

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

FORSLAG OM ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN MV – HØRINGSUTTALELSE

Innledning

Agder Energi Produksjon AS ("AEP") viser til Olje- og energidepartementets ("OED") høringsnotat av 9. januar 2009 med forslag til nye regler i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

AEP vil innledningsvis understreke at selskapet ser positivt på forslaget om å videreføre den tradisjonelle driftsoperatørordningen. Det samme gjelder forslaget om å innføre regler om utleie av kraftproduksjon.

Forslaget om endringer i industrikonsesjonsloven mv må imidlertid ses i sammenheng med foreliggende forslag om endringer i energiloven og forslag til ny forskrift om kompetanse mv hos anleggs- og områdekonsesjonærer. Samlet sett synes disse forslagene å få en del virkninger som i praksis vil være til hinder for departementets målsetning om etablering av en leieordning samt videreføring av driftsoperatørordningen.

Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for disse virkningene, samt komme med innspill i forhold til behovet for å se de ulike lov- og forskriftsendringene i sammenheng. Etter AEPs oppfatning er dette en forutsetning for å lykkes med å nå de målsetninger som ligger til grunn for OEDs forslag til endringer i industrikonsesjonsloven mv.

AEPs organisasjon per i dag – funksjonen som driftsoperatør

AEP er i dag operatør for egne kraftverk, for kraftverk som AEP eier sammen med andre og kraftverk som eies av andre aktører. De største deleide kraftverkene som AEP er operatør for, er Otra Kraft DAs Brokke og Holen. AEP har fra fusjonen i 2001 også vært operatør for de to brukseierforeningene, Otteraaens Brugseierforening og Arendalsvasdragets Brugseierforening. AEP er også operatør for to deleide kraftverk og et småkraftverk som eies av andre. Totalt er AEP operatør for landets nest største anleggspark av vannkraftverk.

Ved inngåelsen av operatøravtalene, ble ikke konsesjoner etter industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven eller energiloven, endret eller flyttet.

Bakgrunnen for at AEP inngikk avtale med Vestfold Kraft Energi AS, senere Skagerak Kraft AS, som er den andre eieren i Otra Kraft, var et mål om en betydelig reduksjon i driftskostnadene. Forutsetningen var og er at en ved månedlig rapportering skal dokumentere at driftskvaliteten er god. Med driftskvalitet menes bla at utligningskostnaden er på et akseptabelt nivå, at HMS mål for selskapene ivaretas og at bestemmelser i konsesjoner og forskrifter følges. Hva som er akseptable kvalitetsnivåer og hva som er effektiv drift, dokumenteres ved PA Consultings årlige Bench Marking for de største kraftselskapene i landet. Det gjennomføres også hvert halvår analyser for å bestemme reinvesteringsnivå og vurdere levetidskostnad.

Agder Energi Produksjon AS

Hovedkontor
Elvegaten 2
Serviceboks 603
4606 Kristiansand

Avd:

Telefon:
Telefaks:
E-post: aeproduksjon@ae.no

Bankgiro.: 6318.05.38919
Org.no.: NO 882 973 972
Web: www.ae.no

Skalafordelene ved operatørkonseptet gir grunnlag for at AEP kan ha spisskompetanse på de sentrale kompetanseområdene som driftsledelse, VTA, beredskap, brannvern, HMS, kvalitetsystemer med prosessbeskrivelser, hovedkomponentspesialister, mv. AEP har og kan med sine skalafordeler, opprettholde en desentral struktur med mobil spisskompetanse. I korte trekk er dette bakgrunnen for at AEP med erfaringen fra 2001 og fram til i dag, anser operatørvirksomhet som et konsept som gir gode resultater og har potensiale for stadig forbedring.

Hittil har AEPs operatørvirksomhet i all hovedsak dreiet seg om vannkraft. AEP har en liten 10 år gammel vindpark på Lindesnes, men nå arbeides det med en rekke nye vindkraftprosjekter. Som del av AEPs satsing nå på vindkraft, arbeides det med å utvikle et operatørkonsept for vindparker over hele landet med felles kompetansesenter i AEP. Den overordnede struktur tilsvarer i hovedtrekk vår operatørmodell for drift av vannkraft, men med behov for betydelig spesialkompetanse om vind.

