



OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02 / 2351 - 153	
DATO 02 APR. 2003	
AN 501 Vassdr.	EKSP.

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Vår/Our ref: SF

Deres/Your ref: 02/2296 Av AT

Oslo, 21. mars 2003

Høring – endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragreguleringsloven

1 INNLEDNING

Prosessindustriens Landsforening viser til høringsnotat av 29. november 2002. Vi viser også til høringsuttalelsene fra Elkem ASA og Norsk Hydro ASA.

PIL organiserer størsteparten av de private selskapene som eier vannkraftverk underlagt hjemfall, og i tillegg organiserer PIL en stor del av eierne til de private kraftverkene som ikke er underlagt hjemfall.

PILs medlemsbedrifter er betydelige brukere av kraft med et normalt forbruk på om lag 44 TWh, tilsvarende 35% av brutto innenlandsk kraftforbruk i et år med normale temperaturforhold og normal aktivitet i næringslivet. Forbruket fordeler seg på kraftintensiv industri (33-34 TWh), treforedling (8 TWh) og øvrige bedrifter som oljeraffineri og mineralsk industri (2,5-3 TWh). Det siste året har særlig kraftintensiv industri hatt et lavere forbruk enn det normale, men bedret internasjonal konjunktur, svakere krone og utbygging av aluminiumsindustrien vil medføre at kraftintensiv industri vil øke forbruket de neste årene.

De siste to årene har det vært betydelige endringer i kraftintensiv industri. Flere smelteverk er nedlagt, samtidig som tre av aluminiumsverkene gjennomfører betydelige utbygginger. Det vurderes ny aktivitet innen smelteverksindustrien og gassbehandlingsanleggene gir gode muligheter til en videre utbygging av kjemisk råvareindustri.

Bedriftene har planer for et forbruk på minst 44 TWh de nærmeste 20 årene ved at de har sikret seg langsiktig krafttilgang. Bedriftenes krafttilgang er basert på egen kraftproduksjon, myndighetsbestemte kontrakter og kommersielle kontrakter. I løpet av knappe ti år vil de myndighetsbestemte kontaktene på 18-20 TWh fases ut, og bedriftene har skaffet seg ny krafttilgang for å kompensere for bortfallet.

Prosessindustriens
Landsforening
Federation of
Norwegian
Process Industries

Essendrops gt 3
Postboks 5487
Majorstuen
N-0305 Oslo
Norway

Tel
(+47) 23 08 78 00
Fax
(+47) 23 08 78 99
E-mail pil@pil.no
www.pil.no

Organisasjonsnr
970 896 317



Konkurransen på kraftmarkedet er av vesentlig betydning for utviklingen av prosessindustrien i fremtiden. Konkurransen i industrien er global og ny virksomhet vil bli lagt til steder med de beste rammebetingelsene. En viktig rammebetingelse er et konkurransedyktig kraftmarked med gode muligheter til å sikre langsiktig krafttilgang.

2 KONSESJONSLOVGIVNING, HJEMFALL OG RAMMEBETINGELSER

Utviklingen av kraftnæringen i Norge, og for så vidt andre land, har vært preget av strenge reguleringer, omfattende lovverk og betydelig innslag av offentlige aktører.

Konsesjonslovgivningen ble innført i en tid der samfunnet var stillet overfor en rekke dyptgripende endringer og lovgivningen var en konsekvens av at myndighetene ønsket å kontrollere utbyggingen av vannkraften. I dag er de fleste utbyggbare vannkraftverk tatt i bruk og vi kan ikke forvente store utbygginger de nærmeste årene. Myndighetene bør da i større grad fokusere på hvordan vannkraften kan utnyttes best mulig til glede for hele samfunnet.

Hjemfall og mange offentlige aktører har gjort det vanskelig å finne rom for industriell tenkning innenfor næringen, og det har medført at enhver rammebetingelse for næringen kan taes opp til ny behandling ved skiftende politiske vinder. Konsesjonslovgivningen har gjort at norsk kraftnæringen er svært preget av offentlig eierskap på grunn av favorisering av offentlig sektor gjennom hjemfallsinstituttet.

