

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148  
0303 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02 1 2351 - 149	
DATO 02 APR. 2003	
AN 501 Vannkraft	EKSP.

## HØRING - FORSLAG TIL ENDRING AV HJEMFALLSINSTITUTTET

Vi viser til høringsbrev av 29.11.2002 og brev av 23.01.2003 om utsettelse av høringsfristen.

Alle Elkems kraftverk er underlagt konsesjoner som gjør at de på et gitt tidspunkt hjemfaller til staten eller tilfaller Statkraft på vegne av staten.

På bakgrunn av de erfaringer Elkem har gjort, ønsker vi særlig å fokusere på de problemstillinger hjemfallet som system reiser med hensyn til effektiv ressursutnyttelse, insentiver til investeringer i kraftanleggene og konsekvensene for eierstrukturen i norsk kraftsektor.

Vi vil naturlig nok ta utgangspunkt i dagens problemstillinger. Videre vil vi derigjennom belyse de problemstillinger som vil/kan oppstå når 85% av norsk kraftsektor, etter utvalgets forslag, hjemfaller om 75 år.

### **Hensynet til nasjonal ressursforvaltning**

Vannkraften er en viktig nasjonal ressurs. Rikelig tilgang på vannkraft har vært med på å bygge opp norsk prosessindustri, som i dag er landets største eksportindustri ved siden av oljesektoren.

Vi minner om at like før og etter forrige århundreskifte ble de fleste kraftverkene bygget ut av private investorer. Dette skjedde primært for å forsyne industrien. De aller fleste kraftverk i privat eie eller kraftverk som disponeres av private, har sitt opphav i denne fasen.

Den neste fasen kom etter 2. verdenskrig, da staten bygget store vannkraftverk, men der faste leveranser til industrien var en forutsetning for finansieringen av investeringene. De opprinnelige kraftleveransene til industrien fra disse kraftverkene er i dag stort sett erstattet av nye kraftkontrakter etablert etter introduksjonen av konkurranse i kraftsektoren. Avtalene er dels inngått med Statkraft, og dels med andre norske og utenlandske leverandører.

Hele ideen bak markedsorganiseringen i kraftsektoren var å legge til rette for en bedre ressursutnyttelse. Når en nå skal foreta en dyptgripende endring i konsesjonslovgivningen,

### **Elkem ASA Corporate Headquarters**

Postadresse/ Postal address: P.O. Box 5211 Majorstua N-0303 Oslo Norway	Kontor adresse/ Office address: Hofsvsveien 65 B  Oslo	Telefon/ Telephone: 47 22 45 01 00  Telefax 47 22 45 01 55	Bankgiro/ Bank account 7038.05.23696  7001.05.19029	Organisasjonsnr./ Organisation no: NO 911382008 MVA
--	--	---	---	---

må en grunnleggende forutsetning være at prinsippet om effektiv ressursutnyttelse gis avgjørende vekt også her.

### **Offentlig styring, kontroll, og forvaltning av vannkraften som nasjonal ressurs**

Elkem og andre kraftprodusenter er underlagt offentlig kontroll etter flere regelsett:

- Når det skal bygges nye eller foretas oppgraderinger av eksisterende vannkraftverk, gjennomføres grundige analyser av følgene av nye og eksisterende naturinngrep, med påfølgende konsesjonsbehandling. Staten har også med jevne mellomrom, eller ved transaksjoner der kraftverkene involveres, adgang til å revurdere eller gi nye konsesjonsvilkår.
- Bygging og rehabilitering av elektriske anleggsdeler eller reguleringsanlegg reguleres detaljert av lover og forskrifter for å ivareta personsikkerhet, hensynet til natur og miljø mm.
- Vannkraftprodusentene betaler eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og avstår konsesjonskraft til kommunene. Dessuten gir nye konsesjoner kommunene uttelling i form av næringsfond.
- I tillegg til vanlig inntektsskatt betaler vannkraftprodusentene i Norge grunnrenteskatt. Grunnrenteskatten sikrer staten kontroll over merverdiene i kraftanlegg som har vært spesielt gunstige å bygge, og i anlegg som er eldre enn den skattemessige avskrivningstiden, men fortsatt i god stand til å produsere kraft.