AEP ønsker å videreføre og videreutvikle driftsoperatørvirksomheten. Begrunnelsen er at AEP mener å ha et konsept som kan gi mer effektiv drift for eiere, sammenliknet med mer tradisjonelle driftsformer.

Dersom det legges til rette for det, ønsker AEP også å utvide dette til å leie kraftverk og vindparker. Begrunnelsen for også å være leietaker, er den kompetanseoppbygging som de senere år har vært gjennomført på bla energidisponering, analyse, produksjonsoptimalisering, porteføljeforvaltning og systemutvikling.

Videreføring av driftsoperatørordningen - forholdet til foreslåtte endringer i energiloven og forslag om ny bemanningsforskrift – konsekvenser for AEP

Ny bemanningsforskrift

Forslaget til ny bemanningsforskrift går først og fremst ut på at det skal oppstilles detaljerte krav til konkret kompetanse, bemanning mv hos den enkelte aktør som innehar anleggs- og/eller områdekonsesjon etter energiloven. Bemanningskravene vil med andre ord gjelde både for nettselskaper og for kraftprodusenter.

Som det fremgår i punkt 2 over, er AEPs operatørvirksomhet organisert slik at anleggskonsesjonen for det enkelte kraftverk ligger hos eierselskapet. Eierselskapet innehar nødvendig bemanning og kompetanse til å forestå den overordnede styringen og kontrollen med driften av kraftverket. Den praktiske, daglige driften forestås av AEP. Dette er en ordning som både eierselskapene og AEP har god erfaring med. En slik organisering gir klare driftsmessige fordeler ved at det enkelte kraftverk drives av et selskap som har bred kompetanse og erfaring med slik drift. I tillegg kommer økonomiske fordeler.

Hvis den nye bemanningsforskriften vedtas i sin nåværende form, innebærer dette at det enkelte eierselskap (som anleggskonsesjonær) må gjennomføre en ikke ubetydelig oppbemanning for å oppfylle krav til egenkompetanse og tilhørende bemanning.

Hvis eierselskapene selv plikter å inneha en betydelig grad av egenkompetanse og –bemanning, vil dette naturlig nok medføre en kraftig reduksjon i behovet for operatørtjenester fra eksterne selskaper, herunder AEP.

Vi vil videre understreke at, med mindre det finner sted en omfattende restruktureringsbølge innenfor norsk kraftforsyning, vil bemanningsforskriften også medføre at det etableres en rekke, mindre fagmiljøer i de ulike selskapene. Forskriften vil således reversere en positiv trend i forhold til oppbygging og videreutvikling av sterke og effektive kompetansemiljøer for drift, optimalisering mv av vannkraftproduksjon i Norge. Vi viser i den forbindelse til at kravene til økt bemanning og kompetanse hos samtlige anleggskonsesjonærer vil resultere i en uheldig fragmentering og spredning av kompetanse.

Det er for øvrig grunn til å sette spørsmålstegn ved om det finnes tilstrekkelig arbeidskraft som innehar nødvendig kompetanse til å fylle alle de stillinger som trengs dersom kompetanse- og bemanningskrav må oppfylles av så vel kraftverkseier som av driftsoperatør.

Agder Energi Produksjon AS

Hovedkontor
Elvegaten 2
Serviceboks 603
4606 Kristiansand

Avd:

Telefon:
Telefaks:
E-post: aeproduksjon@ae.no

Bankgiro.: 6318.05.38919
Org.no.: NO 882 973 972
Web: www.ae.no

Det bes om at forslaget til ny bemanningsforskriften gjennomgås i lys av hvilke konsekvenser den vil få for organiseringen av norsk vannkraftproduksjon på kort og lang sikt.

Endringer i energiloven

En måte å tilpasse seg ovennevnte på, kan være å overføre anleggskonsesjonen for det enkelte kraftverk til AEP.

I henhold til dagens regelverk er en slik løsning fullt mulig, idet eier- og driftsfunksjonen kan ligge hos to separate aktører. Bakgrunnen for dette er at man har funnet det tilstrekkelig at én aktør ivaretar de oppgaver og det ansvar som følger av en anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1.

OED har imidlertid foreslått endringer i energiloven som vil resultere i et forbud mot å skille eier- og driftsfunksjonen i et konsesjonspliktig elektrisk anlegg. Vi viser til uttalelsen om at *"konsesjon etter disse bestemmelsene som hovedregel skal gis til ett selskap som både skal eie og drive anlegget"*.¹ Forslaget drøftes i forbindelse med spørsmålet om krav til eierskap til *nettselskapenes* eiendommer. Den foreslåtte endringen skal imidlertid gjelde for ethvert anlegg som er konsesjonspliktig etter energiloven. Forbudet mot å skille disse funksjonene vil dermed også gjelde for produksjonsselskapene.