Investering i vannkraftverk er kapitalkrevende samtidig som driften av verkene har høy lønnsomhet. Etter hvert som investeringene har blitt nedbetalt har en rekke kraftselskap fått en betydelig kontantstrøm. Slik vi ser det har ikke denne fordelaktige posisjonen for mange selskap medført en videre industriell satsning og utviklingen av kraftnæringen.

For kraftselskapene har det kommunale og statlige eierskapet ført til at utbetaling av utbytte har vært eneste måte å realisere verdistigning ved eierskapet. For et børsnotert selskap kan verdistigning både realiseres gjennom utbytte og gjennom verdistigning på børsen. Manglende mulighet til "synlig" verdistigning kan ha ført til at selskapene har blitt tvunget til å betale ut for høyt utbytte, men det kan også ha bidratt til at kraftselskapene har overinvestert i områder som ligger utenfor primær oppgavene, for eksempel telekommunikasjon, eiendom og nettselskap.

Konsesjonslovgivningen og særlig hjemfallsinstituttet har bidratt til å sementere en næring som har et betydelig verdiskapingspotensiale. For eksempel har sannsynligvis lovgivningen hindret et bredere samarbeid mellom private og offentlige eiere ved at det har vært vanskelig å danne selskaper med blandet eierskap på grunn av konsesjonsreglene og hjemfall. Vi er også enig i høringsnotatet omtale av innlåst eierskap på side 31.

2.1 PILS SYN PÅ KONSESJONSLOV OG HJEMFALL

PIL ønsker en avvikling hjemfallsinstituttet, men vi er åpne for en ordning med tidsbegrensede konsesjoner hvis vilkårene er like for alle eiere. I dag kan vi ikke se behovet for hjemfall, selv om det kunne være et aktuelt virkemiddel for 100 år siden. Kraftsektoren er underlagt en streng regulering og omfattende beskatning som gir myndighetene svært stor kontroll over ressursene uavhengig av hjemfallsinstituttet.

Et tidsbegrenset konsesjonssystem for vannkraftverk, der hver enkelt konsesjon blir revurdert med jevne mellomrom, for eksempel hvert 75. år, vil være et fullgodt alternativ og gir myndighetene råderett over naturressursene. Et nytt system bør etter vår mening bygge på langsiktig ressursforvaltning, verdiskaping og samfunnsmessige aspekter. Vi mener at eierne bør ha gjenværende verdier i kraftanleggene etter utløpet av konsesjonsperioden. Ved dagens hjemfallsordning overtar staten alle verdier kostnadsfritt, og staten har i et eventuelt nedleggelsesøyeblikk ingen kostnad. Dette er uheldig.

Vi er enig i at staten må kunne vurdere samfunnsmessige verdier, og i vannfall der de samfunnsmessige verdiene er svært høye bør staten ha en mulighet til å bringe vannfallet tilbake til opprinnelig form. Men vi tror det er uheldig at dette skjer uten kostnader for staten. En beslutning om å avvikle et vannkraftverk har stor samfunnsmessige betydning og kostnad i form av lavere skatter og mindre kraftproduksjon. Etter vår mening bør slike kostnader komme til syne ved at en beslutning om avvikling medfører at staten må kjøpe (deler av) verdiene fra eierne ved utløpet av en konsesjonsperiode.

Private eiere har vært underlagt hjemfall og noen av kraftverkene er overført til staten i forbindelse med foregrepne hjemfall. Etter opplegget fra høringsnotatet skal alle eiere heretter behandles likt, og vi mener at de private kraftverkene som har vært underlagt konsesjonslov og hjemfall bør få vurdert sine betingelser på nytt i forbindelse med et nytt system.

Private eiere som driver vannkraftverk i dag bør kunne få en ny konsesjonsperiode på 75 år på lik linje med offentlig-eide kraftverk, både for å sikre privat eierskap i kraftsektoren, men også for å gi alle eiere de samme reelle muligheter fremover – uavhengig av tidligere beslutninger.

