

Forum:

Styret i Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk

Til: Styret i NTE

Dato: 31.03.2003

Fra: Adm. Direktør Torbjørn R. Skjerve

Arkivsak: 200200275-3

Kopi til:

Arkivnr.: 340.6/KF

Høringsuttalelse vedrørende forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven**1. Innledning**

Olje- og energidepartementet (OED) sendte 29. november 2002 ut høringssak på forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Foreslåtte lovendringer medfører bl. a. at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet.

OED har i pressemelding datert 10.02.2003 informert om at det på bakgrunn av henstilling fra høringsinstansene er besluttet å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal utrede hvordan hjemfallsinstituttet bør utformes for fremtiden. Departementet forutsetter at den pågående høringsrunden vil bli gjennomført som forutsatt og at høringsuttalelsene vil inngå i grunnlaget for utvalgets videre arbeid.

På dette grunnlag fremmes forslag til uttalelse med det hovedformål å henlede utvalgets oppmerksomhet på de forhold som fra interessentens synspunkt er mangelfullt utredet og drøftet i departementets høringssak. Det legges til grunn at berørte interessenter gis anledning til en ny høring når utvalgets arbeide er fullført og det foreligger et bredere utredningsgrunnlag.

Nord-Trøndelag fylkeskommune er en av de desidert største offentlige eierne innen kraftverksektoren i Norge. Fylket og det heleide Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE) har i store deler av forrige århundre vært i front med så vel tekniske som strukturelle tiltak og som det eneste av landets fylker lyktes med en helintegret virksomhet med hele fylket som dekningsområde.

Gjennom dette langsiktige arbeidet er det fylkeskommunale foretaket Nord-Trøndelag elektrisitetsverk FKF bygd opp til en betydelig virksomhet med store verdier og en verdiskapning og næringsvirksomhet av stor betydning for regionens utvikling.

Hjemfallsinstituttet ble etablert som et virkemiddel for å sikre at norsk vannkraftproduksjon på lang sikt forble under nasjonal kontroll. Kommuner og fylkeskommuner har vært med og tatt et ansvar når det gjelder å bygge opp eksisterende produksjonsapparat. Med den argumentasjon som foreligger så langt, ser vi ingen grunn til at kommuner og fylkeskommuner ikke også i fortsettelsen skal kunne spille en aktiv rolle som eiere av kraftselskaper. Evigvarende konsesjoner gir mulighet for langsiktig tenkning når det gjelder investeringer, beholde kompetanse og en norsk industri som

kan betjene norske interesser. På denne bakgrunn ser vi ikke motivene med å innføre en hjemfallsordning som også omfatter kommunale og fylkeskommunale kraftprodusenter. Da vil det være mindre drastisk å fjerne hjemfallsordningen i sin helhet dersom dagens ordning ikke lar seg opprettholde i forhold til EØS/ESA.

2. Sakshandtering

NTE ser svært alvorlig på følgene av Olje- og energidepartementets forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, og mener det finnes en rekke alternativer til departementets konkrete forslag til utforming av nye regler om hjemfall.

Departementet har ikke foretatt reelle utredninger av andre alternativer. Det er heller ikke utredet godt nok hvilke konsekvenser departementets forslag til endringer i rammevilkårene for eierskap til vannkraftressurser vil ha for:

- kommuners og fylkeskommuners eierroller innen kraftproduksjon,
- kommuners - og fylkeskommuners økonomi,
- kraftprodusentene og kraftoppdekningen,
- andre viktige samfunnsinteresser.

OEDs utredningsarbeide som ligger til grunn for høringen anses for svært mangelfull. De manglende vurderingene og utredningene av alternativer og konsekvenser fører til at det ikke gis tilstrekkelig informasjon til høringspartene og at Stortinget dermed ikke vil få det grunnlag som er nødvendig for å foreta et forsvarlig valg og vedtak i en så viktig sak.

Når det nå er besluttet at et offentlig utvalg skal vurdere hjemfallsinstituttets utforming for fremtiden, bør følgende forhold utredes:

- Hva som skal til for å tilfredsstille EØS/ESA sine krav til like konkurransevilkår
- Alternative løsninger, med og uten et hjemfallsinstitutt
- Ulike modeller for fordeling av hjemfalte verdier
- Bred vurdering av erstatningsspørsmålet og forholdet til Grunnlovens § 105
- Grunnlovens forbud i § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft
- Vurdering av de alternative løsninger med sikte på hvor robuste de er
- Konsekvenser av de ulike løsninger

Det forutsettes at berørte interessenter gis anledning til en ny høring når utvalgets arbeide er fullført og det foreligger et breiere utredningsgrunnlag.

