



FALCONBRIDGE NIKKELVERK, AKTIESELSKAP

1

Serviceboks 604
4606 KRISTIANSAND S.
NORWAY

TELEFON: 38 10 10 10
TELEFAX: 38 10 10 11
TELEFAX SKIPN.AVD.: 38 10 10 12

ORG.NR: NO 911 575 787 MVA
BANKGIRO: 6318.07.01062

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep

0033 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
041 1944 - 199	
DATO - 2 MARS 2005	
AN	EKSP.
521	

DERES REF./YOUR REF:

DERES BREV/YOUR LETTER

VÅR REF./OUR REF.
JKJ/NG

DATO/DATE
28.02.2005

Høringsuttalelse – NOU 2004: 26 – Hjemfall

Falconbridge Nikkelverk AS (FNA) viser til høringsinvitasjon av 1. desember 2004. Vi ønsker i det følgende å redegjøre for våre synspunkter knyttet til hjemfallsinstituttet og høringsutsendelsen av NOU 2004:26.

FNAs hovedkonklusjoner

- Arbeidet i Hjemfallsutvalget har vært sterkt preget av at representantene for særinteressene har arbeidet aktivt for å ivareta sine interesser. Det har gitt seg utslag i at man i utvalgets arbeid har fokusert mye på ordninger som sementerer deres rettigheter, og ikke åpner opp for andre parters inntreden i kraftsektoren. Totalt sett er utvalgets arbeid preget av at man slett ikke ønsker nye konsesjonærer velkommen.
- Vannressurser og fallrettigheter tilhører oss alle, representert ved staten. Det må derfor være en form for hjemfall til staten når enhver konsesjonsperiode går ut. Staten kan da revurdere konsesjonsvilkårene og sørge for at ny konsesjon gis til den tilbyder som gir mest tilbake til staten og berørte kommuner (Offentlig anbud).
- Dagens hjemfallsordning hvor offentlige konsesjonærer har tidsbegrenset konsesjon, mens private konsesjonærer har tidsbegrenset konsesjon må avvikles pga diskriminering og konkurransevridning, jfr ESAs innvendinger om mangel på fri etableringsrett og frie kapitalbevegelser.
- Det innføres tidsbegrensede konsesjoner på inntil 60 år for de konsesjonene som i dag forvaltes av offentlige interesser.
- Private konsesjoner går ut sin konsesjonstid og hjemfaller til Staten.
- Dagens ordning som innebærer at staten og fylkeskommune har forkjøpsrett for hjemfalt kraftanlegg må opphøre. Dette er konkurransevridning på linje med ulike konsesjonsperioder for offentlige og private aktører.
- Ved enhver fornyelse av konsesjoner må alle interesserte parter – offentlige og private - få mulighet til å få konsesjon gjennom offentlig anbud basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Dette legger til rette for effektiv konkurranse i markedet for eierandeler, slik at den som gir det beste tilbudet får konsesjon. Dette gir derigjennom muligheter for økt effektivitet og verdiskapning. Det beste tilbudet i en anbudskonkurranse vil også gi mest igjen til samfunnet (stat / kommuner). Hjemfallsutvalget har etter FNAs mening ikke godt nok belyst hvilke ordninger som skal gjelde etter et hjemfall.

- Hjemfallsutvalgets flertallsforslag om partielt hjemfall medfører en urimelig verdioverføring til dagens private konsesjonærer, som de ikke har kunnet forvente ut fra de konsesjonsvilkår som gjelder og som de selv har akseptert.
- FNA mener at Hjemfallsutvalget, dels pga mandatet, ikke har behandlet godt nok hvilke ordninger og prosesser som kan gi størst mulig konkurranse i kraftsektoren, best mulig ressursutnyttelse, verdiskapning og samtidig sikre nasjonal selvråderett. Hjemfallsutvalgets lovendringsforslag bør derfor ikke vedtas.

Innledning

Vannkraften innehar en svært dominerende posisjon i norsk energiforsyning i det praktisk talt all kraftproduksjon i Norge er vannkraftbasert. Dagens kraftsektor er i stor grad kontrollert av offentlige selskaper. Dette har historiske årsaker ved at man har gjennomført en nasjonal dugnad for elektrifisering av hele landet, utbygging for å få kraft til industrien og noe hjemfall fra private til offentlige selskaper.