Dagens lovgivning legger klare begrensninger på hvordan kraftnæringen har muligheter til å utvikle seg. Som høringsnotatet påpeker på side 40 vil en lovendring gi bedre verdiskapingsmuligheter for kraftnæringen, noe som er viktig for å rette opp svakheter i dagens lovverk.

På grunn av dagens lovgivning har Statkraft gradvis sikret seg en markedsandel gjennom oppkjøp som gir selskapet en svært dominerende posisjon i kraftmarkedet. Mulighet til å utøve monopolmakt i en viktig næring med høy verdiskaping kan føre til at samfunnets ressurser blir dårlig utnyttet. I høringsnotatets vurde-

ringer av konkurranse i kraftsektoren (punkt 3.2.3, side 30-32) mener vi at departementet undervurder de konkurransemessige ulempene dagens lovverk har.

Statkraft har på grunn av fordelene i dagens lovverk, skaffet seg en så innflytelsesrik posisjon i kraftmarkedet at Konkurransetilsynet har grepet inn og pålagt Statkraft å selge betydelige deler av kraftproduksjonen. For alle markeder er det viktig at det finnes reell konkurranse, for å unngå betydelige samfunnsøkonomiske tap. Departementet undervurderer i høringsnotatet de skadelige virkningene på samfunnets samlede verdiskaping og ressursallokering av at dagens lovgivning bidrar til stadig svekket konkurranse i kraftmarkedet.

Et monopol vil naturligvis presse kraftprisene unaturlig høyt slik at konkurranse-dyktig industri presses ut av landet. Når vi vet at tendensen til monopoldannelse ikke ville vært mulig uten hjemfallsinstituttet, bør konkurranse i kraftmarkedet være svært viktig ved utformingen av et nytt system.

Som høringsnotatet påpeker på side 41 kan en lovendring føre til at flere vil være interessert i å kjøpe eierandeler i kraftverk enn i dag. Dette vil være en positiv virkning av lovendringsforslaget.

I vedlagte posisjonspapir stadfestes vårt syn på konsesjonslovgivningen og hjemfallsinstituttet.

2.2 BESKATNING AV KRAFTSEKTOREN

Kraftsektoren står overfor en rekke ulike beskatningselementer, noen er basert på at kraftkommuner skal ha svært god økonomi, og noen skal sikre at staten beskatter grunnrenten ved vannkraftproduksjon. Samlet gir skattesystem en svært høy marginalskatt for kraftselskapene. Mange kraftselskap har en høyere marginalskatt enn 50% i 2002, og noen over 70% marginalskatt, jfr. Norsk Hydros høringsuttalelse.

De høye skattesatsene gir offentlig sektor en betydelig del av verdiskapingen i næringen. Myndighetene rår dermed over en stor del av verdiskapingen og kan fordele store skatteinntekter til ulike interessenter

2.3 ØVRIG REGULERING AV SEKTOREN

Kraftnæringen er i dag overregulert. I tillegg til de strenge eierbegrensningene som ligger i konsesjonslovgivningen, er selve konsesjonsprosessen ved utbygging eller oppgradering/fornyning av vannkraftverk meget omfattende og kostnadskrevenende. I prosessen med å få tillatelse til å bygge ut kraftverk blir det også lagt en rekke begrensninger for utbyggeren.

Når konsesjonslovene skal gjennomgå er det behov for en kritisk gjennomgang av det samlede regelverket for vannkraft, og en forenkling vil være en fordel for både kraftmarkedet, miljøet og samfunnsøkonomien.

2.4 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Vannkraftproduksjon er kapitalkrevende med svært lave marginale produksjonskostnader og med vanskelige økonomiske vurderinger knyttet til disponering av vannmagasinene. I tillegg kommer et skattesystem som gjør analysene mer krevende.

Summen av de vanskelige vurderingene kan få store konsekvenser for de enkelte selskap. Ifølge avisoppslag i vinter, så har "kraftsjokket" denne produksjonssesjonen medført at en av våre større produsenter (ECO Vannkraft) har disponert ressursene slik at de har skatteprosent på opp mot 100%. Dette viser at hele bildet er komplisert og at bedriftsøkonomiske disponeringer kan gi store utslag i lønnsomhet på kort sikt.

