



Til
Olje- og Energidepartementet
Postboks 8148
0033 OSLO

Kopi til

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02 1 2351 - 130	
DATO 01 APR. 2003	
AN 501 Vassdragsl.	EKSP.

Høringsuttalelse – forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven

Vi viser til OED's høringsbrev av 29.11.02 samt etterfølgende pressemelding hvor det opplyses at det vil bli nedsatt et offentlig utvalg for å utrede saken nærmere.

Departementets forslag om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven omhandler spørsmål av stor samfunnsmessig betydning. Det fremlagte forslag reiser en rekke kompliserte problemstillinger som bør utredes nærmere, og Hydro støtter beslutningen om å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Ettersom de sentrale spørsmål vil bli grundig utredet av det utvalg som skal oppnevnes, vil vi i denne omgang begrense oss til en mer kortfattet oppsummering av våre hovedsynspunkt og gi innspill med hensyn til utvalgets mandat.

1 Kommentar til høringsutkastet

Høringsutkastet gir en solid gjennomgang av utviklingen av og bakgrunnen for reguleringsregimet i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Det fremkommer også klart hvilke formål som ønskes fremmet ved de foreslåtte løsninger. Hjemfall begrunnes hovedsakelig med ønske om inndragning av grunnrente og statens behov for styring og kontroll med naturressurser. Etter Hydros oppfatning fremmes de angitte formål bedre ved andre løsninger enn hjemfall, og Hydro savner en nærmere utredning av alternative løsninger i innstillingen.

1.1 Opphør av hjemfallsinstituttet

Etter Hydros oppfatning vil den beste ordning være tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall med fortrinnsrett for konsesjonshaver til fortsatt utnyttelse ved fornyet konsesjon.

1.2 Inndragning av grunnrente

Et gjennomgående argument for arbeidsgruppens forslag er at hjemfall sikrer staten inntekter ved inndragning av grunnrente.

Kraftselskap er allerede hardt beskattet og pålagt betydelige avgifter og andre ytelser. I tillegg til vanlig inntektsskatt pålegges grunnrenteskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt, samt konsesjonsavgift og konsesjonskraftavståelse.

Arbeidsgruppen uttaler at grunnrenteskatten har en nøkkelrolle i grunnrente-inndragningen. Men som det også fremgår av høringsutkastet, bidrar også de øvrige skatter, sammen med konsesjonsavgiften og konsesjonskraftavståelsen til at en betydelig andel av eventuell grunnrente tilfaller fellesskapet. Hjemfall kommer på toppen av alt dette.

På bakgrunn av de samlede skatter, avgifter og pålegg som pålegges kraftselskapene er det grunn til å stille spørsmål ved hvor mange ganger og på hvor mange måter er det rimelig å inndra grunnrenten? I stedet for å legge hjemfall på toppen, bør det snarere vurderes om det er grunn til å redusere det avgifts/skattenivå næringen ellers er pålagt. Under enhver omstendighet bør det i regi av det offentlige utvalg foretas en utredning av hvor stor belastningen for kraftselskapene er på grunnlag av eksisterende skatter og avgifter og hvor stor tilleggsbelastning hjemfall innebærer. Dette må holdes opp mot skattlegging av andre næringer. Dette vil være en viktig og nødvendig del av beslutningsgrunnlaget når Stortinget skal ta stilling til spørsmålet. For å illustrere problemstillingen nevnes at interne beregninger i Hydro viser at enkelte kraftverk har en samlet skatt- og avgiftsbelastning på over 70%.

Etter Hydros oppfatning har staten tilstrekkelige virkemidler for inndragning av grunnrente ved eksisterende skatter og avgifter uten at det er nødvendig med hjemfall på toppen. Videre påpekes at det forhold at staten har flere virkemidler som tjener samme formål bidrar til at det er vanskelig å få oversikt over den samlede effekt av virkemidlene. Dette er et selvstendig argument for å redusere antall virkemidler som skal oppnå det samme formål.

1.3 Styling og kontroll av naturressurser

Vi har forståelse for at staten ønsker styling og kontroll over utnyttelsen av vannressursene. Staten må blant annet kunne vurdere om vannfallet fortsatt skal nyttes til kraftproduksjon eller om det skal tjene andre formål. Dette kan imidlertid sikres på andre måter enn ved hjemfall.

Dersom staten ved konsesjonstidens utløp finner at vannfallet fortsatt skal nyttes til kraftproduksjon, bør konsesjonshaver ha fortrinnsrett til fortsatt utnyttelse ved fornyet konsesjon. Staten vil da også kunne revidere konsesjonsvilkårene i den utstrekning det skulle være behov for dette. Bare dersom det foreligger helt særegne omstendigheter som f. eks. at konsesjonæren ikke har oppfylt konsesjonsbetingelsene, kan konsesjonen gis til ny konsesjonær. I så fall bør det samtidig gis pålegg om at vannfall og produksjonsanlegg overdras til den nye konsesjonær mot fullt vederlag. Det kan være vanskelig å fastsette en pris basert på tilbud og etterspørsel i en slik situasjon. En løsning på dette kan være at det innføres et system for fastsettelse av vederlag ved takst som kan bringes inn for domstolene.

I denne forbindelse påpekes at petroleumsløven har regler om tidsbegrenset konsesjon med rett til erstatning for anleggene ved opphør for petroleumsanlegg på land.

Dersom staten ved konsesjonstidens utløp skulle komme til at vannfallene skal anvendes for andre formål enn kraftproduksjon, gis ikke ny konsesjon. Vannkraftverkene bør i så fall innløses av staten.

