

Olje- og energidepartementet  
Attention: Erik Johnsen  
Akersgata 59  
Postboks 8148 Dep,  
0033 Oslo

Stavanger 15. Mars 2013

Høringsuttalelse til forslag til endring i forskrift 20. Desember 2002 nr. 1724 om fastsettelse av tariffer mv. for bestemte innretninger.

Vi viser til Olje- og energidepartementets brev av 15. Januar 2013 med forslag til endringer i forskrift 20. desember 2002 nr. 1724 om fastsettelse av tariffer mv. for bestemte innretninger.

Vedlagt oversendes Solveig Gas Norway AS' uttalelse om høringsforslaget.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet i samarbeid med Silex Gas Norway as.

Stavanger 15. Mars 2013



Trygve Pedersen  
CEO Solveig Gas Norway as

## **HØRINGSUTTALELSE**

til forslag til endring i forskrift 20. desember 2002 nr. 1724 om fastsettelse av tariffer  
mv. for bestemte innretninger

15. mars 2013

## **HØRING – FORSLAG TIL ENDRING I FORSKRIFT 20. DESEMBER 2002 NR. 1724 OM FASTSETTELSE AV TARIFFER MV. FOR BESTEMTE INNRETNINGER**

Merknader fra Solveig Gas Norway AS ("Solveig"), eid av Canada Pension Plan Investment Board, Allianz og Infinity (et heleid datterselskap av Abu Dhabi Investment Authority) og Silex Gas Norway AS ("Silex"), eid av Allianz.

### **1. OPPSUMMERING**

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsnotat av 15. januar 2013. I høringsnotatet foreslås fra mai 2013 en 90 % reduksjon av kapitalelementet (K-elementet) i tariffene i gasstransportsystemet Gassled for størsteparten av tariffområdene.

Solveig og Silex eier 32 % av Gassled og trådte inn som eiere i 2012 med ønske om å være aktive deltakere og med intensjon om å bidra med langsiktig kapital for videreutvikling av gassinfrastrukturen på norsk sokkel i forståelsen av at:

- Fortjenesten skal i hovedsak tas ut på feltene og ikke i infrastrukturen.
- Tariffnivået kan endres forutsatt at det foreligger tilstrekkelige ressursforvaltningsmessige hensyn og at infrastruktureierne samtidig sikres en rimelig fortjeneste.

Videre ble investeringene basert på forutsetningene om:

- Stabile og forutsigbare rammebetingelser.
- At eventuelle endringer av rammebetingelser vil være balanserte og utarbeides i samråd med berørte parter.

Vi motsetter oss forslaget fordi dette strider mot de ovennevnte forutsetningene, ikke er egnet til å nå de angitte målsetningene og for øvrig har en rekke negative konsekvenser.

- **Forslaget er ikke egnet til å nå målsetningen om best mulig ressursforvaltning.** Forslaget innebærer en *generell* reduksjon av tariffene for *samtlige* gassvolumer som omfattes av kapasitetsbestillinger som gjøres etter det tidspunktet endringen trer i kraft. Det alt vesentlige av gassvolumer som vil få reduserte tariffer frem til lisensperioden for Gassled utløper i 2028, er volumer som uansett vil bli produsert uavhengig av forslaget. Tariffnivået vil ikke påvirke gassproduksjonen på de aller fleste felt som er i produksjon i dag og er derfor irrelevant i et ressursforvaltningsmessig perspektiv. Det er heller ikke underbygget noen konkret sammenheng mellom den foreslåtte tariffreduksjonen og økt produksjon fra nye utbygginger.

Det finnes mer målrettede tiltak som er bedre egnet til å fremme utvinning av samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser som eventuelt i fremtiden ikke vil la seg realisere som følge av nåværende tariffnivå og som samtidig ikke har de samme negative konsekvensene.

- **Forslaget innebærer at infrastruktureierne fratras retten til en rimelig fortjeneste.** Forslaget innebærer et inntektstap på NOK 40 milliarder for Gassled-eierne. For Solveig og Silex utgjør inntektstapet NOK 13 milliarder. Et slikt inntektsbortfall reduserer avkastningen til om lag 4 %, noe som åpenbart ikke oppfyller kravet til en rimelig fortjeneste og som er langt under det alminnelig anerkjente avkastningsnivået på 7 %. Dette er også vesentlig lavere enn de 10,5 % som departementet har lagt til grunn i høringsnotatet.

Avkastningen på 10,5 % er under enhver omstendighet irrelevant og villedende fordi den relaterer seg til en misvisende tidsperiode (1975-2028) og på en ikke representativ måte påvirkes av rørsystemer som opererte under et annet regulatorisk regime (Norpipe og Statpipe).

Forslaget innebærer et brudd med etablert reguleringspolitikk og praksis, herunder med grunnlaget for etableringen av Gassled og fastsettelsen av tariffene i 2003 og det som er lagt til grunn ved senere innlemmelser av nye anlegg. Ved etableringen av Gassled og ved etterfølgende innlemmelser av nye anlegg ble verdien og tariffene basert på nåverdien av forventete *fremtidige* kontantstrømmer uten å se hen til *historiske* kontantstrømmer.

Forslagets vesensforskjellige tilnæringsmåte legger avgjørende vekt på *historiske* kontantstrømmer mottatt av tidligere eiere ved vurderingen av hva som utgjør en rimelig fortjeneste fremover. En slik endring av etablert praksis representerer et tilbakevirkende inngrep og er et klart brudd med infrastruktureiernes berettigede forventninger, som var basert på tilgjengelig informasjon og diskusjoner med relevante parter.

- **Forslaget innebærer en urettmessig og vesentlig verdioverføring fra infrastruktureierne til skiperne.** Den reelle effekten av forslaget er at skiperne vil få en urettmessig og ekstraordinær fordel. Dette representerer en verdioverføring på om lag NOK 40 milliarder fra Gassled-eierne til skiperne uten at dette bidrar til økt produksjon på norsk sokkel og uten at skiperne har uttrykt et behov for en slik vesentlig tariffreduksjon.
- **Forslaget undergraver Norges omdømme som et stabilt og forutberegnelig investeringsland.** Forslaget introduserer politisk og regulatorisk risiko som har en betydelig negativ effekt for Norges omdømme som et stabilt og forutsigbart investeringsland. Dette har blant annet allerede gitt seg utslag i reaksjoner fra de internasjonale kredittvurderingsinstitusjonene Moody's og Standard & Poor's.
- **Forslaget reduserer tilgangen til infrastrukturkapital og har derfor negativ effekt for ressursforvaltningen.** Infrastrukturkapital med lavere avkastningskrav muliggjør at olje- og gasselskaper kan allokere sin kapital til oppstrømsaktiviteter med høyere forventet avkastning. Bruk av infrastrukturkapital vil dermed kunne gi en mer effektiv ressursforvaltning og øke muligheten for utbygging av marginale felt. Forslaget reduserer tilgangen til slik kapital.