3. Konsekvenser av hjemfall

3.1 Innledning

Utgangspunktet er OEDs høringsnotat vedrørende endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. I høringsnotatet blir det foreslått at hjemfallsinstituttet skal utvides fra kun å gjelde private kraftselskap som i dag, til å omfatte alle kraftverk. Bakgrunnen for forslaget er å hindre forskjellsbehandling mellom private og offentlige kraftverk.

Hjemfall for de kommunale og fylkeskommunale kraftverk skal etter forslaget i høringsnotatet finne sted om 75 år. Hjemfallet skal være vederlagsfritt, og innebærer derfor en reduksjon av selskapenes verdi.

I punkt 3.2 diskuteres kort betydningen av hjemfall. Punkt 3.3 er viet vurderingen av den reduksjon i selskapsverdi som hjemfall medfører. I tillegg vil hjemfall med stor sannsynlighet påvirke

aktørenes tilpasning og investeringsatferd i en relativt lang periode før hjemfallet faktisk finner sted. Dette behandles i punkt 3.4

3.2 Betydningen av hjemfall.

Etter vår oppfatning er ikke høringsnotatet tilstrekkelig presis på hvilke målsettinger hjemfallsinstituttet er ment å ivareta. Slik vi forstår OED kan målsettingene i hovedsak oppsummeres i følgende punkter:

1. Sikre at samfunnet, hvis ønskelig, kan utnytte naturressursene på en annen måte enn til kraftproduksjon. Kraftproduksjon båndlegger store naturområder som har alternative anvendelsesmuligheter, hvorav rekreasjonsformål er et eksempel. Det er meget mulig at en i fremtiden vil verdsette alternativ bruk av naturressursene høyere enn i dag, og at det derfor for enkelte anlegg kan være aktuelt å redusere eller avvikle kraftproduksjonen.
2. Sikre en effektiv produksjon av kraft. Hvis konsesjonæren ikke utnytter kraftressursen på en optimal måte, vil det være i samfunnets interesse at et annet selskap overtar driften av anlegget.
3. Inndragning av ressursrente.

Punkt 1 mener vi har gyldighet, mens punkt 2 og 3 etter vår oppfatning ikke er relevante argumenter for hjemfall.

Når det gjelder punkt 1, kan det prinsipielt argumenteres for at det kan være i kraftselskapets interesse å avvikle kraftproduksjonen, hvis det er høyere betalingsvilje blant konsumentene for en alternativ bruk av ressursen, som for eksempel rekreasjonsformål. Det vil imidlertid være svært vanskelig for kraftselskapene å få betalingsvillighet til slike formål.

Når det gjelder effektiv drift kan vi vanskelig se at hjemfall er et egnet virkemiddel. Med et effektivt fungerende marked for eierskap vil det være i eiernes interesse å selge virksomheten hvis andre aktører er bedre i stand til å drive anlegget effektivt. Hjemfallsinstituttet vil medføre en overdragning av eierskapet til det offentlige, noe som i de fleste tilfeller vil innebære at anlegget legges ut for salg i markedet. Vi har vanskelig for å se hvordan myndighetene kan bidra til å effektivisere salgsprosessen spesielt og markedene for eierskap generelt.

Når det gjelder punkt 3, inndragning av grunnrente, er det riktig at hjemfall innebærer en inndragning av verdier fra selskapene. Vi kan likevel ikke se at dette er et godt argument for hjemfall, ettersom det eksisterer andre virkemidler (direkte beskatning av grunnrente) som åpenbart medfører mindre samfunnsøkonomiske vridninger og som løpende kan endres i samsvar med myndighetenes vurdering. Det er som kjent ingen grunn til å benytte et ineffektivt instrument for inndragning av grunnrente, all den tid det eksisterer mer effektive virkemidler. I tillegg vil både fordelingsprofilen og tidsprofilen ved grunnrenteinndragning gjennom hjemfall være uheldig. Inntil 1/3 av verdien vil gå til den kommunen som tilfeldigvis er vertskommune, og inntektene vil komme som en engangsoverføring i ett (eller noen få) år.