Etter innføringen av energiloven i 1990 er det skjedd en omfattende omstrukturering av kraftbransjen. Omstrukturering og effektivisering av kraftsektoren var en viktig målsetning ved innføring av energiloven. Omstruktureringen har i stor grad skjedd uten konsesjonsbehandling idet ulike offentlige selskaper har kjøpt seg inn hos hverandre. På den måten har man fått et omfattende krysseierskap i sektoren. De offentlige selskapene driver på helt forretningsmessig basis og i forhold til slutt kunder er det ikke mulig å se noen forskjell på en offentlig eller en privat leverandør med hensyn på pris, kvalitet eller service. For sluttbrukere er det derfor ikke noe ved leveransene som tilsier at en offentlig leverandør er bedre enn en privat leverandør. Det som er viktig er at det er reell konkurranse mellom leverandørene. Siden de fleste leverandørene er identiske eller konsernmessig tilknyttet dagens konsesjonærer, må det åpnes for en reell konkurranse mellom konsesjonærene for å sikre god ressursbruk og verdiskapning.

PILs medlemsbedrifter hadde i 2004 et kraftforbruk på om lag 44 TWh, tilsvarende 1/3 av kraftforbruket i Norge i et normalt år. For denne delen av industrien er det derfor svært viktig at kraftmarkedet fungerer tilfredsstillende og at det er maksimal konkurranse i markedet. Dagens hjemfallsordning har diskriminert bedriftene i prosessindustrien og øvrige private investorer, ved at de har hatt dårligere muligheter til å eie kraftverk enn offentlige eiere. Således eier industrien og private investorer mindre vannkraft enn det som er ønskelig og hensiktsmessig for bedriftenes videre utvikling av sin energiintensive virksomhet. Videreutvikling av eierskap til vannkraftverk er derfor viktig for å styrke prosessindustriens konkurranseposisjon.

Kraftintensiv industri har de siste årene og vil i de neste 10 årene miste alle eldre myndighetsbestemte kontrakter som har gitt konkurransefortrinn. Leverandørene er svært lite villige til å inngå nye langsiktige kontrakter uten å legge inn en høy forsikringspremie i prisen. Dette har resultert i få nye store kommersielle kontrakter med norske leverandører og det finnes ikke noe likvid marked for slike kontrakter. Siden tilgangen på elektrisk energi er så kritisk for vår industri, er det å kunne få et tidsbegrenset eierskap til produksjonsanlegg en av de få mulighetene som er igjen for å kunne oppnå langsiktighet. Derfor må det åpnes bedre for det enn det er i dag.

Eierskap til vannkraftressursene

FNA mener vannressursene tilhører samfunnet representert ved staten. Vassdrag bærer preg av en fellesressurs og det taler for offentlig styring med disponeringen av disse. Den statlige forvaltningen bør ha muligheter til å påse at eksisterende konsesjoner og nye enkelt prosjekter harmonerer med den samlede samfunnsøkonomiske disponeringen av vassdragene.

Disponeringen trenger imidlertid ikke bli gjort ved at det kun er offentlige selskaper som eier og driver kraftanlegg, jfr Statkraft, Agder Energi, BKK, Skagerrak Energi, osv. Forvaltningen skal først og fremst sikre nasjonal råderett over vannkraftressursene med en målsetning om best mulig ressursutnyttelse og verdiskapning. FNA mener at dette best gjøres ved utforming og oppfølging av konsesjonsbetingelsene og ikke ved at det må være et offentlig selskap som styrer kraftproduksjonen i hvert kraftanlegg fra minutt til minutt.