Dersom forslaget implementeres, vil ikke eierne til Solveig og Silex lenger gi sin støtte til ytterligere investeringer i systemutvidelser, utover de kontraktuelle forpliktelser selskapene har som Gassled-eiere.

- **Forslaget er basert på en prosess som ikke er egnet til å skape tillit.** Et kjennetegn og en suksessfaktor for utviklingen av norsk petroleumsvirksomhet har tradisjonelt vært omfattende interaksjon med berørte aktører før vesentlige endringer formelt foreslås.

Tatt i betraktning den korte tiden mellom gjennomføringen av transaksjonene og departementets underretting om revisjonen av tariffnivået, fremstår det som lite tillitsvekkende at muligheten for en slik fundamental ensidig endring som nå foreslås ikke ble kommunisert av departementet i forbindelse med den omfattende godkjenningssprosessen.

Til dette kommer at forslaget er utarbeidet av departementet helt uten involvering av industrien til tross for flere forespørsler om dialog. Et forslag med et så vidtrekkende omfang og langvarige konsekvenser bør heller ikke behandles som en hastesak. Dette avviker markant fra tidligere praksis og er egnet til å skade tiltroen til slike prosesser mer generelt.

- **Forslaget mangler rettslig grunnlag.** Det er på det rene at departementet kan fastsette og endre tariffene innenfor gjeldende rettslige rammer. Dette forslaget går imidlertid utover de rettslige rammene for departementets kompetanse, er meget inngripende og innebærer en langvarig tilbakevirkning. Forslaget representerer et uhjemlet inngrep i infrastruktureiernes rettslig beskyttede rettigheter og forventninger.

\*\*\*

Vi er av den oppfatning at departementets angitte målsetning kan oppnås gjennom mer målrettede tiltak som ikke samtidig har de samme negative effekter som det foreliggende forslaget. Den nærmere utformingen av og tidspunktet for gjennomføring av slike tiltak krever en mer omfattende konsultasjonsprosess som involverer industrien i tråd med vanlig praksis. Solveig og Silex er rede til å delta i en slik prosess.

\*\*\*

## **2. INNLEDNING**

Gassled ble etablert 1. januar 2003 på myndighetenes initiativ for å oppnå et enhetlig eierskap gjennom en forhandlingsbasert sammenslåing av den vesentlige delen av gassinfrastrukturen på norsk sokkel.

Gassled har vært en suksess i de ti årene systemet har eksistert. Et samordnet eierskap i den vesentlige delen av gasstransportsystemet på norsk sokkel har gitt et kostnadseffektivt og konkurransedyktig transportsystem. Dette har vært svært viktig for å fremme en helhetlig ressursforvaltning. Det har også vist seg velfungerende i forhold til å innlemme nye anlegg i systemet. Den historiske stabiliteten og forutberegneligheten knyttet til Gassled har også gjort det i stand til å tiltrekke seg langsiktig infrastrukturkapital med lavere krav til avkastning enn olje- og gasselskapene. I motsetning til olje- og gasselskapene ønsker infrastruktureiere å binde langsiktig kapital i infrastruktur. Dette vil kunne gjøre det lettere å få gjennomført nye investeringer i systemet, som igjen vil bidra til at flere felt vil kunne bygges ut.

Med det foreliggende forslaget setter man den videre positive utviklingen av Gassled i fare som følge av en rekke negative konsekvenser som beskrevet nedenfor.

## **3. FORSLAGET ER IKKE EGNET TIL Å NÅ MÅLSETNINGEN OM BEST MULIG RESSURSFORVALTNING**

### **3.1 Bakgrunnen for forslaget**

Solveig og Silex støtter målsetningen om utvinning av mest mulig av de samfunnsøkonomiske lønnsomme ressursene på norsk sokkel.

Høringsnotatet viser til det faktum at tariffnivået i Gassled vil kunne påvirke alle deler av verdikjeden i petroleumsvirksomheten; leting, utbygging av funn samt ytterligere produksjonsfremmende tiltak på eksisterende felt. Den angitte målsetningen med forslaget er at reduserte transportkostnader vil føre til økt utvinning av petroleumssressurser på norsk sokkel.

I sin foreliggende form er forslaget imidlertid lite egnet til å fremme økt utvinning av petroleumssressurser. I dette perspektivet synes omfanget av og tidspunktet for fremsettelsen av forslaget lite formålstjenlig, særlig i lys av de negative effektene forslaget innebærer.

### **3.2 Forslaget tilgodeser i hovedsak eksisterende felt og gassvolumer som uansett vil bli produsert**

Til tross for målsetningen om å oppnå økt produksjon er det på det rene at gassvolumer fra eksisterende felt og felt som vil bli bygd ut uavhengig av forslaget vil belegge størstedelen av kapasiteten i Gassled frem til lisensperiodens utløp i 2028. Disse volumene vil således bli produsert uavhengig av den foreslåtte tariffreduksjonen.

Denne konklusjonen underbygges også av analyser som er foretatt av Pöyry Management Consulting ("Pöyry") basert på Gasscos og Oljedirektoratets volumforventninger samt kapasitetsbildet i Gassled.

Forslaget er således uansett kun i begrenset grad egnet til å fremme økt utvinning av petroleumssressurser. Forslaget vil derimot gi skiperne en urettmessig og ekstraordinær fordel på om lag NOK 40 milliarder fra 2013 og frem til lisensperiodens utløp i 2028 (uttrykt i nåverdi før skatt med 7 % reell diskontering). Dette innebærer en overføring av betydelige verdier til skiperne uten at dette bidrar til økt produksjon på norsk sokkel og uten at skiperne har uttrykt et behov for en slik vesentlig tariffreduksjon.

### 3.3 Dagens tariffer er per i dag ikke til hinder for økt produksjon

I tillegg til at forslaget i vesentlig grad retter seg mot volumer som vil bli produsert uavhengig av dagens tariffnivå, underbygger ikke høringsnotatet sammenhengen mellom forslaget og økt produksjon.

