |

Alle de tre ovennevnte eierselskap er 100 % offentlig eid av kommuner og fylkeskommuner.

Vi vil i vår uttalelse til NOU 2004:26 Hjemfall først tilkjennegi våre prinsipielle synspunkter på utredningen, videre fokusere på forhold som er spesielt viktige å påpeke sett i relasjon til vårt selskap og våre eiere og til slutt våre synspunkter på den videre prosess.

Store negative økonomiske konsekvenser.

Utvalgets innstilling vil utvilsomt få en rekke sterkt negative økonomiske konsekvenser for dagens offentlige eiere av vannkraftverk. Vår vurdering er at ulike nærings- og energipolitiske konsekvenser burde vært utredet. En del effekter synes uansett ganske tydelige:

- De foreslåtte endringer vil virke negativt i forhold til 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 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.
- 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.

Svakheter ved innstillingen

Om hjemfallsutvalgets flertallsinnstilling, eller forslaget til statens representanter skulle bli vedtatt, innebærer det i praksis at 90 prosent av bransjen blir ekspropriet. Det vil si fullstendig, eller delvis ekspropriasjon av markedsverdier for over 200 milliarder kroner.

Vi vil også påpeke at når man snakker om tilnærmet evigvarende verdier som i 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 peke på at utgangspunktet for at hjemfallsspørsmålet ble reist var en fortolkning av 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.

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 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.

Flertallsinnstillingen og forslaget til statens representanter har også en rekke andre svakheter som vi påpeker i det følgende:

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 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.

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.

Eierskap til vannkraftressursene i Oppland Energi i et historisk perspektiv.

Når en nå foreslår å ekspropriere offentlige eieres verdier innen vannkraftproduksjon, kan det være interessant å reflektere over det offentlige Opplands rolle innen utvikling av vannkraftressursene i fylket.

Oppland Energis virksomhet ble etablert i 1963 ved at Oppland fylkeskommune etablert selskapet. Selskapet skulle stå for videre utbygging av fylkets vannkraftressurser. Oppland er et fylke med betydelige vannkraftressurser. Utbyggingen av vannkraftressursene i Oppland skjøt fart like etter 2. verdenskrig som i landet ellers. Typisk for utbyggingen i Oppland var at de største og ved de økonomisk gunstigste vannfallene var ervervet og ble utbygd av interesser utenfor fylkets grenser. Oslo kommune var hovedaktør i utbyggingen av Vinstravassdraget på 50-tallet gjennom Vinstra Kraftselskap og senere Opplandskraft.

Vestfold Kraft og Skiensfjordens Kommunale Kraftselskap bygde ut Åbjøra og Bagn kraftverk i Valdres på 50-60 tallet. Etter hvert ble Oppland involvert i kraftutbygging gjennom deltakelse i Opplandkraft som gjennomførte flere store utbyggingsprosjekter på 50- og 60-tallet.

Det ble en stadig sterkere fokus på at Opplandssamfunnet selv måtte spille en større rolle ved utbygging av vannkraftressursene i fylket. Dette var bakgrunnen for at fylkeskommunen i 1963 etablerte selskapet OFE der en hovedmålsetning for selskapet var å forestå videre kraftutbygging i Oppland. Fylkeskommunen var den gang i enda større grad enn i dag, et fellesorgan for kommunene i Oppland som skulle brukes for å ivareta fellesinteresser for Opplandsamfunnet. Etableringen av OFE var derfor et utslag av lokalt initiativ for å utnytte de naturressurser en har i fylket. Både sentrale fylkeskommunale og kommunale politikere i Oppland var i denne perioden og framover sterkt opptatt av kraftutbygging og den betydningen det hadde for lokal verdiskaping og utvikling. Og ikke minst at vannkraften representerte varige verdier for lokalsamfunnet.

I løpet av perioden 1967-1989 bygde OFE ut til sammen 7 kraftverk med en samlet produksjon på 1100 GWh. Dette var stort sett relativt små kraftverk og med en høy utbyggingskostnad. Den siste kraftutbyggingen OFE gjennomførte i denne perioden var Dokkautbyggingen som ble idriftsatt i 1989. Spesielt som følge av at Etnavassdraget ble trukket ut, ble dette en meget dyr utbygging med en utbyggingspris på ca. 4 kr/kWh. Like etter idriftsettelsen av Dokkaverkene kom Energiloven og den deregulering av kraftmarkedet som dette medførte. Denne radikale endring av kraftbransjens rammebetingelser fikk meget store konsekvenser for OFE. Som følge av at selskapets kraftverk var utbygd de siste 20 årene og da spesielt Dokkautbyggingen, hadde selskapet stor gjeld og fikk umiddelbart en meget anstrengt økonomisk situasjon. Med det kraftmarkedet og de priser vi da så var det umulig for selskapet å drive videre uten at det ble tatt særskilte grep. Alternativene var enten å selge ut deler av virksomheten eller å få inn nye eiere. Det siste ble gjort ved at 24 av Opplands 26 kommuner kom inn på eiersiden. Det sentrale element i denne konstruksjonen var at de nye kommunale eierne forpliktet seg til å motta en betydelig del av kraftproduksjonen til en pris som gjorde OFE i stand til å gå i balanse.