AEP finner grunn til å sette spørsmålsteget ved hvorvidt forbudet mot å skille eier- og driftsfunksjonen også er ment å skulle ramme produsentene. Vi tror i utgangspunktet at dette *ikke* er tilfellet. Vi viser i den forbindelse til OEDs uttalelser på s 9 i høringsnotatet vedrørende de foreslåtte endringen i industrikonsesjonsloven mv, der det understrekes at man ønsker en lovfesting og dermed også videreføring av *"dagens ordning med tradisjonell driftsoperatør"*. Det foreslåtte forbudet mot å la to forskjellige aktører forestå henholdsvis eier- og driftsfunksjonen vil imidlertid – i dets nåværende form – også omfatte produsentene. I så fall vil endringene i energiloven være til hinder for det som ellers ville vært en hensiktsmessig tilpasning i forhold til de praktiske begrensninger som vil følge av bemanningsforskriften, jf over.

På bakgrunn av ovennevnte ber AEP om en nærmere redegjørelse for hvilke konsekvenser OED ser for seg at de foreliggende endringsforslagene skal ha for videreføring av driftsoperatørordningen. Hvis det er riktig slik AEP antar, at konsekvensene nevnt over er utilsiktet, vil vi understreke behovet for å koordinere de ulike lov- og forskriftsforslagene slik at det ene ikke er til hinder for gjennomføring av intensjonene ved det andre. Etter AEPs oppfatning vil en videreføring av dagens driftsoperatørordning forutsette at den planlagte utvidelsen av konsesjonsplikten etter energiloven § 3-1 *ikke* gjennomføres. Alternativt må det etableres ulike ordninger for henholdsvis nettdrift og produksjonsvirksomhet.

Utleie av kraftproduksjon

Forholdet til foreslåtte endringer i energiloven

AEP vil understreke at muligheten til å skille eier- og driftsfunksjonen er en grunnleggende forutsetning for den foreslåtte leieordningen.

Vi vil ellers vise til at dersom konsesjonsplikten etter energiloven utvides til å gjelde eierskap, samtidig som bemanningsforskriften vedtas i sin nåværende form, får man også her en problemstilling knyttet til doble kompetanse- og bemanningskrav. For nærmere om dette viser vi til punkt 3.1 over. Tilsvarende innvendinger gjør seg gjeldende i forhold til den foreslåtte leieordningen. Som nevnt over antar vi imidlertid at dette er en utilsiktet konsekvens av de foreliggende lov- og forskriftsforslagene.

AEP vil understreke at selskapet i utgangspunktet ikke kan se noe reelt behov for at utleier av kraftproduksjon må ha anleggskonsesjon etter energiloven. Vi viser til at utleier ikke vil ha noen form for befatning med driften av det elektriske anlegget.

For det tilfellet at departementet likevel mener at utleier må ha slik konsesjon, vil AEP understreke betydningen av at bemanningsforskriftens krav om egenkompetanse og tilhørende bemanning *ikke* bør komme til anvendelse i forhold

¹ Jf høringsnotat av 9. desember 2008 s 12.

til utleiers anleggskonsesjon. (Vi vil for ordens skyld nevne at tilsvarende betraktninger naturlig nok gjør seg gjeldende i tilfeller der eier av kraftverket har satt bort den praktiske driften av kraftverket til en driftsoperatør.)

Nærmere om innholdet i forslag til endringer i industrikonsesjonsloven mv – doble kompetansekrav hos utleier og leietaker

Forslaget til endringer i industrikonsesjonsloven mv synes å legge opp til at det skal gjelde overlappende kompetansekrav hos henholdsvis utleier og leietaker.

Gjeldende regelverk oppstiller en rekke krav til bemanning og kompetanse hos den som driver et kraftverk, jf for eksempel vannressursloven § 5 og energilovens krav om kompetanse hos anleggskonsesjonær.

I tillegg foreslås det nå innført en godkjennelsesordning der avtaler om utleie av kraftproduksjon skal godkjennes av vassdragsmyndighetene.² AEP antar at forslaget må forstås slik at vassdragsmyndighetene skal godkjenne ikke bare vilkårene i leieavtalen, men også selve leietakeren.