Den eneste målsettingen hjemfall vil oppfylle er dermed knyttet til punkt 1. Det framstår som samfunnsmessig fornuftig at framtidige generasjoner skal ha råderett over anvendelsen av vannressursene. Det er imidlertid grunn til å tro at en alternativ disponering av ressursene først og fremst vil være aktuelt dersom vannkraften faller i verdi. Dette vil i så fall redusere omfanget av den økonomiske kompensasjonen.

3.3 Kraftselskapenes markedsverdi

Uten hjemfall vil et kraftselskap i prinsippet kunne oppnå inntekter fra kraftverket i all framtid. Med hjemfall vil selskapet kun motta inntekter fra selskapet i 75 år. I dette avsnittet vil vi diskutere hvor

store konsekvenser en slik avkortning får for nåverdien av selskapenes inntektsstrøm. Vi betegner dette som kostnadene for kraftselskapene ved innføring av hjemfall. I prinsippet skal dette gjenspeile konsekvensene for selskapenes markedsverdi.

Kostnadene ved hjemfall avhenger av følgende faktorer:

- Utvikling i kraftpris
- Diskonteringsrente
- Produksjonsvolum
- Produksjonskostnader

En høy diskonteringsrente vil medføre at verditapet ved hjemfall dempes, ettersom inntektsstrømmen etter 75 år har mindre betydning for verdifastsettelsen. En gradvis økning i kraftprisene øker verditapet ved hjemfall, ettersom en større del av inntektene da vil påløpe etter at 75 år er gått. Tilsvarende vil en økning i produksjonsvolum og et fall i produksjonskostnader øke verditapet.

De to enkeltfaktorene som har størst betydning for verditapet ved hjemfall er diskonteringsrente og kraftpris. Disse drøfter vi nærmere nedenfor. Vi avslutter avsnittet med noen tallmessige illustrasjoner på effektene.

3.3.1 Utvikling i kraftpris

På lang sikt bestemmes kraftprisen av langsikts grensekostnad i det aktuelle markedet. Det er ikke åpenbart hvordan fremtidens kraftmarked vil avgrenses. Men et rimelig utgangspunkt kan være å legge til grunn at det europeiske markedet over tid integreres og at det dermed utgjør en naturlig avgrensning.

Prisen i det europeiske markedet er i dag på samme nivå som kraftprisen i Norge. På grunn av overkapasitet er prisen i store deler av Europa godt under langsikts grensekostnad. Det kan av den grunn være grunn til å tro at kraftprisen vil øke på mellomlang sikt.

Avgjørende for prisutviklingen på lang sikt er hvilken teknologi og hvilke energibærere som vil bli benyttet i fremtiden. Atomkraft, vindkraft såvel som gasskraft er aktuelle kandidater, i tillegg er det selvsagt mulig at helt nye energikilder, som for eksempel fusjonskraft, kan bli introdusert. Som følge av ressursknapphet er det grunn til å tro at prisene på energi vil stige på svært lang sikt.

Bekymringen for drivhuseffektene kan lede til en politisk drevet kostnadsøkning. Restriksjoner på bruk av fossilt brensel, enten ved at det pålegges avgifter eller gjennom kvoteordninger, vil bidra til å øke kostnader ytterligere.

Det er åpenbart begrenset hva som kan sies om energiprisene 75 år frem i tid. Det framstår imidlertid ikke som usannsynlig at kostnadene vil kunne stige vesentlig, og medføre en tilsvarende økning i kraftprisene.

3.3.2 Diskonteringsrente

Diskonteringsrente bestemmes av den sikre renten påplussset en risikopremie. I finansdepartementets retningslinjer ved beregning av kalkulasjonspriser er den sikre (real)renten satt lik 3,5 prosent. Risikotillegget for et prosjekt med middels risiko er satt lik 2,5 prosent, noe som gir en diskonteringsrente på 6 prosent. Nedenfor omtales dette som høyrentescenariet.

I fagmiljøet reises det imidlertid tvil om hvorvidt disse tallene også er relevante på svært lang sikt. I USA var for eksempel realrenten etter skatt i perioden 1926-1997 (målt ved realrenten på statsobligasjoner) på bare 0,7 prosent og vi har ingen grunn til å tro at den langsiktige renten har

vært vesentlig høyere hos oss. I lavrentescenariet setter vi den sikre (langsiktige) realrenten lik 1 prosentpoeng.