Utgangspunktet for vurderingen av hvorvidt det er påkrevd å redusere tariffene for å fremme økt produksjon, er at et felt må tåle rimelige transport- og prosesseringskostnader for å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette er også uttrykkelig lagt til grunn av departementet i St.meld. nr. 46 (1987-1988), hvor myndighetene etablerte prinsipper og rammebetingelser for utbygging av ny transportkapasitet:

*Transportstrukturen bør i minst mulig grad skape vridninger i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale lønnsomhetsbildet. Den bør ikke hindre at felt blir utbygd hvis de er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men heller ikke subsidiere en utbygging. (side 67)*

Tariffene i det eksisterende systemet er relativt lave og K-elementet utgjør en svært begrenset del av totalkostnadene ved å frakte gassen til markedet. Analyser som er utført, underbygger at transportkostnadene per i dag ikke er til hinder for økt gassproduksjon.

I forhold til *leteaktivitet* vil en beslutning om å lete etter petroleum bero på en vurdering av en rekke faktorer. Attraktive leteprospekter vil bli forfulgt uavhengig av tariffnivået og marginale prospekter vil i utgangspunktet ikke endre karakter som følge av den foreslåtte tariffreduksjonen. På den annen side vil *eksistensen* av infrastruktur, snarere enn tariffnivået, være av betydning for leteaktiviteten. Det foreliggende forslaget vil redusere tilgangen til relativt sett kostnadseffektiv infrastrukturkapital som ville bidratt positivt i forhold til en kostnadseffektiv utbygging av infrastruktur på norsk sokkel.

K-elementets lave andel av de totale driftskostnadene medfører også at en reduksjon uansett vil ha begrenset betydning for beslutninger om *utbygging* av felt. Dette gjelder både for større og for marginale felt.

Forslaget synes heller ikke å ha nevneverdig effekt i forhold til iverksettelsen av produksjonsfremmende tiltak på *eksisterende felt*. Tiltak for økt utvinning er ofte av marginal karakter og kostnadsnivået har i praksis større betydning for gjennomføringen av slike tiltak. Kostnadsnivået styres imidlertid i stor utstrekning av selve tiltaket som iverksettes for å øke produksjonen. Redusert K-element i transporttariffene vil i denne sammenheng gi marginale endringer i prosjektøkonomien.

Transportkostnadenes begrensede betydning underbygges av en rekke offentlige dokumenter. Høringsnotatets fokus på transportkostnadenes betydning for økt utvinning står i denne sammenheng i sterk kontrast til det som ble lagt til grunn av departementet i St.meld nr. 28 (2010-2011) ("Stortingsmeldingen fra 2011"). Hovedtemaet i Stortingsmeldingen fra 2011 er å behandle de tiltak som Åm-utvalget hadde fremhevet i sin utredning om "Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel", og det foreslås på bakgrunn av ekspertutvalgets konklusjoner en rekke tiltak *uten* at endringer i tariffnivået i Gassled nevnes. I Stortingsmeldingen fra 2011 heter det:

*Gitt de store investeringene som kreves for å bygge ny gassinfrastruktur og de relativt lave transportkostnadene i eksisterende systemer, vil olje- og gasselskapene ha incentiver til å benytte eksisterende gassinfrastruktur ved vurdering av ulike transportalternativer for ny gass. (side 66)*

Heller ikke i forbindelse med den brede gjennomgåelsen av adgangsregimet for gasstransport som departementet igangsatte, og som i 2011 endte med en rekke endringer både i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet og forskrift 20. desember nr. 1724 om fastsettelse av tariffier mv. for bestemte innretninger (tarifforskriften), var tariffnivået et tema.

I lys av det ovennevnte er det i dag lite som tilsier at forslaget vil føre til økt produksjon. Dette utelukker ikke at det vil kunne identifiseres områder der tariffnivået vil kunne påvirke utvinning av ellers samfunnsøkonomiske ressurser positivt i fremtiden, eksempelvis i forbindelse med haleproduksjon eller volumer fra Barentshavet.

#### **4. FORSLAGET INNEBÆRER AT INFRASTRUKTUREIERNE FRATAS RETTEN TIL EN RIMELIG FORTJENESTE**

##### **4.1 Oversikt**

Solveig og Silex' inntreden i Gassled baserer seg på den grunnleggende forutsetning i norsk petroleumspolitikken om at fortjenesten i hovedsak skal tas ut på feltene og ikke i infrastrukturen av hensyn til best mulig ressursforvaltning. Dette prinsippet reflekteres i dagens tariffnivå som gir en avkastning for infrastruktureierne som er betydelig under de avkastningskrav som benyttes av aktørene i oppstrømsvirksomheten.

Forslaget om tariffreduksjon fratras infrastruktureierne retten til en rimelig fortjeneste. I denne sammenheng vil vi særlig fremheve:

- Forslaget er i strid med norsk offentlig prisreguleringspolitikk.
- Forslaget er i strid med departementets praksis knyttet til Gassled.
- Forslaget resulterer i en 4 % avkastning og oppfyller således ikke kravet til rimelig fortjeneste, og er langt under det alminnelig anerkjente avkastningsnivået på 7 %.
- Forslaget er basert på en irrelevant og villedende beregning av avkastning som tilsynelatende gir en "superprofit" på 10,5 %, men som relaterer seg til en irrelevant tidsperiode (1975-2028) og tar i betraktning historiske kontantstrømmer i motsetning til fremtidige kontantstrømmer.

##### **4.2 Forslaget bryter med norsk offentlig prisreguleringspolitikk**

Når forvaltningen i sektorer som er underlagt offentlig regulering endrer nivået på f.eks. skatter, avgifter og regulerte priser, er det gjennomgående tale om *justeringer* i forhold til et eksisterende nivå. I nær sammenheng med dette skjer endringer med virkning fremover, uten at den *fremtidige* endringen tar sikte på å korrigere et *fortidig* nivå som i ettertid eventuelt anses for høyt.

Den foreslåtte reduksjon av K-elementet på 90 %, basert på tilbakevirkende saldering av angivelig for høy avkastning langt tilbake i tid, er ekstraordinært og strider mot tidligere reguleringspraksis. Tidligere eieres angivelige for høye *fortidige* avkastning brukes som begrunnelse for å kunne gi dagens infrastruktureiere desto lavere fremtidig avkastning. Dette har som konsekvens at departementet ikke vurderer tariffen ut fra hva som anses å gi en rimelig fortjeneste fremover. Det urimelige og urettmessige er at tariffnivået reduseres til et nivå som er langt lavere enn det som representerer et rimelig nivå. En slik fremgangsmåte har hittil vært ukjent i norsk offentlig prisreguleringspolitikk.