Langsiktige vurderinger som oppkjøp må ta inn over seg alle de ulike elementene for å finne en riktig pris. Sentralt ved slike vurderinger er valg av avkastningskrav til fremtidig inntjening. Departementet legger lite vekt på dette i høringsnotatet, men det bør vies oppmerksomhet av utvalget som skal settes ned.

Mange internasjonale kraftselskap er i dag eid av ulike stater, for eksempel *Vattenfall* i Sverige og *Electricité de France* i Frankrike. Slike selskap kan ofte oppnå fordeler i form av lavere rente ved opptak av lån (statsgaranti mv.) og i forbindelse med kapitalutvidelser. Slike fordeler kan igjen medføre lavere avkastningskrav til investeringer enn private bedrifter. Ved kjøp av kapitalkrevende investeringer som vannkraft kan dette slå ut i prisen på vannkraftverk ved bruk av auksjonsprinsippet. Slike konkurransefordeler kan påvirke en fremtidig utvikling av eierskapet til vannkraftverk og må vurderes i det videre arbeidet.

Ut fra erfaring vet vi at bedriftene bruker nominelle avkastningskrav på 15-22% før skatt, avhengig av bransje og prosjektenes risiko. I vurderingen av verdien av fremtidige kontantstrømmer fra vannkraftverk vil avkastningskravet gi betydelige utslag. Nåverdien av en kontantstrøm på 200 millioner kroner per år i 75 år vil være:

- Tilnærmer 1300 millioner kroner med et avkastningskrav på 15%
- Et avkastningskrav på syv prosent reelt (vanlig statlig kalkulasjonsrente) med et prisstigningstillegg på 2,5% blir nåverdien ca. 2100 millioner kroner.

Bedrifter har ofte et standardisert avkastningskrav til ulike investeringer, men bruker selvsagt bransjevise vurderinger der det måtte passe. Likeledes kan investeringer av strategisk art vurderes på en annen måte ved et lavere avkastningskrav.

En aktør som av strategiske grunner ønsker å kjøpe norske vannkraftverk vil kunne by en pris som ligger langt over de økonomiske verdier av en fremtidig kontantstrøm ved at avkastningskravet senkes. Med et avkastningskrav på 2,5% vil verdien av en slik kontantstrøm bli over åtte milliarder kroner etter 75 år. Høringsnotatet er inne på disse problemstillingen på side 41 der restverdier ut over 75 år for et kraftanlegg omtales.

2.5 KOMMENTARER TIL HISTORISK UTVIKLING AV HJEMFALLSINSTITUTTET

Omformingen av Norge var meget sterk som følge av utnyttelsen av vannkraft. For eksempel Rjukan var en liten bygd med 369 personer i sognet i 1900. Allerede i 1910, tre år etter at arbeidet med kraftverket var startet, var befolkningen økt til 2679, og når anlegget var i full produksjon i 1920 var det bosatt 9277 personer i sognet. Bare i perioden frem til 1910 ble det investert 100 millioner kroner i anlegget, en sum tilsvarende statens utgifter for ett år.

Konsesjonslovgivningen ble utformet under betydelig politisk og juridisk strid, og det har vært uenighet om de senere endringer i lovgivningen. For eksempel var konsesjonslovgivningen valgkampsak i stortingsvalgkampen i 1912. I høringsnotatet synes vi at de ulike politiske og juridiske synspunktene på lovgivningen er kommet lite frem. I det videre arbeid bør man se nærmere på mindretallets syn ikke minst på de ulike hjemfallsordninger som er foreslått, for eksempel ved at kraftprodusentene får beholde deler av eiendomsrettighetene ved hjemfallet.