Offentlige kraftselskaper

Norsk kraftsektor består mer enn 90 % av offentlige kraftselskaper. Det offentlige representert ved staten og berørte kommuner får i dag inntekter fra kraftselskapene gjennom inntektsskatt, naturressursskatt, grunnrenteskatt, eiendomsskatt, konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og næringsfond. Disse inntektene er i stor grad uavhengig om skatteobjektet (kraftselskapet) er offentlig eller privat eid. For offentlige kraftselskaper vil selskapets resultat etter skatter og avgifter kunne utgjøre en del av grunnrenten, i tillegg til beskatning. Den samme grunnrenten kan også aktiveres gjennom salg av rettigheter til utnyttelse av ressursen med tidsbegrensning. Teoretisk skal grunnrenten bli den samme i disse to tilfellene. For de offentlige eierne er det derfor et spørsmål om grunnrenten skal aktiveres gjennom salg eller gjennom resultatet av kraftverksdriften. Økonomisk er de to alternativene likeverdige idet en salgsverdi vil være avhengig av prognoser for framtidige resultater. Den usikkerhet som framkommer ved et salg er tilsvarende den usikkerhet man har for framtidige resultater av kraftverksdriften. Det er derfor ikke gitt at det offentlige representert ved staten og berørte kommuner vil få høyest grunnrente ved selv å besørge kraftverksdriften.

Etter innføringen av energiloven i 1990 har det skjedd en omfattende omstrukturering innen kraftsektoren. Hovedsakelig er det skjedd ved at de største offentlige selskapene har kjøpt seg inn helt eller delvis i mindre kraftselskaper. De norske vannkraftressursene blir dermed i dag kontrollert av færre aktører enn før. Dette vekker bekymring hos FNA og andre for tilliten til et fritt elektrisitetmarked. For å bevare tilliten til markedet må derfor ingen av leverandørene eller produsentene få anledning til å bli så store at de får kontroll med markedet. I den forbindelse er det interessant å lese konsernsjef i Statkraft, Bård Mikkelsens kommentar til Statkrafts gode resultater i 2004: *"Vi ser resultatet av vår kompetanse på produksjonsstyring og finansiell handel."* Etter FNAs mening kan det ikke uttrykkes klarere at man har markedsmakt og drar nytte av det. Dette var FNAs bekymring ved delsalg av Agder Energi til Statkraft. Denne bekymringen ble stadfestet av Konkurransetilsynet ved at de satte betingelser for Statkraft, jfr "Statkraftsaken". Det er derfor et klart behov for å få nye aktører inn i kraftsektoren, og avslutte videre krysseierskap i sektoren, for å unngå at den reelle konkurransen i kraftmarkedet forsvinner.

Etter FNAs mening er det ingenting som indikerer at kundene og markedet har mer igjen for at offentlige selskaper utgjør tilbudssiden i markedet, framfor private leverandører. De offentlige selskapene blir i dag drevet etter de samme økonomiske prinsipper som de private og hvor maksimering av driftsresultatet er viktigste målsetning. Dette er bra i forhold til en effektiv ressursutnyttelse, men for kundene har det ingen direkte positiv betydning.

FNA har ingen motforestillinger mot offentlige kraftselskaper på generell basis. Dersom et offentlig selskap har evne til å konkurrere med andre private og offentlige selskaper om tidsbegrenset drift av kraftanlegg, så er ingenting bedre enn det. Det som er galt er at kraftverksdriften ved hjemfall automatisk blir gitt til Statkraft eller det lokale energiverket uten noen form for konkurranse.

FNA mener at det må innføres 60 års konsesjonstid for offentlige konsesjonærer på lik linje med private aktører. Dermed vil de ha mer enn nok tid til å få bedriftsøkonomisk inntjening

for sin investerte kapital og god tid til å vurdere om de ønsker å delta med midler i et offentlig kraftselskap eller om de ønsker å selge seg ut. I dag finnes det nesten ikke et marked for omsetning av eierandeler i kraftsektoren og markedet vil bli enda mindre i framtiden pga de største aktørene ikke får bli større, jfr krav om effektiv konkurranse. FNA mener derfor det er en fordel for de offentlige konsesjonærene at de i framtiden får reelle valg, nemlig enten satse videre i kraftsektoren og være så konkurransedyktig at man får konsesjoner eller selge seg ut fordi man mener man kan få mer igjen for kapitalen på andre områder. Det må også påpekes at alle erververe av vannfall etter ikrafttredelse av loven av 1909 har vært kjent med at konsesjonslovgivningen inneholdt vilkår om hjemfall. Så vidt FNA vet har ikke Offentlige selskaper rett til tidsbegrenset hjemfall. De har i stedet vært skjermet for tidsbegrenset hjemfall. At det nå eventuelt innføres tidsbegrensede konsesjoner kan derfor ikke anses som urimelig.