En tariffreduksjon på 90 % har ingen paralleller i andre energisektorer som er underlagt offentlig regulering. Et nærliggende eksempel her er kapitalavkastningselementet i tariffen for elektrisitetsnettet. Dette elementet har gjennomgått en forsiktig evolusjon over tid, men ingen dramatisk omlegging, slik det nå foreslås for tariffene i Gassled, se forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier § 1-4, jf. kap. 7 og 8.



### **4.3 Forslaget er i strid med departementets praksis knyttet til Gassled**

#### **4.3.1 Tariffastsettelsen ved etableringen av Gassled**

Gassled ble etablert gjennom en sammenslåing av relevant infrastruktur. Tariffastsettelsen og eierfordelingen blant interessentene var hovedsakelig basert på diskonterte *fremtidige* kontantstrømmer i de ulike anleggene. Tidligere eieres investeringer og fortidige avkastning ble ikke hensyntatt.

Helt tilbake til godkjennelsen av Zeepipe i 1988 og frem til etableringen av Gassled ble prinsippet om 7 % reell avkastning før skatt lagt til grunn. Prinsippformuleringen er ved flere senere anledninger gjentatt, bl.a. i Stortingsmeldingen fra 2011, som det også er referert til i høringsnotatet.

I Gassled ble det fastsatt K-elementer som regulerer selskapenes fremtidige inntjening og som er ment å sikre eierne en rimelig fortjeneste. Fortidige investeringer eller avkastning ble ikke trukket inn ved beregningen av hva som skulle være det *fremtidige* tariffnivået i et *prisregulert* system som Gassled. Hvis tidligere eieres avkastning allerede i 2003 hadde blitt medregnet ved fastsettelsen av tariffen, ville K-elementet allerede da ha blitt satt til null eller nær null dersom dette skulle reflektere prinsippet om 7 % avkastning. I så fall ville neppe sammenslåingen funnet sted. Dette reiser videre spørsmålet om hvorfor Gassled har fått eksistere i rundt ti år basert på de fastsatte tariffene før departementet først nå har tatt initiativ til å endre tariffene og samtidig tar opp spørsmålet vedrørende oppnådd totalavkastning i systemet.

Det forhold at historiske inntekter nå gjøres til den avgjørende faktor for vurderingen av hva som er en rimelig avkastning fremover, bryter med grunnforutsetningene for etableringen av Gassled i 2003 og også med det som er lagt til grunn ved senere innlemmelser av nye anlegg.

#### **4.3.2 Tariffastsettelsen ved senere innlemmelser av nye anlegg**

Etter etableringen av Gassled har flere nye anlegg blitt innlemmet i systemet, herunder Langeled i 2006 og Gjøa i 2010. Departementet har ved hver ny innlemmelse justert eller fastsatt ny tariff i det relevante tariffområdet basert på forventede *fremtidige* volumer og 7 % avkastning, som er det som har vært ansett som en rimelig fortjeneste. Med andre ord har departementet også etter 2003 forholdt seg til nåverdien av *fremtidige* kontantstrømmer ved verdsettelsen av Gassled. Som i 2003 ble det heller ikke ved disse anledningene tatt hensyn til realisert avkastning opp til tidspunktet for innlemmelse av nye anlegg.

Når ytterligere anlegg ble innlemmet i Gassled, var forutsetningen at eierne av disse anleggene skulle få realisere sin avkastning gjennom en andel i det totale Gassled-systemet. Dette er det også vist til i departementets godkjennelsesbrev av 20. desember 2002 knyttet til etableringen av Gassled, hvor det påpekes at innlemmelser av nye anlegg vil kunne pålegges, men da under forutsetning om beskyttelse av fremtidig inntjening:

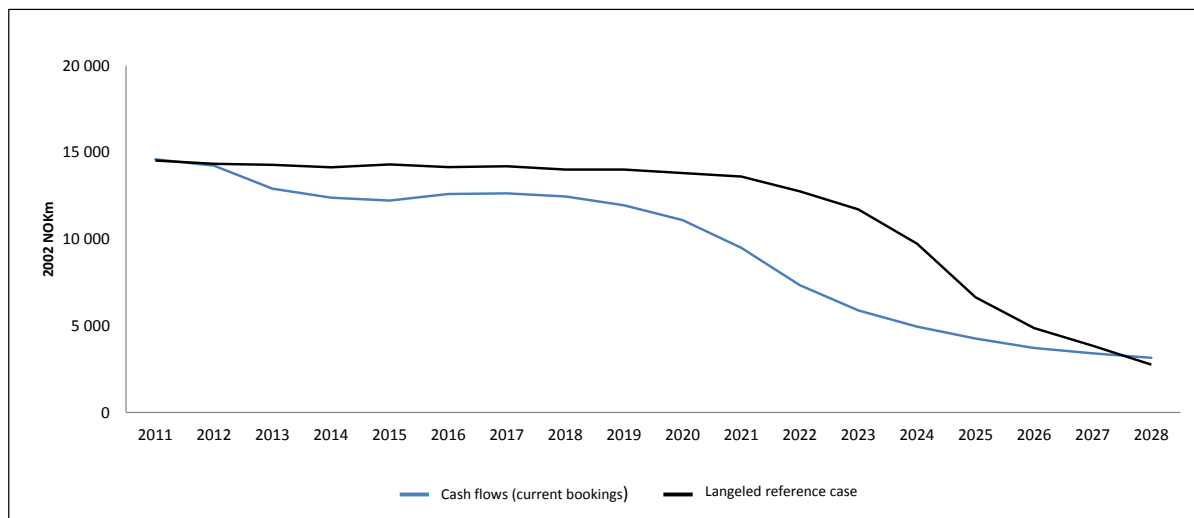
*Dersom departementet finner at viktige ressursforvaltningsmessige hensyn eller særlige grunner tilsier det, kan departementet kreve at andre interessentskap eller selskap skal innlemmes i Gassled.*

*Dersom deltakerne ikke innen rimelig tid blir enige om endret eierfordeling som følge av slik innlemmelse, kan departementet justere eierandelene i Gassled, samt fastsette vilkårene for slik innlemmelse.*

Departementet vil ikke fastsette eierfordeling eller vilkår ved slik innlemmelse som gir lavere avkastning på foretatte investeringer enn den avkastningen som etter departementets vurdering følger av den inntjening eierandelene kan forventes å gi på bakgrunn av inngåtte avtaler og forventede fremtidige avtaler. (vår understrekning)

Det foreliggende forslaget om tariffreduksjon innebærer at det blir et vesentlig avvik mellom de kontantstrømmene som lå til grunn for verdsettelsen av Gassled i forbindelse med innlemmelsene av nye anlegg og de kontantstrømmer som med forslaget kan forventes fremover. Dette kan illustreres ved en sammenligning mellom de kontantstrømmer knyttet til K-elementet som ble lagt til grunn for innlemmelsen av Langeled og de kontantstrømmer knyttet til K-elementet knyttet til eksisterende bookinger som en forventer oppnås som en konsekvens av forslaget:

Figur 1: Sammenligning av kontantstrømmer



Som følge av den vesentlige tariffreduksjonen vil kontantstrømmene knyttet til nye bookinger kun ha marginal betydning.