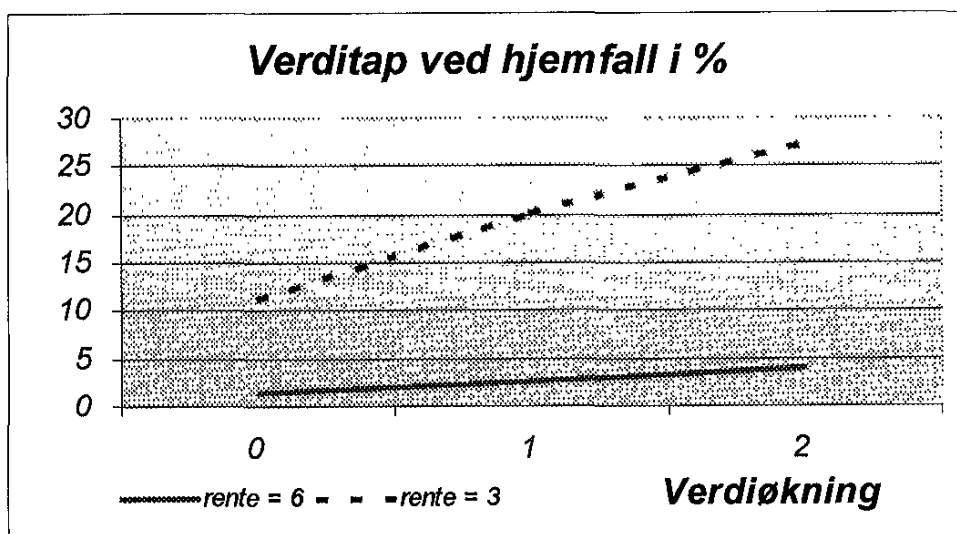
Videre er det i mange sammenhenger hevdet at oljeprisen (som påvirker gassprisen) har hatt en tendens til å bevege seg motkonjunkturt, høye oljepriser løper ofte sammen med lavkonjunktur. Dette drar i retning av lav systematisk risiko. Endelig er det på ingen måte åpenbart at rentepremien knyttet til systematisk risiko vil være like høy det neste århundret som det foregående, som jo oppnådde en eksepsjonell vekst i historisk sammenheng.

I lavrentescenariet setter vi derfor risikopremien lik 2 prosentpoeng. En risikopremie på 2 prosentpoeng er likevel vesentlig høyere enn det risikotillegget statens retningslinjer tilsier for prosjekter med *lav risiko*, som er satt lik 0,5 prosentpoeng, men noe lavere enn for prosjekter med middels risiko (2,5 prosentpoeng). I lavrentescenariet har vi følgelig satt diskonteringsrenten lik $1+2=3$ prosentpoeng.

3.3.3 Anslag på verditap ved hjemfall.

Som drøftet ovenfor er diskonteringsfaktoren og antakelsene om prisutviklingen de mest utslagsgivende faktorene på verditapet. I beregningene nedenfor antar vi at produksjonen er konstant over tid og kostnadene er konstante i realverdi. Hvis realprisen på strøm øker over tid så vil også realverdien av kontantstrømmen øke. Som en forenkling betrakter vi gjennomsnittlig verdi på kontantstrømmen før og etter 75 års grensen.

Figur 1 illustrerer verditapet i dag ved hjemfall i prosent av selskapsverdi. Den øverste kurven representerer høyrentescenariet mens den nederste viser lavrentescenariet. Verdiøkning lik 0 innebærer at strømprisen er konstant i realverdi. Det gir et verditap på 1,3 % ved en diskonteringsrente på 6, mens verditapet blir 11 % hvis diskonteringsrenten halveres. Verdiøkning på 1 (100 prosent) tilsvarer en gjennomsnittlig kontantstrøm som i realverdi er dobbelt så høy fra 75 år og utover som over de første 75 årene. En slik fordobling kan f.eks. finne sted hvis realprisnivået stabiliserer seg på et 10 % høyere nivå enn i dag samtidig som fortjenestemarginen er 10 %. I dette scenariet blir verditapet ved diskonteringsrente på 6 lik 2,6 %. I lavrentescenariet blir verditapet i det tilfelle på 20 % poeng.



Hensikten med disse illustrasjonene er å vise at verditapet er svært følsomt for anslagene på diskonteringsrente og på kraftprisens utvikling over tid, og at verditapet kan være betydelig ved realistiske anslag av parametrene.