Offentlige – Stat, kommune eller fylkeskommune

Vi bruker i denne høringsuttalelsen begreper som samfunnet, staten og kommuner i forbindelse med hvem som eier vannressursene. De som får konsesjoner har en tidsbegrenset disposisjonsrett og skal betale eieren(e) for det gjennom inntektsskatt, naturressursskatt, grunnrenteskatt, eiendomsskatt, konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og næringsfond. Hvordan disse inntektene skal fordeles mellom stat, kommuner, fylkeskommuner og regioner velger vi å avholde oss fra. Det er et politisk spørsmål som vi som privat aktør ikke skal blande oss inn i.

Nytt hjemfallsregime

FNA mener et eiernøytralt hjemfallsregime er svært viktig i fortsettelsen. I den forbindelse er det ingenting i veien for at man kan fortsette med tradisjonelt hjemfall, eventuelt med et etteroppgjør for hjemfall som blir iverksatt før konsesjonsperioden er utløpt.

Etter FNAs mening er det viktigste hva som skjer etter hjemfall. Hvem er det som skal drive kraftanleggene videre? Hjemfallsutvalget legger til grunn av eksisterende konsesjonærer skal sikres ved at det legges til rette for en viss grad av eiermessig kontinuitet og at herunder skal konsesjonærens muligheter for videre deltakelse i den videre drift økes. Dette er FNA prinsipielt i mot. FNA mener det ved enhver fornyelse av konsesjoner skal være en offentlig anbudskonkurranse basert på objektive kriterier og konkurranse som skal bestemme hvem som får ny konsesjon. Som objektive kriterier er selvfølgelig konsesjonsvilkårene, men for konsesjonsavgifter og eventuelt avbøtende tiltak bør det kunne være muligheter for ulike aktører å gi tilbud på dette. Dermed vil staten / kommunene ha mulighet til å få økt verdien framfor ordinær konsesjonsbehandling. De offentlige kraftselskapene må konkurrere om ny konsesjon på lik linje med de private aktørene. Det må i den forbindelse være et strengt forretningsmessig skille på offentlig side mellom de som tilbyr og de som behandler tilbudene.

Uten en åpen anbudsrunde legges det ikke til rette for at nye aktører kan komme inn i kraftsektoren. FNA mener Hjemfallsutvalget i for stor grad har tilgodesett dagens eiere framfor å finne fram til eiernøytrale modeller som kan sikre best mulig ressursutnyttelse.

Hjemfallsutvalgets flertall foreslår et såkalt partielt hjemfall hvor dagens konsesjonær tildeles ny konsesjonsperiode på 75 år og ved neste hjemfall så hjemfaller 2/3 av anleggsverdien til staten. FNA anser forslaget som et forsøk på å beholde dagens konsesjoner på egen hånd i enda nye 75 år, og dermed unngå å få inn nye aktører. Vi kan ikke se at dagens konsesjonærer har lovmessige rettigheter til kreve noe slikt. FNA mener også at en ordning basert på partielt hjemfall vil kunne komplisere prosessene neste gang hjemfall oppstår og det skal forhandles om ny konsesjon.

Implementering - Lovtidsmodellen – enklest og gir like rammevilkår

Når man først har bestemt seg en hjemfallsmodell, mener FNA at lovtidsmodellen er det enkleste og mest nøytrale alternativet av de som hjemfallsutvalget har behandlet. Dette sikrer hensynet til langsiktig nasjonal råderett over vannkraftressursene ved at vilkår om hjemfall pålegges ressursene. Modellen åpner heller ikke for uthuling av hjemfallsinstituttet. Av samme grunn er implementeringsmåten også gunstig for hensynet til offentlige inntekter. Lovtidspunktalternativet sørger for at eksisterende eiere og potensielle erververe underlegges identiske rammevilkår. Dette legger i sin tur til rette for effektiv konkurranse i markedet for eierandeler og gir derigjennom muligheter for økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. Lovendringsforslaget gir ikke omgåelsesproblemer, og vil heller ikke gi behov for administrative rutiner.