Nye eiere i Gassled, både de som ble eiere ved innlemmelse av nye anlegg og de som senere har ervervet eierandeler, hadde en berettiget forventning om å kunne realisere de *fremtidige* kontantstrømmene som har blitt lagt til grunn både av eierne i Gassled og av myndighetene i forbindelse med godkjenningen av innlemmelsene.

En beregning som tar utgangspunkt i de forventede inntektene angitt i referansecasene, herunder for Langeled som beskrevet ovenfor, og som nå korrigeres for å reflektere den foreslåtte tariffreduksjonen, tilsier en avkastning for infrastruktureierne på om lag 4 % basert på eksisterende bookinger. Denne betraktningen tar *ikke* utgangspunkt i Solveig og Silex' respektive kjøpesummer.

#### 4.4 Forslaget bygger på irrelevante og villedende avkastningsberegninger

Den foreslåtte tariffreduksjonen har en ekstraordinær størrelse og bygger på en fremgangsmåte som avviker fra den som er benyttet i andre sammenlignbare tilfeller. Forslaget er basert på et *dramatisk nytt prisreguleringsprinsipp*, nemlig "totalavkastningsberegninger", som angivelig viser at avkastningen fra 1970-tallet og frem til 2012 er 10 % og frem til 2028 vil utgjøre 10,5 %. Dette er en helt annen tilnæringsmåte i forhold til prisfastsettelse sammenlignet med (i) annen offentlig prisregulering, (ii) departementets metodikk anvendt ved etableringen av Gassled i 2003 og (iii) ved senere innlemmelser av nye anlegg inn i Gassled. Denne endringen har funnet sted samtidig som prinsippet for tariffberegningen – eiernes krav til rimelig fortjeneste – er det samme.

Det er ekstraordinært at departementet i 2013 foreslår å bruke samme lovhjemmelsgrunnlag til å saldere angivelig *fortidig* meravkastning, når departementet tidligere har fastsatt en rimelig avkastning utelukkende på basis av forventede *fremtidige* kontantstrømmer.

De nye eierne som har kommet inn i Gassled de siste årene, baserte sin inntreden i systemet på de prinsippene for tariffastsettelse som ble anvendt ved etableringen av Gassled i 2003 og ved senere innlemmelser av nye anlegg. Dette er prinsipper og vurderinger som har vært anvendt konsekvent og som er tilgjengelige og transparente, i motsetning til den historiske avkastningen tilbake til 1970-tallet.

Et system som åpner for eierskifter på grunnlag av godkjenning fra departementet, bør ta høyde for at nye eiere uansett ikke har hatt fordel av tidligere eieres angivelige meravkastning. Det er i denne forbindelse et selvstendig poeng at de som erverver andeler, bør kunne forvente at tariffprinsippene som legges til grunn, er de *samme* for dem som for tidligere eiere.

Den *tilbakevirkende* tilnærmingen som departementet nå legger til grunn ved vurderingen av hva som er en rimelig fortjeneste *fremover*, er i strid med de berettigede forventningene som er skapt. Dette må for øvrig ikke forveksles med en forventning om hjelp fra myndighetene til å forrente nye eieres kjøpesum. Det dreier seg om ikke radikalt å forverre rammevilkårene for nye eiere når eierskifter er tillatt og til og med angitt som ønsket, blant annet i forbindelse med godkjenningen av at ExxonMobil som første olje- og gasselskap solgte seg ut av Gassled. I brev datert 1. februar 2011 fra departementet til bl.a. ExxonMobil, ble det uttalt at:

*[d]epartementet er opptatt av diversifisert eierskap i Gassled blant annet for å fordele det finansielle ansvaret på flere deltakere. Departementet vil vektlegge dette ved eventuelle fremtidige søknader om samtykke til overdragelse av eierandeler i Gassled.*

En slik endring av tilnæringsmåten vil i så fall representere en urimelig forskjellsbehandling av Gassled-eierne. De eierne som har mottatt inntekter fra rørsystemer før etableringen av Gassled, særlig i kombinasjon med å ha solgt seg helt eller delvis ut av Gassled like før forslaget ble fremsatt, vil få store fordeler av forslaget. Dette gjelder i særdeleshet Statoil som solgte den klart største andelen i Gassled. Statoil vil få en ekstraordinær netto fordel på om lag NOK 15 milliarder (uttrykt i nåverdi før skatt med 7 % reell diskontering) i sparte transportkostnader som følge av forslaget. Denne gevinsten kommer på bekostning av selskaper som har kommet inn på eiersiden gjennom innlemmelser av nye anlegg i Gassled eller gjennom erverv av eierandeler.