Gjennom en slik godkjennelsesordning, sammenholdt med lovgivningens øvrige krav til kompetanse mv hos den som driver et kraftverk, kan myndigheten sikre at leietaker har nødvendige forutsetninger, herunder nødvendig bemanning og kompetanse, til å drive kraftverket på en forsvarlig måte.

Til tross for dette forutsetter OED at vassdragsmyndighetene som hovedregel kun skal *"forholde seg til eier som ansvarlig for overholdelse av lov, forskrifter og konsesjonsvilkår"*.³ For at eieren skal kunne oppfylle sine lov- og konsesjonspålagte forpliktelser legger departementet til grunn at det i en ny forskrift skal oppstilles nærmere krav til hvilken kompetanse og bemanning eieren fortsatt må inneha. Departementet uttaler i den forbindelse at:

"Eieren må sørge for ressurser, ansatte, kompetanse og bredskap for å ivareta sitt ansvar. Dette innebærer inngående kjennskap om vassdragsanleggets tekniske stand og kompetanse til å gjennomføre nødvendige tiltak i forbindelse med ulykker, skader og ekstraordinære situasjoner".⁴

AEP oppfatter forslaget slik at OED til en viss grad ser for seg overlappende kompetanse- og bemanningskrav hos henholdsvis eier og leietaker.

Overlappende krav til bemanning og kompetanse hos to aktører som har interesser i ett og samme kraftverk er både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk uheldig. Det vil også kunne bidra til uklare ansvarsforhold, eksempelvis i forhold til hvem, eventuelt hvordan henholdsvis utleier og leietaker (eventuelt driftsoperatør) operativt skal forholde seg til myndighetene. Dette vil igjen stille store krav til myndighetene som skal forvalte regelverket som etablerer krav til de ulike aktørene.

AEP tror også at slike doble kompetansekrav vil bidra til at interessen for å leie kraftverk reduseres. Dette vil i så fall være i strid med departementets uttalte målsetning om at reglene om utleie av kraftproduksjon skal bidra til økt fleksibilitet i kraftsektoren.

Det eneste som kan tenkes å begrunne krav om slik overlappende kompetanse må være hensynet til sikkerhet og beredskap i vassdraget. AEP kan imidlertid vanskelig se at sikkerhets- og beredskapshensyn tilsier slike overlappende krav. Vi kan heller ikke se at OED har gått nærmere inn på denne problemstillingen i høringsdokumentet.

I forbindelse med det varslede forskriftsarbeidet vil vi derfor oppfordre OED til å foreta en nærmere gjennomgang vurdering av hvilke krav som – hensyntatt gjeldende kompetansekrav og den foreslåtte godkjennelsesordningen – strengt tatt er nødvendig. Nye forskriftsbestemmelser må begrense seg til det som eventuelt er nødvendig for å supplere gjeldende regelverk mv.

² Jf forslag til endringer i industrikonsesjonsloven, ny § 5 tredje ledd.

³ Jf høringsnotat av 9. januar 2009 s 17.

⁴ Jf høringsnotat av 9. januar 2009 s 10.

Agder Energi Produksjon AS

Hovedkontor
Elvegaten 2
Serviceboks 603
4606 Kristiansand

Avd:

Telefon:
Telefaks:
E-post: aeproduksjon@ae.no

Bankgiro.: 6318.05.38919
Org.no.: NO 882 973 972
Web: www.ae.no

Etter AEPs oppfatning kan det for eksempel være grunn til å innføre regler om at eier av kraftverket skal være solidarisk ansvarlig for at leietaker oppfyller løpende operative forpliktelser etter konsesjonen og lovgivningen for øvrig. Dette vil gi eier et insentiv til å forsikre seg om at leietaker innehar de nødvendige forutsetninger for å ivareta den operative driften av kraftverket. Dette kan igjen kombineres med regler om at en innvilget tillatelse til utleie av kraftproduksjon kan trekkes tilbake ved kvalifiserte brudd på vilkårene for den aktuelle tillatelsen. Sammenholdt med gjeldende lovgivning og den foreslåtte godkjennelsesordningen, mener AEP at dette vil være tilstrekkelig til å sikre myndighetenes kontrollbehov på en god og hensiktsmessig måte.