Motforestillingene mot lovtidspunktalternativet er i stor grad knyttet til hensynet til dagens eiere som har tidsbegrensede konsesjoner ved at pålegg av vilkår om hjemfall framstår som et tyngende inngrep overfor disse. Etter FNAs mening vil lovtidspunktalternativet åpne opp et marked for erverv av kraftverk og leieavtaler, slik at etterspørselssiden vil øke. Sannsynligheten er størst for at dette vil øke markedsverdien på kraftanlegg. En slik verdiøkning kommer dagens konsesjonærer til gode. Om de ønsker å selge eller ikke avhenger i hvilken grad man har tro på at man som eier klarer å generere de samme verdiene som en eventuelt vil få ved et salg. FNA vil bemerke at de som ikke tror at eget selskap vil klare å generere tilsvarende verdier som de som blir frigjort ved et salg, bør selge. Når man ikke har tro på egen virksomhet, er man ikke lenger en god eier i forhold til effektiv ressursutnyttelse.

Konsesjonsperioder

For å sikre at de ulike generasjoner har mulighet for å påvirke konsesjoner, er det viktig at konsesjonsperiodene ikke er for lange. I dagens hjemfallsinstitutt kan det gis konsesjoner til private med opptil 60 års varighet. FNA mener en videreføring av konsesjonsperioder opp til 60 år for både offentlige og private konsesjonærer er riktig for at ulike generasjoner skal få mulighet til å revidere konsesjonene. 60 år er lang tid i bedriftsøkonomisk sammenheng, slik at det i seg selv ikke er noe sterkt argument i forhold til å få økt konsesjonsperioden til 75 år.

Hjemfallsutvalgets flertall foreslår en forlengelse av konsesjonsperiodene fra 60 til 75 år. Dette begrunnes først og fremst ut fra risiko for mangel på nyinvesteringer på produksjonsanlegg som nærmer seg hjemfall. Til det vil FNA kommentere at med mindre hjemfallsperioden er til evig tid vil det alltid være en sluttperiode på en konsesjon, hvor konsesjonæren må vurdere om en vil få tilbakebetaling for investeringer. Hvis det kommer opp så gode prosjekter på slutten av en konsesjonsperiode, at det er samfunnsøkonomisk forkastelig å ikke gjennomføre det, bør det være mulighet for at Staten, som nyter godt av investeringen når konsesjonsperioden er over, bidrar med investeringsstøtte eller at det inngås avtale om vederlag fra staten når konsesjonsperioden er over. Det er imidlertid FNAs vurdering at det ikke er så mange kraftanlegg hvor dette er aktuelt lenger. Eksempelvis har offentlige eiere, som har tidsbegrenset konsesjon og kontrollerer mer enn 90 % av anleggene, funnet forholdsvis få prosjekter hvor de på egenhånd har ønsket å reinvestere. FNA mener derfor hensynet til generasjonenes mulighet til å påvirke konsesjonene må tillegges større vekt enn kraftverkeieres hypotetiske behov for reinvesteringer i slutten av konsesjonsperioden.

Foregrepet hjemfall

Etter vassdragsreguleringsloven har staten adgang til å adgang for en ny konsesjonsperiode på inntil 50 år. Foregrepet hjemfall og etterfølgende tilbakesalg er brukt ved flere anledninger og i hovedsak til de største private konsesjonærene. FNA mener foregrepet hjemfall i fortsettelsen er en omgåelse av hjemfallsinstituttet og derfor må opphøre som ordning. Ved et foregrepet hjemfall vil det kun være bilaterale forhandlinger mellom staten og eksisterende

konsesjonær, slik at det blir umulig for nye potensielle konsesjonærer å komme i en anbudsposisjon i de neste 25 – 50 år. Det er derfor kun eksisterende konsesjonær som tjener på dette. Dersom det framkommer gode investeringer i slutten av konsesjonsperioden, som det er samfunnsøkonomisk forkastelig å ikke gjennomføre, bør det være mulighet for Staten, som nyter godt av investeringen når konsesjonsperioden er over, bidrar med investeringsstøtte eller at det inngås avtale om vederlag fra staten når konsesjonsperioden er over.