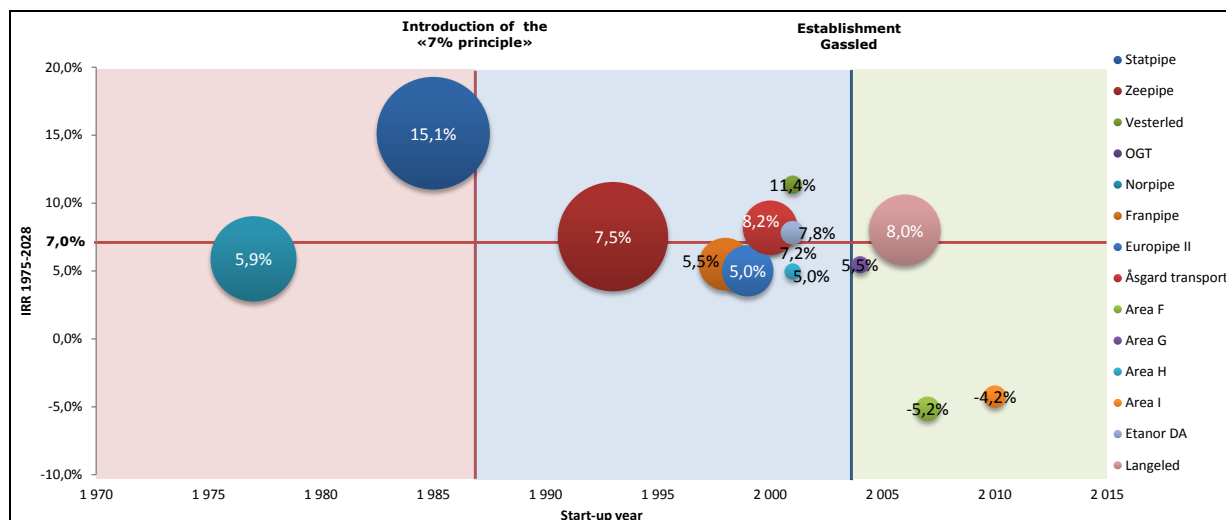
I tillegg til at den av departementet angitte totalavkastning på 10,5 % er irrelevant og villedende fordi den relaterer seg til en irrelevant tidsperiode når det gjelder vurderingen av om dagens infrastruktureiere mottar rimelig fortjeneste, er departementets beregning også på en utilbørlig måte påvirket av rørsystemer som opererte under et helt annet regulatorisk regime, herunder Statpipe. Rørsystemet Statpipe utgjør et tilsiktet avvik fra det øvrige Gassled-systemet ved at departementet fra oppstarten i 1986 og frem til Gassled ble etablert, aksepterte et avkastningsnivå som var omkring det dobbelte av gjennomsnittet for de øvrige rørsystemene. Som følge av de vesentlige kontantstrømmene generert gjennom Statpipe påvirker avkastningsnivået i dette rørsystemet i stor utstrekning den samlede avkastningen fra 1975 og frem til henholdsvis 2012 og 2028.

Dette innebærer i realiteten at departementet nå bruker en tidligere godkjent høy fortidig avkastning i *fortiden* som kun Statpipe-eierne, herunder Statoil som største eier, har hatt, som basis for å redusere den *fremtidige* fortjenesten til dagens eiere.

Det er selvmotsigende og uhjemlet hvis dette elementet anses relevant ved fastsettelsen av tariffnivået fremover.

Statpipes høyere avkastning illustreres i figuren nedenfor.<sup>1</sup>

Figur 2: Avkastningen i ulike rørsystemer 1975-2028



Statpipe og Norpipe, som begge ble etablert i en periode der tariffene ble fastsatt før 7 % prinsippet ble innført, påvirker den samlede avkastningen i vesentlig grad. Basert på tallmateriale mottatt fra Gassco, vil avkastningen, dersom man ser bort fra disse to systemene, frem til 2012 og 2028 være henholdsvis 4,2 % og 7,2 % i stedet for 10 % og 10,5 % som angitt av departementet. Dette viser at dagens tariffnivå ikke vil innebære noen "superproffitt" og er konsistent med de gjeldende reguleringsprinsipper for tariffastsettelse.

## 5. FORSLAGET UNDERGRAVER NORGES OMDØMME SOM ET STABILT OG FORUTSIGBART INVESTERINGSLAND

Forslaget introduserer politisk og regulatorisk risiko som har en betydelig negativ effekt for Norges omdømme som stabilt og forutsigbart investeringsland. Dette har allerede ført til reaksjoner på forslaget fra de internasjonale kredittvurderingsinstitusjonene Moody's og Standard & Poor's.

I en nylig oppdatert kredittvurdering av 4. mars 2013 fremheves følgende fra Moody's:

*On January 15<sup>th</sup> 2013, the Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (MPE), unexpectedly published proposed revisions to tariffs that will apply when current bookings expire. This has somewhat reduced our confidence in the predictability of the regulatory regime, particularly as it comes soon after the sale of a stake in Gassled by a Norwegian government owned entity, after a very long period of stability. The proposed change in regulation differs from the increased return on equity that the Norwegian electricity grid operator, Statnett SF (A2 Stable), will be able to earn on its assets from 2013 onwards.*

En oppfatning av økt politisk og regulatorisk risiko vil også kunne medføre økte kapitalkostnader i form av økt risikopåslag, samt nedgradering av gjeld.

Dette vil kunne ha negativ betydning for utviklingen av marginale felt på norsk sokkel og negativ skatteeffekt som følge av høyere rentefradrag, og eventuelle provenyeffekter som følge av redusert utbygging av marginale felt. Disse effektene er synlige i markedet allerede som følge av offentliggjøringen av departementets forslag.

<sup>1</sup> Det enkelte rørsystemet er angitt som sirkler der størrelsen på sirkelen indikerer den relative størrelsen på investeringene i det aktuelle rørsystemet. Det enkelte rørsystemet er videre plassert i forhold til tidspunktet det ble satt i drift.

Når det gjelder Solveig, varslet kredittvurderingsinstitusjonen Moody's 19. februar 2013 at det er høy sannsynlighet for at Solveigs obligasjonsgjeld vil bli nedgradert. Slik nedgradering vil resultere i økte lånekostnader. Dertil kommer også negative konsekvenser for norske og utenlandske obligasjonseierne som følge av redusert verdi som konsekvens av nedgraderingen.

Forslaget strider for øvrig mot anerkjente folkerettslige prinsipper for utenlandske investeringer. Det er et anerkjent prinsipp i folkeretten at utenlandske investeringer bør undergis stabile og forutsigbare rammebetingelser. Dette prinsippet illustreres blant annet av artikkel 10 i Energy Charter Treaty:

*Each Contracting Party shall, in accordance with the provisions of this Treaty, encourage and create stable, equitable, favourable and transparent conditions for Investors of other Contracting Parties to make Investments in its Area.*

*Such conditions shall include a commitment to accord at all times to Investments of Investors of other Contracting parties fair and equitable treatment. Such Investments shall also enjoy the most constant protection and security and no Contracting Party shall in any way impair by unreasonable or discriminatory measures their management, maintenance, use, enjoyment or disposal.*

Prinsippet bestemmelsen bygger på er en del av folkeretten og traktaten har bred oppslutning. Traktaten er signert, men ikke ratifisert av Norge. Tidligere har norske myndigheter ved å etablere trygge rammer for utenlandske investeringer, blant annet ved å konsultere berørte selskaper i god tid før endringer gjennomføres, sørget for ikke å utfordre folkeretten.