Forslaget om videreføring av ordningen med tidsubegrensede medeierskapsavtaler

AEP vil kort bemerke at selskapet ser positivt på forslaget om å videreføre dagens ordning med tidsubegrensede medeierskapsavtaler.

Avsluttende bemerkninger

Generelt

Med ovennevnte som utgangspunkt er AEP av den oppfatning at de foreliggende lov- og forskriftsforslagene, samlet sett, vil være til hinder for en hensiktsmessig videreføring av driftsoperatørvirksomheten i AEP.

På samme måte tror vi at disse endringsforslagene – hvis de vedtas i sin nåværende form – resulterer i at den foreslåtte ordningen med utleie av vannkraftproduksjon fremstår som lite interessant for aktørene i bransjen.

Dette synes i så fall å være direkte i strid med departementets intensjon bak det foreliggende forslaget om utleie av kraftproduksjon og videreføring av den tradisjonelle driftsoperatørordningen. Vi viser i den forbindelse til side 16 i høringsnotatet om endringer i industrikonsesjonsloven der utleieordningen fremheves som positivt og ønskelig i den forstand at dette *”vil tilføre kraftmarkedet mer fleksibilitet og vil kunne gi høyere økonomisk verdiskapning”,* samt *”øke mangfoldet i vannkraftsektoren”*. Tilsvarende betraktninger gjør etter AEPs syn seg gjeldende i forhold til forslaget om videreføring av driftsoperatørrollen.

Ovennevnte illustrerer et klart behov for å se de ulike lov- og forskriftsforslagene i sammenheng. De ulike regelsettene må koordineres slik at regler som følger av det ene forslaget ikke representerer et hinder for de ønsker og målsetninger som følger av det andre forslaget.

AEP vil i denne forbindelse understreke betydningen av at det legges til rette for at man også rent praktisk kan videreføre den tradisjonelle driftsoperatørordningen, slik OED selv tar til orde for i forslaget om endringer i industrikonsesjonsloven mv. Vi viser blant annet til redegjørelsen innledningsvis om at dette har vist seg å være en hensiktsmessig måte å organisere driften av kraftverk på, både kostnadmessig, men også med tanke på oppbygging og videreutvikling av nødvendig kompetanse.

Hvis reglene om utleie av kraftproduksjon og driftsoperatørordningen skal fungere som tiltenkt, kan AEP vanskelig se noen annen løsning enn at OED holder fast ved dagens ordning om at konsesjonsplikten etter energiloven § 3-1 kun gjelder for den som bygger og/eller driver elektriske anlegg. Alternativt kan man se for seg at det innføres ulike konsesjonsordninger for henholdsvis kraftverkseiere og den som driver verket (som leietaker eller ren driftsoperatør), der krav og forpliktelser til konsesjonærene fordeles dem imellom på en hensiktsmessig måte. Et tredje alternativ kan være at kraftprodusenter unntas fra de foreslåtte reglene om endringer i energiloven og den nye bemanningsforskriften.

Møte med OED

Hensyntatt den store betydning de foreliggende lov- og forskriftsforslagene antas å få, både for produksjonssektoren generelt og for AEP spesielt, vil AEP be om et møte med OED i sakens anledning.

Målsetningen med møtet vil være å drøfte og gjennomgå OEDs målsetninger ved de foreliggende forslagene, sammenholdt med de konsekvenser AEP ser at forslagene vil få dersom de vedtas i sin nåværende form.

Agder Energi Produksjon AS

Hovedkontor
Elvegaten 2
Serviceboks 603
4606 Kristiansand

Avd:

Telefon:
Telefaks:
E-post: aeproduksjon@ae.no

Bankgiro.: 6318.05.38919
Org.no.: NO 882 973 972
Web: www.ae.no

I et slikt møte vil AEP stille ved styreleder Tom Nysted og daglig leder Ole Theodor Dønnestad, eventuelt også sammen med selskapets juridiske rådgiver.

Vennlig hilsen

Ole Theodor Dønnestad,
Adm. Dir, Agder Energi Produksjon

Agder Energi Produksjon AS

Hovedkontor
Elvegaten 2
Serviceboks 603
4606 Kristiansand

Avd:

Telefon:
Telefaks:
E-post: aeproduksjon@ae.no

Bankgiro.: 6318.05.38919
Org.no.: NO 882 973 972
Web: www.ae.no