Når det gjelder hjemfallets effekt som instrument for å inndra grunnrente, er det viktig å huske på at ved et hjemfall til staten, der staten så selger anlegget, vil staten få hele verdien av kraftverket ved salget. Samtidig vil imidlertid de skattemessige verdiene til det aktuelle anlegget gå fra et lavt nivå til i hovedsak å bli lik kjøpesummen. Med dagens grunnrenteskatt (27%) og inntektsskatt (28%) på tilsammen 55%, vil statens salgsinntekter motsvares av betydelige reduserte fremtidige skatter fra kraftverket i forhold til om opprinnelige eier hadde beholdt anleggene uten hjemfall. Den finansielle effekten av hjemfallet er således begrenset p.g.a. den samtidige reduksjonen i grunnrenteskatt fra det hjemfalte verket.

Også uten vederlagsfritt hjemfall har myndighetene god løpende kontroll med ressursutnyttelsen og driften av kraftverkene. Finansielt inndras store deler av meravkastningen i kraftsektoren gjennom grunnrenteskatten.

Hverken tunneller eller dammer kan flyttes. Turbiner og generatorer er flyttbare, men fordi driftskostnadene i vannkraftproduksjon er lave, vil ingen legge ned vannkraftproduksjon for å erstatte den med produksjon andre steder. I tillegg til den aktive offentlige myndighetskontrollen med vannkraftsektoren, gjør mangelen på flyttbarhet at den fysiske kontrollen med anleggenes tilstand, utnyttelsen av ressursene og verdiene som skapes, er svært god.

Myndighetene kan bestemme seg for å forby vannkraftproduksjon i bestemte utbygde vassdrag dersom de gir eieren erstatning. I tillegg kan staten hver gang konsesjonstiden utløper nedlegge produksjonen uten å betale vederlag. Ettersom det sannsynligvis også i fremtiden bare i få tilfeller er aktuelt å forby kraftproduksjon i utbygde vassdrag, bør det å sikre staten adgangen til å gjøre dette uten å betale vederlag tillegges liten vekt.

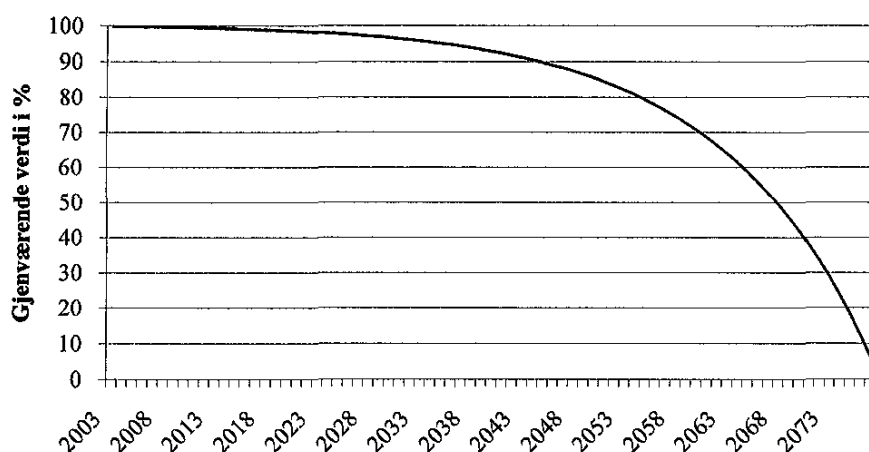
Den viktigste gjenværende grunnen til vederlagsfritt hjemfall er derfor inndragning av grunnrente. All den tid staten gjennom grunnrenteskatten og annen beskatning har full mulighet til løpende å trekke inn meravkastningen i kraftsektoren, bør en legge

hovedvekten på å utforme et konsesjonsregelverk som er slik at det fører til minst mulig feiltilpasninger i ressursutnyttelsen i en virksomhet som er så viktig for verdiskaping og miljøet som vannkraftsektoren.