Forutsigbare og stabile rammebetingelser er en forutsetning for internasjonale investeringer. Den aktuelle forskriftsendringen bryter både i prosess og resultat med denne tradisjonen og med det folkerettslige prinsipp om beskyttelse av utenlandske investeringer.

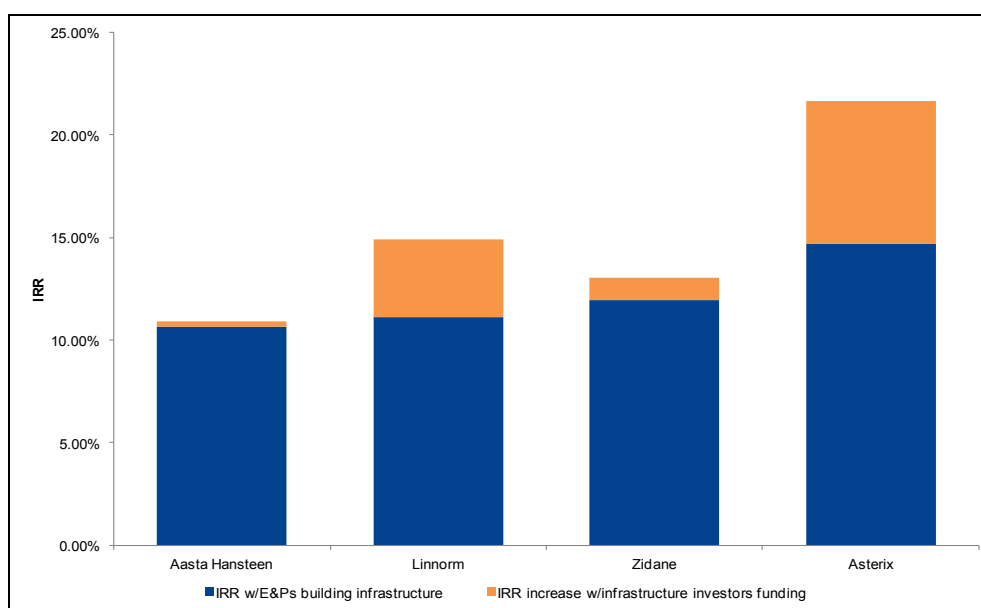
## **6. FORSLAGET REDUSERER TILGANGEN TIL INFRASTRUKTURKAPITAL OG HAR DERFOR NEGATIV EFFEKT FOR RESSURSFORVALTNINGEN**

Fra et ressursforvaltningsperspektiv kan forslaget ha en negativ effekt for ytterligere investeringer fra eksisterende og eventuelle nye infrastruktureiere. Dette medfører redusert fleksibilitet for gjennomføring av nye prosjekter og reduserer muligheten for realisering av marginale felt, ettersom olje- og gasselskapene alene vil måtte bære investeringene i infrastrukturen fremover. Disse selskapene har et betydelig høyere avkastningskrav enn infrastruktureiere.

Det faktum at avkastningen knyttet til infrastrukturen vil være langt lavere enn selskapenes generelle avkastningskrav innebærer at økonomien i selve feltutbyggingen vil måtte være tilsvarende bedre for å gi en tilfredsstillende totaløkonomi som forutsetning for prosjektgjennomføring. Dette vil kunne innebære at prosjekter som er lønnsomme fra et ressursforvaltningsperspektiv ikke blir besluttet dersom også infrastrukturinvesteringene må inkluderes i prosjektøkonomien til oppstrømselskapene. Et positivt virkemiddel vil være å sikre at denne typen investeringer kan foretas av infrastruktur-selskaper. Dette vil bygge opp under målsetningene som angis i høringsnotatet. For å kunne oppnå dette er det viktig at Gassled opprettholdes som en sikker og stabil infrastrukturinvestering som er egnet til å tiltrekke seg kapital med lavere avkastningskrav enn oppstrømselskapene.

Pöyry har analysert effekten for utbygging av marginale felt i Norskehavet dersom infrastrukturkapital er tilgjengelig for utbygging av den nye rørledningen Polarled, i motsetning til en situasjon der felleierne selv må ta denne investeringen. Analysen viser en markert bedring av internrenten knyttet til alle disse funnene dersom infrastrukturkapital er tilgjengelig:

Figur 3: Effekten for utbygging av marginale felt



Dette underbygger at tilgang på infrastrukturkapital vil bidra til bedre ressursforvaltning på norsk sokkel.

Det forhold at redusert tilgang på infrastrukturkapital i praksis forutsetter en gjeninntreden for olje- og gasselskapene i Gassled, er også uheldig for en effektiv styring av systemet. Gassled eies i dag av elleve selskaper. Bare ved å innlemme Polarled i Gassled vil altså antallet eiere økes med åtte. I tillegg til et uoversiktlig eierskap vil mange av disse potensielle nye eierne være olje- og gasselskaper som har definert infrastruktur utenfor sin kjernevirksomhet. Enkelte vil i tillegg være relativt små selskaper med en finansiell soliditet som kan gjøre det utfordrende å bære de øvrige investeringsforpliktelsene som vil følge av å være Gassled-eier.

## 7. FORSLAGET ER BASERT PÅ EN PROSESS SOM IKKE ER EGNET TIL Å SKAPE TILLIT

Et tett samarbeid med industrien har vært en hjørnestein i utviklingen av norsk petroleumsvirksomhet, herunder knyttet til regulatoriske endringer. Dette er understreket av departementet i en presentasjon av den norske modellen for petroleumsvirksomhet som er publisert på departementets hjemmeside:

*What is important to take note of is however that adjustments and developments in the legislation are done in close contact with the industry and with OLF.*

*This is based on a firm belief that the best decisions are made when the authorities has sufficient information and a good understanding of the industry's needs and viewpoints.*

Viktigheten av samhandling er også fremhevet av departementet i ulike sammenhenger, herunder i Stortingsmeldingen fra 2011:

*Petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel er regulert gjennom et omfattende rettslig rammeverk basert på samhandling mellom myndigheter og rettighetshavere. (side 55)*

Dette har også inntil nylig vært fulgt opp i praksis, herunder i forbindelse med de endringer som nylig er gjort i forskrift 20. desember 2005 nr. 1625 om andres bruk av innretninger.