Deler av næringslivet var negativ til konsesjonslovgivningen i 1906. Og lovverket ble hardt kritisert, bla. av bladet *Farmand* som skrev at forslagene var *"skandaløst dårlig forberedt"* og de ville i sin tur gi *"en presidens av den aller farligste art"*. (#17, 28.april 1906)

Høringsnotatet beskriver i liten grad den politiske striden om konsesjonsreglene og betenkelighetene ved at konsesjonslovene ble svært strenge. En sentral politiker i regjering og storting i 1900-15 var professor Fredrik Stang, som både var regjeringsmedlem og leder av Høyre. I ettertid var han meget kritisk til lovverket han var delaktig i utformingen av. Noe som ikke minst ble kritisert i hans biografi fra 1946 med følgende bemerkninger: *"en vidtrekkende undfallenhet i dagens største politisk spørsmål"* og *"Ved sin slappe holdning overfor konsesjonsloven ga regjeringen i virkeligheten makt og autoritet fra sig. Like fra begynnelsen var man glidd inn på opportunistens skråplan og gled stadig videre utover"*. Men både næringslivets røst og Høyre kom i mindretall og mindretallets syn er ikke blitt tatt opp til ny vurderinger etter dette, men bør sees på i det videre arbeidet.

Konsesjonslovene er stadig blitt utvidet og inntil nylig ble det krevet konsesjon for kjøp av fast eiendom ut over fem mål (konsesjonsloven av 1974), og den er blitt håndhevet strengt for omsetning av jordbrukseiendommer mv. Nåværende Storting har imidlertid utvidet disse grensene, og Regjeringen har varslet ytterligere utvidelser. En slik reversering av grensene og reglene bør også gjøres for industri-konsesjonsloven. Endringene i konsesjonslovgivningen frem til 1970-tallet ble hver gang gjort for å redusere eiendomsretten for privat sektor. I Ot prp nr 70 (1992-93) skrev Brundtlandregjeringen: *"Forut for loven lå en bitter politisk strid, særlig om hjemfallsprinsippet. Utviklingen frem til gjeldende lov karakteriseres av at reglene ble skjerpet hver gang spørsmålene ble tatt opp til behandling. Vannkraftens betydning for almenheten og samfunnet ble fremholdt stadig sterkere."*

Proposisjonen fra Brundtlandregjeringen påpeker i sterkere grad innskjerpingen av konsesjonsreglene enn det som går frem av høringsnotatet på side 17, der ordet "tendens" brukes.

En av de siste skjerpelsene som er gjort, er fra Bondevik I-regjeringen som innført konsesjonsregler på kjøp av (finansielle) andeler i kraftverk etter Lund/Eastern modellen. Denne innskjerpingen var meget uheldig for konkurransen i kraftmarkedet og satte en (foreløpig) effektiv stopper for tidsbegrenset salg av fylkeskommunenes kraftrettigheter. Konsekvensen av dette er at Statkraft får en relativt sterkere stilling, og andre aktører ikke får tilgang på langsiktige kraftleveranser.

Som det påpekes på side 41 i høringsnotatet vil en lovendring åpne for økt handlefrihet med hensyn til utleie av rettigheter. En slik virkning av endrede regler vil være en klar fordel for kraftmarkedet.

2.6 RETTSLIG PRØVING AV INDUSTRIKONSESJONSLOVEN

En privatperson (Hjalmar Johansen fra Kvinnherad i Hordaland) stevnet staten for retten fordi vedkommende mente at den første permanente konsesjonsloven av 18. september 1909 var grunnlovsstridig, subsidiært at staten ble erstatningspliktig for tap som følge av lovens anvendelse. Høyesterett avgav dom under dissens knyttet til om staten var erstatningspliktig med fire mot tre i statens favør. Saksøker ble verken idømt saksomkostninger i byretten eller Høyesterett, noe som understreker at det var tvil om saken. (Sitater hentet fra Norsk Retstidende nr 26-27, 1918).

I Høyesterett var det enighet om at konsesjonsloven ikke stred mot grunnloven. Men det var uenighet på andre punkter. I høringsnotatet er ikke uenigheten trukket frem, men vi mener at den juridiske uenigheten bør komme med i en vurdering av nytt lovverk.