Industriens muligheter for kraft

Kraftintensiv industri har de siste årene og vil i de neste 10 årene miste alle eldre myndighetsbestemte kontrakter som har gitt konkurransefortrinn. Leverandørene er svært lite villige til å inngå nye langsiktige kontrakter uten å legge inn en høy forsikringspremie i prisen. Dette har resultert i få nye store kommersielle kontrakter med norske leverandører og det finnes ikke noe likvid marked for slike kontrakter. Siden tilgangen på elektrisk energi er så kritisk for vår industri, er det å kunne få et tidsbegrenset eierskap til produksjonsanlegg en av de få mulighetene som er igjen for å kunne oppnå langsiktighet.

I dagens kraftsystem vet alle at det er en viss risiko for mangel på energi i kortere eller lengre tidsrom. Det er FNAs inntrykk av de beredskapsplaner som er utarbeidet at det er kraftintensiv industri som først skal kobles ut. Dette fordi det er svært vanskelig å koble ut alminnelig forsyning. Dette finner FNA svært diskriminerende, så lenge man ikke har avtalefestet dette. Prosessindustrien har påpekt denne urimeligheten og kommet med forslag om at industrien kan være villig til å avtalefeste dette mot at det inngår som en del av et nytt industrikraftregime. Selv om det ikke direkte angår hjemfall, så er det en del av problemstillingene rundt energitilgang, fortsatt industriproduksjon i Norge og likebehandling mellom forbrukerne. FNA benytter anledningen til å poengtere dette.

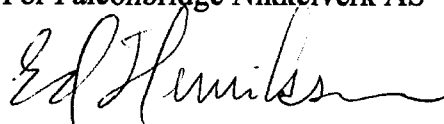
Likebehandling av industrien

FNA vil påpeke at det politiske grunnlaget for kraftverkskonsesjoner, kraftleieavtaler og myndighetsbestemte kontrakter var tilnærmet identisk i sin tid. De ulike ordningene for de ulike delene av industrien har sin begrunnelse i ulike valg blant økonomisk likeverdige tilbud, med det samme utgangspunkt: Tilrettelegging for bygging av kraftintensiv industri i nærheten av anleggene for kraftproduksjon. Eksempelvis er nedre deler av Otra vassdraget bygget ut på basis av langvarige kontrakter mellom Kristiansand Elektrisitetsverk og FNA. FNA mener derfor at den forskjellsbehandling som Hjemfallsutvalgets innstilling legger opp til, hvor dagens private konsesjonærer får videreført sine konsesjoner, er en grov forfordeling i forhold til andre deler av industrien, som fram til nå har skaffet seg kraft i form av langsiktige avtaler. Hjemfallsutvalget har selv på side 82 i NOU 2004:26 vurdert dette som en overføring til private eiere på flere milliarder kroner.

Sammendrag

I denne saken mener FNA at det minste vi kan be om er et nytt regime hvor eksisterende og potensielle konsesjonærer på like vilkår får mulighet til å konkurrere om nye og hjemfalte konsesjoner. Det bør absolutt være i det offentliges interesse at den parten med høyest betalingsvilje får konsesjonen. Den parten med høyest betalingsvilje er høyst sannsynlig den parten som har den høyeste verdiskapningen i forhold til energibruk. I en slik situasjon tilsier all teori og fornuft at kraften (begrenset gode) skal tilbys den som har den høyeste verdiskapning. De eksemplene som vi har hatt fram til nå, hvor nye konsesjoner og foregrepne hjemfall er tildelt i lukkede rom, har gjort det umulig for andre interessenter å komme til. Det har dermed heller ikke vært mulig for staten å få informasjon om det er andre konsesjonærer som kunne gitt en bedre ressursutnyttelse og verdiskapning.

Med vennlig hilsen
For Falconbridge Nikkelverk AS

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ed Henriksen". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Eric Edward Henriksen
Adm. Dir.