3.4 Kraftselskapenes opptreden og investeringsvilje før hjemfall

Vi vil i dette avsnittet påpeke mulige mistilpasninger som vil kunne finne sted før hjemfall.

Det første er at selv om kostnadene ved hjemfall kommer langt frem i tid, gjelder dette i like høy grad også eventuelle gevinster, siden kostnader og gevinster skal diskonteres med samme faktor. Dermed spiller diskontering liten eller ingen rolle når en vurderer (eventuelle) fordeler opp mot ulemper ved hjemfall. De samfunnsmessige hensyn, og med det de gevinster som samfunnet realiserer ved hjemfall kan følgelig ikke stilles "ikke-diskontert" opp mot kostnader som diskonteres.

Det andre er at lovforslaget vil medføre at en stor andel av kraftverkene vil bli gjenstand for hjemfall innenfor en relativt kort tidsperiode, ettersom hjemfall skjer mer eller mindre samtidig for de selskaper som rammes av lovendringen. Dette kan medføre store omstillinger og mye usikkerhet for hele bransjen, inklusive underleverandører, ansatte og kunder.

Mistilpasninger vil særlig være knyttet til mangelfulle investeringer. Når tidspunktet for hjemfall nærmer seg, er selskapenes incentiver til å investere i og oppgradere produksjonsanleggene åpenbart svekket ettersom staten overtar anleggene vederlagsfritt. I høringsnotatet adresseres dette problemet, og det antydes følgende løsninger (som allerede er praktisert) kan anvendes:

- Spesifiserte krav til anleggene
- Gunstige avskrivningsregler
- Foregrepet hjemfall

I avsnittet om andre virkemidler antydes et fjerde virkemiddel,

- Økonomisk kompensasjon for tidligere investeringer.

Avslutningsvis i dette avsnittet påpekes at det er tid og rom for å utrede virkemiddelbruken noe senere:

- Utredning av nye virkemidler.

Selv om slike tiltak kan avhjelpe problemet noe, kan problemene ikke elimineres. I tillegg kan enkelte av tiltakene (bl.a. foregrepet hjemfall) skape egne problemer.

Spesifiserte krav til anleggene vil kunne sikre en minste kvalitet på anleggene. Det kan imidlertid ikke sikre optimale investeringsbaner i alle kraftverk. Spesifiserte krav kan derfor kun dempe problemene.

Gunstige avskrivningsregler kan øke incentivene til investeringer. Imidlertid vil investorene ved valg mellom forskjellige investeringsprosjekter søke å maksimere avskrivningsverdien heller enn verdiskapningen, siden sistnevnte i stor grad vil tilfalle staten. Dermed risikeres det at feil investeringsprosjekt blir realisert.

Videre kan det diskuteres hvorvidt staten faktisk vil ønske å gi selskapene gunstige avskrivningsregler. Selv om slike regler vil føre til en samfunnsøkonomisk gevinst vil de samtidig medføre en overføring av verdier fra staten til andre aktører. Det er derfor ikke åpenbart at staten vil finne det i sin interesse å innføre gunstige avskrivningsregler.

Gunstige avskrivningsregler vil dessuten slå forskjellig ut for selskapene ettersom hvor de befinner seg i investeringscyklusen. Videre kan de medføre at selskapene på et tidligere tidspunkt revurderer sine investeringer som følge av at de senere vil oppnå forbedrede avskrivningsmuligheter. Dermed

kan selskapenes tilpasning påvirkes langt tidligere enn på det tidspunkt avskrivningsreglene faktisk innføres.

Foregrepet hjemfall innebærer at myndighetene (for eksempel etter forhandlinger med det aktuelle kraftselskapet) forlenger konsesjonsperioden. Dermed er dette reelt sett ikke et virkemiddel for å redusere kostnadene knyttet til hjemfall, snarere en utsettelse av problemet.

Forhandlingsløsninger mellom myndighetene og bedrifter er generelt ikke gunstige, ettersom det vil medføre kostbar lobbyvirksomhet og uheldig posisjonering, samtidig som det gir grobunn for korrupsjon. I tillegg vil selskapene ha incentiver til å posisjonere seg i forhold til hjemfall, for eksempel ved strategisk timing av investeringsbeslutningene.