## Hjemfall til staten og norsk eierskap i kraftsektoren

Innføring av hjemfall til staten også på offentlig eide verk sikrer likebehandling av offentlige, private og utenlandske aktører når disse ønsker å kjøpe offentlig eide kraftverk. Dagens hjemfallsordning har begrenset konkurransen om slike eierandeler, og i prinsippet favorisert enkelte offentlige aktører med tilgang på kapital. Slik sett er denne endringen positiv.

Innføring av hjemfall til staten på offentlig eide verk og likebehandling av offentlige, private og utenlandske kjøpere av kraftverk vil bringe nye aktører inn i det norske kraftmarkedet. For å se på hvilke konsekvenser dette vil ha på eierskapet i kraftsektoren over tid, er det verd å se på følgende figur.



Figuren viser utviklingen av verdien av et kraftanlegg med hjemfall om 75 år. For enkelhets skyld forutsetter vi at anleggene er i like god stand hele tiden. Som vi ser vil den fremtidige verdien holde seg over 90% av utgangsverdien frem til det er igjen i overkant av 30 år av konsesjonstiden. Deretter synker verdien med 10% over de neste 10 årene, tilsvarende over de neste 6 årene, med ytterligere 10% over de neste 3 årene og så videre ned til 0.

En kommune som ønsker å beholde kraftanleggene sine fordi den antar dette er en gunstig plassering som gir god avkastning sammenliknet med andre investeringer, kan sitte på kraftverkene i omlag 45 år uten vesentlig verdiforringelse. En kommune som deretter bestemmer seg for å bruke de løpende inntektene frem til hjemfall, kan bli sittende som eier. En kommune som mener verdiene skal være ut over konsesjonsperioden, må selge kraftanleggene, og investere pengene i mer varige verdier.

Det er lite trolig at kommunene vil benytte seg av anledningen til foregrepet hjemfall og tilbakekjøp, da dette vil kreve betydelige tilleggsinvesteringer. Om kommunene ikke har solgt kraftverkene sine før, er det i alle fall lite trolig at de kjøper seg inn igjen i kraftverkene etter hjemfall. Innføringen av hjemfall på offentlig eide kraftverk vil derfor høyst sannsynlig medføre at kommunene om 75 år ikke lenger vil være eiere av kraftverk.

Det vil aldri være rasjonelt med et kraftmarked uten overføringsbegrensninger mellom områder. Det betyr at det må være flere aktører innen de ulike områdene i kraftsystemet.

Dette er grunnen til at Konkurransetilsynet nå har satt en grense for hvor stort eierskap Statkraft kan ha i det norske vannkraftsystemet. Uten denne begrensningen vil i praksis grunnlaget for et kraftmarked basert på konkurranse være borte. Det betyr at Statkraft ikke vil kunne være blant de industrielle aktørene som kan kjøpe offentlig eide kraftverk når disse nå eller senere legges ut for salg.

De aktørene som kan tenkes å kjøpe offentlig eide kraftverk, vil være industrielle investorer som kan ha kraftverk med kort levetid som en del av en større portefølje. Det kan også være slike aktører som overtar offentlige kraftverk for å inngå avtaler om foregrepet hjemfall med en gang. Slik aktørbildet ser ut i dag vil dette først og fremst være store europeiske kraftselskaper, gjerne med betydelig statlig eierskap, som kan tillegge kjøp av norske vannkraftverk strategiske tilleggsverdier, og dermed betale en høy pris.

I prinsippet burde norske private eiere kunne være kjøpere. Dagens konsesjonsregler gir imidlertid sterke insentiver til Elkem, Hydro og enkelte andre private kraftverkseiere til å trekke seg fra eierskap til kraftverk. Flere av dagens anlegg hjemfaller før 2030. Jo nærmere hjemfallsdatoen en kommer, jo mindre lønnsomt blir reinvesteringer i og moderniseringer av de eksisterende anleggene. Dette gjelder også hittil ikke utnyttede ressurser som er blitt lønnsomme med nyere teknologi. Dette kommer vi tilbake til.