Det er ingen tvil om at målsettingen med dette grepet var å legge forholdene til rette for å beholde det lokale eierskapet til OFE og vannkraftproduksjonen. Den politiske prosessen i forbindelse med denne saken var betydelig og vakte stor oppmerksomhet. Oppriggingen av de såkalte eierkontraktene medførte at de kommunale eiernes egne distribusjonsverk måtte kjøpe betydelige kraftmengder til langt over markedspris. Dette viste seg utover på 90-tallet å bli en stadig mer problematisk sak å håndtere og la klare begrensninger på muligheten for videre utvikling, både for OFE og for distribusjonsverkene.

Det ble mer og mer åpenbart at noe måtte gjøres for å avvikle eierkontraktene. Avvikling av eierkontraktene måtte innebære at enten gikk eksisterende kommunale og fylkeskommunale eiere inn med frisk kapital eller så måtte dette skaffes utenfra. Kommunene og fylkeskommunen hadde ingen mulighet for å framskaffe ny kapital i den størrelsesorden det her var snakk om. Den løsning som ble valgt var en rettet emisjon mot Oslo Energi Produksjon(E-CO Vannkraft) som i 2001 gikk inn med ca. 1.5 milliarder kr. og overtok en eierandel på 49 % i selskapet. Dette medførte at det ble skapt et finansielt grunnlag for å avvikle eierkontraktene.

I de fleste av eierkommunene har det vært en debatt om hvorvidt en skulle selge seg ut av kraftproduksjon eller bli sittende. Den anstrengte kommuneøkonomien har initiert en diskusjon om dette en rekke steder. De sentrale argumentene i debatten har i forhold til salg vært at verdien i kraftproduksjon gir for dårlig avkastning og at kommunen er bedre tjent med annen forvaltning av kapitalen. Der hvor dette har fått gjennomslag har man valgt å selge. Argumentet for å beholde sin eierandel har i stor grad vært knyttet opp mot vannkraftens langsiktighet og at dette har et evighetsperspektiv og at det derfor er riktig å bli sittende selv om en kortsiktig kan oppnå en bedre kapitalavkastning ved å selge. I løpet av perioden fra 1.1.2001 fram til 1.1.2003 har over halvparten av de kommunale eierne valgt å selge sin andel i selskapet.

Det kan være interessant å reflektere over den utvikling en har hatt innenfor vannkraftproduksjon og lokalt engasjement i Oppland i løpet av de siste 50 år. Som nevnte innledningsvis er Oppland et fylke med store vannkraftressurser, der det i stor grad var interesser utenfor fylket som ervervet og utnyttet disse. Som følge av et stadig sterkere lokalt engasjement kom Opplandsamfunnet etter hvert selv på banen og kunne utnytte noe av det gjenværende og mindre gunstige vannkraftpotensialet. Allerede i første fase av vannkraftepoken ble Opplandsamfunnet på sett og vis en taper.

Når en så hadde fått bygd ut en god del i egen regi kom Energiloven og innførte rammebetingelser som ikke var forenelige med selskapets økonomiske fundament. Opplandsamfunnet ble igjen en taper i forhold til utnyttelse av vannkraftressursene. Opplandsamfunnet sitter nå igjen med en eierandel på ca. 40 % av det som i utgangspunktet skulle være Opplands eget virkemiddel for å høste av egne ressurser.

Nå er en ny dramatisk endring av rammebetingelse under oppseiling. Kraftverkene er foreslått å skulle hjemfalle til staten etter 75 år. Spørsmålet er hvilke konsekvenser det kan ha for de gjenværende eiere.

Dette viser at Opplandsamfunnet gjennom kommunene og fylkeskommunen har hatt et langvarig og tidvis smertefullt engasjement for å kunne høste av de naturressurser som finnes i fylket. Et engasjement som nå ser ut til å ende med at staten overtar det som er igjen når vi ser 75 år fram i tid. Det kan som tidligere nevnt reises mange, både formelle juridiske og mer energi- og distriktpolitiske argumenter mot dette.

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 lovteknisk 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 offentlig, nasjonalt eierskap. 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.

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

Hjemfall videreføres. Vi 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". Vi vil her 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 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 til eierstruktur, utenlandsk eierskap osv. – dersom innstillingen kritikkkløst tas opp til behandling. Vi vil her peke på at den beste måten å sikre norsk kontroll over vannkraften er gjennom vedvarende, omfattende 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.

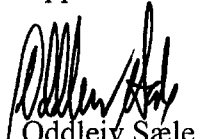
Åpen tilnærming. Det er for tidlig å komme med konkrete forslag. Likevel finnes det eksempler på hvordan man kan løse opp i hjemfallsproblematikken. Man bør se på om dagens konsesjonsregime i grove trekk kan videreføres, men med den endring at private eiere *i nye transaksjoner* kompenseres for det tapet de lider ved at nye konsesjoner ikke blir evigvarende. Spørsmålet om behovet for hjemfall av kraftverk som allerede eies av det offentlige bør revurderes. I det hele tatt kan det finnes en rekke alternativer som mandatet til utvalget har vært for snevert til å fange opp.

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.

Lillehammer 15. februar 2005

Oppland Energi Produksjon AS



Oddleiv Sæle

Administrerende direktør