I dagens system kan foregrepet hjemfall med utvidelse av konsesjonstiden finne sted 25 år før konsesjonstiden utløper. Ettersom investeringshorisonten i bransjen er svært lang (opp mot 30 år), betyr dette at strategisk posisjonering faktisk kan finne sted i en ikke så alt for fjern fremtid.

Økonomisk kompensasjon er et virkemiddel som rammes av den samme kritikk som framført i tilknytning til avskrivingsvilkår. Virkemiddelet stimulerer investeringen, men det er vanskelig å se for seg hvordan virkemiddelet kan utformes på en slik måte at det gir selskapene incentiver til å følge en optimal investeringsprofil.

Nye virkemidler. Departements ambisjoner er høye i høringsnotatet: *"Målet er mekanismer som gir aktørene incentiver til å realisere en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning."* Det er en vanskelig ambisjon av følgende grunn: Departementets siktemål er å utarbeide virkemidler som gjør at selskapene har økonomiske incentiver til å sette ut i livet investeringer *hvis avkastning ikke tilfaller dem selv*. Det er vanskelig å se for seg at myndighetene har informasjonsgrunnlag og tilstrekkelig fleksibilitet i virkemiddelbruken til at en slik ambisjon lar seg gjennomføre.

3.5 Eierskapsstruktur i norsk kraftbransje

En innføring av hjemfall til staten som foreslått, vil medføre usikkerhet hos en god del eiere og kan resultere i at mange vil være ute etter å forsøke å sikre de opparbeidede verdier ved å foreta utvalg. For mange vil dette være et reelt alternativ.

Muligheten for at store deler av norsk kraftbransje da kan havne over på utenlandske hender synes reell. Investeringslysten blant norske aktører vil bli redusert med innføring av hjemfall, mens utenlandske interesser vil se muligheten til å få hand om fornybare energiresurser. Dette kan ikke være en ønsket utvikling. Det er jo nettopp en slik utvikling en har forsøkt å motvirke.

4. Sammendrag.

Vi oppsummerer nedenfor våre viktigste synspunkter vedrørende hjemfallsaken.

Overordnet budskap: Eksisterende modeller bør legges til side, og utvalget bør fokusere på målsetningen med lovgivningen. Bransjen forstår kravet om nasjonal ressurskontroll, men anmoder om å vurdere en modell der følgende tre forhold vektlegges: verdinøytralitet, incentiver for investeringer og effektiviseringstiltak, næringspolitisk stimulerende.

4.1 Verdinøytralitet

Verdier som er bygget opp av kommuner og fylkeskommuner bør ikke automatisk og ukompensert overføres til staten. Ny lovgivning må være verdinøytral og ikke innebære en formuesoverføring mellom selskaper, mellom eiere eller mellom nåværende eiere og stat.

4.2 Ingen investeringseffekt

I tiden før hjemfall vil kraftselskapenes investeringsincentiver åpenbart svekkes. Det er vanskelig å se hvordan myndighetene kan utvikle effektive instrumenter som sikrer at selskapene treffer optimale investeringsbeslutninger i forkant av hjemfall. De betydelige verdier som ligger i kraftanleggene, og fristelsene som politikerne stilles overfor knyttet til å ”realisere grunnrente” vil være sterk.

En ny lovgivning må ikke, gjennom å påvirke insentivstrukturene i negativ retning, være til hinder for investeringer og effektiviseringstiltak i kraftverkene. Her er det en fare for store bedriftsøkonomiske, og ikke minst samfunnsøkonomiske tap.

4.3 Næringspolitisk virkning

Liberaliseringen av energilovgivningen på 1990-tallet har åpnet nye muligheter for en tradisjonsrik næring. Mulighetene for å videreutvikle kompetanse og fokus på miljøvennlig energi må ikke forhindres av statlige reguleringer og et lovverk der det blir førende å betrakte vannkraftproduksjon som en ”melkeku” for staten. Næringen og dens eiere må stimuleres til utvikling og verdiskapning, ikke pasifiseres til påholdne forvaltere av statlige ressurser.

4.4 Eierskapstruktur

En innføring av hjemfall til staten som foreslått, kan medføre at store deler av norsk kraftbransje havner over på utenlandske hender. Hjemfall vil på kort sikt stimulere til salg av selskaper. Investeringslysten blant norske aktører vil bli redusert, mens utenlandske interesser vil se muligheten til å få hand om fornybare energiresurser.