I konsesjonsperioden har staten tilstrekkelig hjemmel for kontroll med utnyttelse av vannkraftressursen gjennom håndhevelse av konsesjonsvilkårene og gjennom industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og annen lovgivning.

1.4 Effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren

Hydro er enig i at like rammevilkår mellom offentlige og private aktører er nødvendig for å utvikle et dynamisk og effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk. Dette vil bidra til øket effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. Som påpekt i høringsutkastet vil dette formål ikke oppnås ved et opplegg med transaksjonsavhengig implementering. Tvert imot vil dette bidra til en konservering av dagens offentlige eierposisjoner og komme i strid med formålet om øket effektivitet og verdiskapning. I tillegg vil et slikt opplegg nødvendiggjøre et komplisert regelverk med fare for uthuling og omgørelser.

Når det nærmer seg konsesjonstidens utløp, medfører hjemfall at konsesjonæren ikke har tilstrekkelige insentiver for å iverksette samfunnsmessig lønnsomme investeringer for opprustning og modernisering som også kan øke produksjonen. Dette vil hindre ønsket effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren og er også et argument mot hjemfall. Forholdet er omtalt, men ikke forsøkt løst i høringsutkastet under henvisning til at dette problem først vil oppstå 75 år etter ikrafttreden av ny lov. Dette er allerede et problem i forhold til privat eide kraftverk med hjemfall, og det er ingen grunn til å utsette behandlingen av dette problem som vil øke i omfang dersom offentlig eide kraftverk undergis hjemfall. Dette forhold kan ha betydning for hvilken løsning som velges, og utvalget bør utrede hvorledes hjemfall påvirker gjennomføringen av samfunnsmessig lønnsomme investeringer. Eksisterende ordninger er ikke tilstrekkelige for å sikre nye investeringer. Uansett vil situasjonen være at den som driver og fortsatt skal drive et kraftverk vil ha de beste forutsetninger for å vurdere hvilke investeringer som vil være hensiktsmessige. Det vil videre være mest hensiktsmessig at investeringene foretas av den som skal sikre tilstrekkelig inntjening i ettertid.

Det er klart at selv om hjemfallsordningen avvikes, vil det være nødvendig med en viss administrativ behandling mot slutten av konsesjonsperioden. Som nevnt over må det vurderes om vannfallet fortsatt skal nyttes til kraftproduksjon. Videre kan det bli nødvendig å vurdere konsesjonsvilkår og om konsesjonæren skal gis fortsatt konsesjon. I de fleste tilfelle er det all grunn til å tro at vannkraftproduksjonen vil fortsette som før med den samme konsesjonær. En administrativ behandling med utgangspunkt i en ordning med tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall, vil imidlertid være svært begrenset i forhold til det omfattende arbeid hjemfall har avstedkommet mot slutten av konsesjonsperioden i tilknytning til private konsesjoner. Storting, staten og private har nedlagt et betydelig arbeid i form av utredninger og konsesjonsbehandlinger, blant annet i tilknytning til foregrepet hjemfall. Denne problemstilling er heller ikke omhandlet i høringsutkastet med den begrunnelse at dette ligger langt frem i tid. Etter Hydros oppfatning er det ingen grunn til å utsette behandlingen av et problem som helt sikkert kommer til å oppstå. Utvalget bør utrede dette spørsmål nærmere. Etter Hydros oppfatning er den omfattende administrative behandling hjemfall vil avstedkomme et argument i seg selv mot hjemfall.



Vår dato
2003-03-31

1.5 EØS-avtalen

Det kan reises spørsmål ved om hjemfall med den begrunnelse som er gitt i høringsutkastet, overhodet er forenlig med EØS-avtalen. I denne forbindelse har det betydning at staten kan oppnå sine målsetninger ved mindre inngripende virkemidler som påpekt over. Dette bør utredes nærmere av det kommende offentlige utvalg.

1.6 Forhold knyttet til kraftverk som i dag har tidsbegrenset konsesjon med hjemfall

Høringsutkastet legger opp til at det ikke skal gjøres noen endring i forhold til de kraftverk som i dag er undergitt tidsbegrenset konsesjon og hjemfall. Uavhengig av om hjemfallsinstituttet opprettholdes, bør disse kraftverk omfattes av den samme ordning som de offentlig eide kraftverk som er omfattet av lovforslaget. Når staten nå ønsker å innføre et nytt regime, bør ikke staten forskjellsbehandle kraftverk som er eiet av private i forhold til kraftverk som er eiet av det offentlige. De private kraftverk som er undergitt konsesjon og hjemfall bør således også få en konsesjonsperiode på 75 år fra lovens ikrafttreden.

I forhold til de kraftverk som hjemfaller først, vil en forlenget konsesjon også innebære insentiver til nye investeringer. Dersom hjemfall videreføres, må man søke å finne en felles løsning på problemet i tilknytning til fremtidige investeringer i forhold til alle kraftverk med tidsbegrenset konsesjon. Det vil dessuten være en fordel rent administrativt dersom konsesjonene utløper til samme tid for alle konsesjonspliktige kraftverk slik at nye konsesjoner kan vurderes i en helhetlig sammenheng på samme tid av staten.

2 Utvalgets mandat

Vi har ovenfor fremhevet enkelte forhold som bør utredes nærmere av det offentlige utvalg. I tillegg vil vi på generell basis fremheve at det er viktig at utvalget får mandat til fritt å vurdere hvilke virkemidler som er egnet til å oppnå de ønskede målsetninger. Herunder må utvalget også stå fritt i å vurdere om hjemfall er et egnet virkemiddel.

Med hilsen
for Norsk Hydro ASA

Hilde Myrberg