Det fremheves ofte at kraftsektoren er en næring som passer godt for livselskaper, pensjonsfond og finansinstitusjoner som har behov for langsiktige investeringer. At slik norsk kapital likevel i liten grad er engasjert i kraftsektoren, kan i stor grad tilskrives hjemfallsinstituttet. Utvalgets forslag om 75 års konsesjonstid vil gi åpning for slike selskapers inntreden. Det er imidlertid sannsynlig at disse selskapene vil trekke seg ut om 30-40 år når verdifallet begynner.

Etter utvalgets forslag føres anleggene tilbake til staten etter 75 år. Så lenge man har en markedsbasert kraftsektor, vil staten ikke kunne bli sittende som eier av de hjemfalte kraftverkene. Disse må derfor selges ut igjen. Sannsynligheten taler for at det da kun vil være internasjonale kraftkonserner som er aktuelle kjøpere. Statkraft, eller den konstallasjonen dagens Statkrafteide kraftanlegg eventuelt er en del av, vil ikke kunne kjøpe anleggene, av hensyn til konkurranserettsreglene.

Oppsummert ser bildet slik ut: Dagens konsesjonsregelverk har følgende virkninger på norsk eierskap i kraftsektoren:

- 1) Det er til hinder for ny norsk privat kapitalers inntreden i kraftsektoren.
- 2) Det gir sterke insentiver til eksisterende norske private kraftverkseiere til å trekke seg ut av kraftproduksjon.
- 3) Det begrenser gjenværende kommunale og fylkeskommunale eieres mulighet for å selge seg ut av kraftsektoren.

Utvalgets forslag kan tilsvarende ha følgende virkninger:

- 1) Det vil opprettholde eksisterende norske private kraftverkseieres insentiver til å trekke seg ut av den kraftproduksjon de i dag eier og disponerer.
- 2) Det vil øke muligheten for norske livselskaper til å investere i kraftsektoren. På lengre sikt vil imidlertid nærheten til hjemfallstidspunktet gjøre at disse igjen trekker seg ut.
- 3) Lovendringen vil umiddelbart gi nok potensielle kjøpere til at alle de gjenværende kommunale og fylkeskommunale eiere gis samme mulighet til å trekke seg ut av

kraftproduksjon som de som allerede har gjort det. Senere, når hjemfallstidspunktet nærmer seg, vil de som er igjen få sterke insentiver til å selge seg ut av kraftsektoren.

Samlet sett kan det derfor synes som om utvalgets forslag vil gi insentiver til og medføre redusert norsk eierskap i kraftsektoren i forhold til dagens regelverk.

Det er derfor ekstra viktig å legge til rette for at norsk industri fortsatt skal kunne disponere egne kraftressurser i Norge. Dette gjøres best ved å forlenge dagens tidsbegrensede konsesjoner.

Eierskap til kraftverk er den mest langsiktige krafttilgangen industrien i dag har til sikring av tunge industriinvesteringer. Å sikre industrien fortsatt eierskap til egne kraftressurser er derfor viktig for sysselsetting i distriktene og verdiskaping i Norges viktigste landbaserte eksportnæring.

Å disponere kraftverk gjør også at industrien på en helt annen måte blir i stand til å forstå og forholde seg til kraftmarkedet. Det bedrer muligheten til å kunne håndtere risikoen ved å være stor kraftforbruker i et markedsbasert kraftsystem. Det er også nødvendig for å kunne være profesjonell tilbyder av kortvarig effektreserve og andre ytelser til kraftsystemet, og derved øke verdiskapingen i industrivirksomheten og tilføre samfunnet verdier. I tillegg er eierskap til kraftverk og deltagelse i kraftmarkedet en viktig forutsetning for å kunne inneha tilstrekkelig kompetanse i ulike energipolitiske spørsmål.

### **Investeringsinsentiver og effektiv utnyttelse av vannkraftressursene**

Utvalget påpeker at det er svært viktig å ivareta hensynet til riktige investeringer i kraftverk som står foran hjemfall. Utvalget påpeker at en gjenstående konsesjonsperiode på 50 år ansees som tilstrekkelig for at investeringer skal bli bedriftsøkonomisk lønnsom. Det viser også til at en i dag har 3 instrumenter som bidrar til å opprettholde konsesjonærens insentiver til å gjennomføre investeringer og vedlikehold; krav til tilstand ved utløp av konsesjonen, spesielle avskrivingsregler i skatteloven og foregrepet hjemfall.