Høyesterettsdommerne Mejdell, Bjørn og Hambro var mindretallet som mente at staten var erstatningspliktig på grunn av de begrensninger konsesjonsloven og hjemfallsordningen la på privatpersoners eiendomsrett. De sier blant annet følgende i begrunnelsen for å pålegge statens erstatningsplikt: *"Fristelsen for Storting og administrasjon, når de sammen er enige om at anse seg som de private borgeres suveren, til at begå overgrep, er stor."*

Som vi skriver nedenfor så er det ikke noe som tyder på at private eiere forvalter vannkraften dårligere enn det offentlige. Mindretallet fra Høyesterett var også inne på dette: *"Men §105 hjemler ikke statsmyndighetenes rett til, fordi man mener, at statens eiendomsrett i høyere grad enn den private eiendomsrett tjener almenhetens tarv, å føre eiendomsretten fra den private over til seg uten vederlag."*

Allerede ved behandlingen i Høyesterett mente mindretallet at staten kunne oppnå sin hensikt gjennom skattesystemet, og at de kunne bruke hjemfall for å sikre skatteleggingen: *"Det avgjørende er, at statens myndighet til innen visse grenser å pålegge avgift eller skatt er vesensforskjellig fra myndigheten til å forlange avstått til seg noen til"*

den private eier rettslig tilkommende rådighet. Staten kan ikke mot den privates protest ombytte den kompetanse den lovlig har, med en kompetanse den ikke har."

Mindretallet var også inne på at den som er konsesjonær bør få et fortinn ved ny konsesjonsbehandling. Mindretallet skriver i dommen: *"Når de 60-80 er omme, vil den, som under normale forhold er nærmest til å få konsesjon for den efterfølgende tid, vær den, der har hatt konsesjon i den forløpne tid."*

PIL anbefaler et variert eierskap i kraftsektoren, og en ny lovgivning må etter vår mening ivareta dette. Kraftressursene er i dag 85% offentlig eid, og ifølge mindretallet fra Høyesterett var dette også hensikten med lovverket. Mindretallet skriver: *"Det fremgår av lovens forarbeid likeså tydelig som av loven selv, at det er hensikten med dens hovedbestemmelse – §2 nr 10 – efterhånden at bringe eiendomsretten til landets vannfald fra de privates eieres over på statens hånd, ..."*

Ved etableringen av nye regler bør det i større grad legges vekt på verdiskaping og brede samfunnsinteresser fremfor en ensidig fokusering på offentlig eierskap.

Dagens konsesjonslov er ikke prøvet for rettssystemet selv om det ytterligere innnevner eiendomsretten for privatpersoner til statens fordel. Og det er heller ikke mulig å spekulere i utfallet i Høyesterett hvis det var dagens lov av 14.12.1918 som ble prøvet. Imidlertid kan vi fastslå at Høyesterett var i tvil, og om ikke annet burde det gi grunnlag for meget varsom behandling av fremtidige konsesjonsregler.

2.7 DAGENS LOVGIVNING – KONSEKVENNS FOR PRIVATE BEDRIFTER

Private bedrifters mulighet til å bygge ut vannkraftverk ble betydelig redusert, særlig etter konsesjonsloven av 1909. Dette førte til mindre utbygging av vannkraftverk de første årene etter loven ble vedtatt. Den store utnyttelsen av vannkraft kom i gang først etter krigen og da med statlig kapital og garantier og med industribedrifter som kjøpere av kraften til kostpris.

Til tross for dystre spådommer fra næringslivets side ved etableringen av industrikonsesjonsloven og en relativt svak utviklingen av næringen frem til 1945, har de private interesser klart å bidra til industriutvikling med basis av vannkraft.

Industrien har fått en tilfredsstillende krafttilgang gjennom systemet med myndighetsbestemte kraftkontrakter før det ble etablert et fritt kraftmarked, og industrien har gjennom utnyttelse av egen vannkraft skapt konkurransedyktige bedrifter og arbeidsplasser. På samme måte har industrien videreutviklet kraftverkene gjennom ordningen med foregrepne hjemfall, men det har vært et sterkt politisk press mot industriens kraftverk.