Fra høringsnotatet til endringene som ble gjort i ovennevnte forskrift, fremkommer det at departementet aktivt har involvert ulike interessenter allerede i forberedelsen av forslaget og har tatt utgangspunkt i tilbakemeldinger fra industrien. Det heter b.la. at:

*Regjeringen varslet i Meld. St. 28 (2010-2011), En næring for fremtida – om petroleumsvirksomheten, at de vil endre forskrift om andres bruk av innretninger med sikte på en effektiv ressursutnyttelse og at mest mulig fortjeneste tas ut på feltet. (...)*

*Departementet har hatt en serie med møter med selskaper som har vært forhandlingsledere i innrapporterte forhandlinger, samt andre sentrale selskaper.*

*Formålet med disse møtene har vært å få et bredt inntrykk av industriens erfaringer og holdning til forskriften.*

Inntrykket av utstrakt samhandling ble ytterligere styrket av den kommunikasjonen som Solveig og Silex hadde med departementet som ledd i godkjennelsesprosessene knyttet til ervervet av eierandeler fra Statoil, TOTAL og Eni i 2011 og 2012. I lys av den korte tiden mellom gjennomføringen av transaksjonene og departementets underretning om revisjonen av tariffnivået, er det lite tillitvekkende at muligheten for en slik fundamental ensidig endring som nå foreslås, ikke ble klart kommunisert av departementet i forbindelse med den relativt omfattende godkjennelsesprosessen. I stedet ble det som ledd i godkjennelsesprosessen lagt vekt på et mulig fremtidig behov for å *omfordele* tariffinntekter i forbindelse med en lisensforlengelse gjennom en forhandlet løsning mellom de involverte parter for å legge til rette for best mulig ressursforvaltning.

Det er vanskelig å forstå at et så inngripende forslag som det foreliggende behandles som en hastesak og er forberedt uten involvering fra industrien til tross for et uttalt ønske om dette fra eiersiden.

Prosessene hittil representerer et brytningspunkt for utviklingen av Gassled og norsk petroleumsvirksomhet. Gassled-eierne sitter igjen med en rekke ubesvarte spørsmål knyttet til den hittil gjennomførte prosessen. Hva er bakgrunnen for departementets motvilje mot å involvere industrien i denne saken? Hvorfor ble ikke det forhold at en vesentlig tariffreduksjon var på trappene, kommunisert av departementet i tilknytning til de nylig gjennomførte transaksjonene? Hva er bakgrunnen for at forslaget fremsettes nærmest umiddelbart etter at disse transaksjonene er gjennomført? Hvorfor er det tilsynelatende hastverk med å innføre forslaget? I lys av dette perspektivet, hva er bakgrunnen for at departementet ser det nødvendig å utsette den planlagte bookingrunden, og hva er bakgrunnen for å gi kortere høringsfrist enn normalt i viktige saker?

I det store og det hele har prosessen vært gjennomført på en måte som ikke er tillitvekkende og som er egnet til å skade tiltroen til slike prosesser mer generelt. Videre har den lukkede prosessen resultert i et forslag som etter vår oppfatning ikke i tilstrekkelig grad har vurdert de ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

## **8. FORSLAGET MANGLER RETTSLIG GRUNNLAG**

Departementet har innenfor gjeldende regelverk adgang til å gjøre endringer i det regulerte tariff- og adgangsregimet for å sikre god ressursforvaltning på norsk sokkel. Det er imidlertid like fullt på det rene at Gassled-eiernes legitime interesser har rettslig beskyttelse gjennom petroleumslovgivningen og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Forslaget går ut over forvaltningens rettslige rammer og innebærer et tilbakevirkende og ekspropriasjonslignende inngrep i den private eiendomsretten. Forslaget innebærer en betydelig tilbakevirkning knyttet til fortidig avkastning som er uten relevans for dagens infrastruktureieres krav på en rimelig fortjeneste.

Det stilles strenge krav til hjemmel, utredning og begrunnelse for slike omfattende inngrep overfor private parter. Forslaget er også i strid med de berettigede forventningene som departementet selv har skapt når det gjelder stabile rammebetingelser.

Til dette kommer også at saksbehandlingen ikke tilfredsstiller forvaltningsrettslige krav.

## 9. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Solveig og Silex eier 32 % av Gassled og trådte inn som eiere med ønske om å være aktive deltakere og med intensjon om å bidra med langsiktig kapital for å sikre en hensiktsmessig videreutvikling av gassinfrastrukturen på norsk sokkel.

Vi er av den oppfatning at departementets angitte målsetning kan oppnås gjennom mer målrettede tiltak som ikke har de samme negative effekter som det foreliggende forslaget. Den nærmere utformingen av og tidspunkt for gjennomføring av slike tiltak krever en omfattende konsultasjonsprosess for bedre å identifisere en klar sammenheng mellom tiltakene og ressursforvaltningsmessige gevinster. Departementet bør involvere industrien i denne prosessen i tråd med vanlig praksis. Solveig og Silex er rede til å delta i en slik prosess.

Slik dialog bør bidra til å oppnå målsetningen om en langsiktig utvikling av gassinfrastrukturen på norsk sokkel for å oppnå ressursforvaltningsmessige gevinster, ivareta interessene til alle involverte parter samt legge til rette for fortsatt tilgang til langsiktig infrastrukturkapital på norsk sokkel. Dette kan omfatte en lang rekke virkemidler, herunder:

- **Vurdere målrettede tiltak for å sikre produksjon av marginale gassvolumer.** Dette for å fremme utvinning av samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser og skape incentiver for:
  - Leting i nye områder
  - Utbygging av marginale felt
  - Øke haleproduksjon fra modne felt
- **Vurdere forlenget lisensperiode for å redusere transportkostnadene på norsk sokkel.** Dette vil bidra til å forlenge tilbakebetalingsperiodene for de forventede økende behov for integritetsinvesteringer (I-elementer).
- **Øke lønnsomheten i marginale felt ved å utvikle en revidert investeringsmodell for ny infrastruktur.** Dette vil gi mulighet for mer effektiv allokering mellom oppstrømskapital og infrastrukturkapital i forbindelse med kapasitetsutvidelser og åpning av nye områder på norsk sokkel.

Basert på det ovenstående oppfordres departementet til å initiere en bred og inkluderende prosess som adresserer de spørsmålene som forslaget reiser og som er påpekt i dette høringsinnspillet.

Solveig og Silex er rede til å delta i en slik diskusjon. Denne bør legge til rette for en løsning som har som målsetning å etablere en klar sammenheng mellom tiltak og spesifikke ressursforvaltningsmessige gevinster, ivareta interessene til alle involverte parter og sikre grunnlaget for stabilitet og langsiktig forutsigbarhet på norsk sokkel.

Vi ser frem til å arbeide sammen med departementet i de kommende måneder.

\* \* \*