Utvalget sier at med den foreslåtte konsesjonstid på 75 år, er det ikke formålstjenlig å foreslå spesifikke mekanismer for å korrigere de uheldige virkningene av hjemfall på investeringene i de aktuelle kraftverkene nå.

Elkem mener imidlertid at det er viktig at en allerede nå innfører regler som sikrer lønnsomhet for investeringer også når det er kort tid igjen til hjemfallstidspunktet. Elkem og andre private konsesjonærer har i dag kraftverk med gjenværende konsesjonsperiode ned mot 15 år der denne problemstillingen er svært aktuell. Disse kraftverkene bør omfattes av det nye regelverket som nå utarbeides.

Et tilleggsmoment som taler for at en allerede nå må etablere slike korreksjonsmekanismer, er at valg av tidspunkt for gjennomføring av moderniseringer i kraftverk kan bli påvirket selv om hjemfallet inntreffer om 75 år. Eksempelvis vil det være rasjonelt å vente 15 år med investeringer med antatt levetid på 60 år fremfor å gjennomføre dem nå og måtte reinvestere 15 år før hjemfall.

Betydningen av dette illustreres av den kompensasjonsordningen som er lagt inn i avtalen mellom Statkraft og Saudefaldene, som det også vises til i utvalgets rapport. De kraftverkene som etter planen skal bygges når Stortinget har behandlet konsesjonen for opprusting og utvidelse av kraftanleggene i Sauda skal etter avtalen og Stortingets forutsetninger, overtas av Statkraft til skattemessig bokført restverdi i overkant av 20 år etter at de er bygget. Elkem har i brev til Olje- og energidepartementet av 01.10.02 påpekt at dette innebærer en betydelig redusert nåverdi i forhold til om Saudefaldene hadde fått en ordinær konsesjonstid på anleggene.

Dette eksemplet viser at en kompensasjon tilsvarende skattemessig bokført restverdi ikke er tilstrekkelig for å sikre at samfunnsøkonomisk optimale investeringer blir gjennomført mot slutten av en hjemfallsperiode. Elkem har derfor bedt departementet om at Saudefaldene får en tilstrekkelig lang konsesjonperiode til at investeringen kan vurderes ut fra ordinære lønnsomhetskriterier for kraftverksinvesteringer.

De forhold vi her påpeker, taler for at det utvalget som nå oppnevnes bør ha som en viktig oppgave å fremme forslag til ordninger som fjerner eller reduserer det vederlagsfrie hjemfallets uheldige virkninger på ressursutnyttelsen i kraftsektoren.


## Konklusjon

Elkem mener primært at alle konsesjonærer, også de som har kraftverk med tidsbegrensede konsesjoner i dag, må få samme konsesjonsperiode fra lovendringens ikrafttredelse. Dette vil ivareta hensynet til å sikre investeringer som gir en god utnyttelse av de tilgjengelige ressursene i alle landets kraftverk. Det vil sikre likebehandling av reinvesteringer i private og offentlig eide kraftverk. Videre vil det fjerne de sterke insentivene for private konsesjonærer med hjemfallsbelagte kraftverk til å selge seg ut av kraftsektoren. Dette ivaretas best dersom konsesjonstiden ikke begrenses, eller dersom konsesjonæren ved et eventuelt hjemfall kompenseres fullt ut for anleggets verdi.

Dersom dagens private konsesjonærer ikke får forlenget sin konsesjonstid, bør det offentlige utvalget som nå nedsettes også fremme forslag til kompensasjonsordninger som sikrer riktige investeringer både i privateide kraftverk med tidsbegrenset konsesjon, og for kraftverk som pålegges hjemfall etter utvalgets forslag. Slike kompensasjonsordninger bør vedtas samtidig med lovendringen, og gjøres gjeldende også for dagens konsesjonærer med tidsbegrensede konsesjoner.

Med hilsen

for Elkem ASA



Svein Sundsbø

Konserndirektør