Hjemfallsinstituttet har medført at private har mistet eierskapet til flere vannkraftverk, men reglene for foregrepet hjemfall har i noen grad sikret privat drift av kraftverkene ved ny konsesjonsperiode eller ved leieavtale. Dessverre har hjemfall ført til at private eiere har fått et stadig mindre eierskap til tross for at de har drevet vannkraftverkene minst like godt som de offentlige kraftverkene. Dette er uheldig,

og det offentlige utvalget som skal se på regelverket bør vurdere hvordan privat sektors eierskap til vannkraftsektoren skal styrkes.

Ved en omleggingen av konsesjonsreglene og innføring av hjemfall for alle eiere, bør det samtidig legges opp til et program for å styrke privat eierskap i denne sektoren. I et slikt program bør industrien, pensjonskasser/finansnæringen og privatpersoner kunne stimuleres til økt eierskap av vannkraft.

Siden mesteparten av utbyggingen etter 1945 har vært gjort av statlige og kommunale interesser har privat eierandel av vannkraftverkene blitt gradvis redusert.

De private kraftverkene har i løpet av perioden med konsesjonslovgivning og hjemfallsinstitutt vært minst like godt drevet som de offentlige eide vannkraftverkene. For eksempel kan vi nevne at Norsk Hydro for tiden oppgraderer kraftverkene ved Tyin, mens Elkem har en søknad til behandling knyttet til oppgradering og utvidelse av kraftverkene ved Sauda. Dette viser at til tross for at private kraftverk er underlagt flere forpliktelser og høyere kostnader enn de offentlig eide kraftverkene, så ivaretar de samfunnsforpliktelsene vel så godt som de offentlig eide verkene.

Det private eierskapet omfatter i dag femten prosent av kraftverkernes midlere årsproduksjon (18 TWh), og etter vår mening har disse kraftverkene – foruten å bidra til betydelig industriutvikling – sørget for at kraftmarkedet har fungert og at sunn forretningsmessige vurdering er en del av kulturen i kraftsektoren. Uten et privat innslag tror vi at næringen fort ville blitt preget av en mindre forretningsmessig kultur som har gjort at verdiskapingen fra bransjen hadde blitt vesentlig lavere. Vi utelukker heller ikke at en økt privat eierandel i kraftverkene kunne bidra til ytterligere forbedring av verdiskaping fra kraftsektoren.

3 KOMMENTARER TIL LOVENDRINGSFORSLAGET

Som nevnt ønsker PIL en avvikling av hjemfallsinstituttet. Høringsnotatet legger ikke opp til dette, men foreslår en del endringer i dagens regler. På bakgrunn av at dagens lovgivning har mange negative konsekvenser, som hindrer en utvikling av et konkurransedyktig kraftmarked, støtter PIL de foreslåtte endringer i lovgivningen.

Så vidt vi kan se vil en likebehandling av alle aktørene i kraftmarkedet bidra til økt konkurranse, bedre mulighet til å videreutvikle kraftnæringen og mer konkurransekraft for kraftintensiv industri og øvrig norske industri.

Høringsnotatet tar for seg en rekke ulike modellene for hvordan ulike hjemfalls- og konsesjonsordninger innen kraftsektoren skal gjøre like for alle typer eiere. PIL er generelt positiv til disse modellene, men vi vil avvente vurderingene fra det offentlige utvalget før vi gjør en endelig vurdering av hvilken modell som vil gi de beste betingelsene for kraftmarkedet, prosessindustrien og verdiskapingen i sektoren.

Likeledes avventer vi det offentlige utvalgets anbefalinger vedrørende endringer i vassdragsreguleringsloven (høringsnotatets kapittel 6) før vi trekker noen konklusjoner.

Forenkling av reglene og færre begrensninger i loven er vi imidlertid tilhenger av, og vi støtter høringsnotatets forslag om å øke minimumsgrensen for konsesjonsplikt (§1). Vi ber også om at det offentlige utvalget vurderer om grensen burde vært ytterligere utvidet, ut over høringsnotatets forslag på 4000 naturhestekrefter (side 51).

4 KONKLUSJON

PIL ønsker en avvikling av hjemfallsinstituttet, subsidiært en oppmykning av hjemfallsbetingelsene og likebehandling av ulike eiere i lovverket. Vi ønsker også en kritisk gjennomgang av konsesjonsloven og øvrig regelverk for vannkraft.

PIL er positiv til intensjonene i departementets høringsnotat om likebehandling av alle eiere av vannkraft, og vi støtter opplegget som er valgt for det videre arbeidet.

Konkurransen i kraftmarkedet fungerer i dag bra for omsetning av kraft, men det er for sterke begrensninger i Eiermuligheten. Nye regler må åpne for mer variasjon og sterkere konkurranse om eierskapet til vannkraftverkene.

Utfordringen for lovgivningen er i dag svært forskjellig fra situasjonen for 100 år siden. Den gang stod man overfor en utbygging av vannkraften, mens vi i dag har bygget ut de fleste utbyggbare vannfall. Et nytt lovverk må innrettes mot god forvaltning av en viktig samfunnsressurs, sikre en stabil kraftforsyning som gir basis for en videre satsning på en internasjonalt konkurransedyktig prosessindustri og økt verdiskaping fra kraftproduksjon.

Lovverket må dessuten innrettes mot at vannkraft først og fremst vil være et "annenhånds marked" og dermed må det legges mer vekt på hensynet til konkurranse og effektivitet i kraftmarkedet i utformingen av nye regler. Dagens konsesjonsregler har medført at Statkraft har skaffet seg en for dominerende stilling i kraftmarkedet. Konkurransetilsynet har grepet inn mot denne markedsmakten. Det er svært viktig at dette vurderes nøye av det offentlige utvalget.

I det videre arbeidet bør det settes fokus på tiltak for å stimulere privat eierskap til vannkraft. Dagens regler medfører stadig mindre privat eierskap. Ikke minst er dette viktig i lys av at potensielle kjøpere til vannkraft kan være offentlig eide energiselskap fra andre land. Departement bør legge opp til et program for økt privat eierskap i denne sektoren i årene fremover.

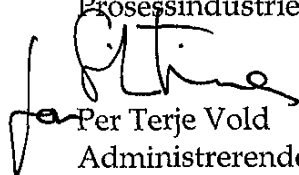
Vannkraftprodusentene forvalter betydelige verdier og har en unik økonomisk stilling blant næringslivet i Fastlands-Norge. Utvalget som skal vurdere lovgivningen må gjøre en omfattende vurdering av økonomiske konsekvenser av ulike forslag.

Kraftnæringen er i de fleste land mer offentlig eiet enn annen næringsvirksomhet. Ved en endring av lovene må dette vurderes, slik at norsk lovgivning ikke bidrar til økt offentlig monopoldannelse. Verken i Norge, Norden eller i et stadig mer integrert kraftmarked i Europa.

Privat eierskap til deler av vannkraften har som vi har nevnt ovenfor, vært en stor fordel i utviklingen av et fritt kraftmarked og en konkurransedyktig næring. Vi vil derfor advare mot økt offentlig eierskap i næringen, særlig hvis dette kommer fra offentlig eide selskaper som allerede har eller kan få en stor markedsandel i det nordiske kraftmarkedet.

Dagens konsesjonslov har hindret industriell tenkning innenfor næringen. Utvalget som skal arbeide med saken bør gjøre en vurdering av utfordringene for næringen knyttet til sentrale industrielle element som struktur, eierskap, kompetanse, kostnadsbase, konkurransekraft og evne til verdiskaping. En utvikling mot for eksempel fem-ti industrielle aktører i næringen i innbyrdes konkurranse vil gi både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske fordeler.

Med vennlig hilsen
Prosessindustriens Landsforening



Per Terje Vold
Administrerende direktør

Vedlegg: Posisjonspapir "Hjemfall av kraftverk og industrikonsesjonsloven"