



PIL

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep

0033 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
041 1944-202	
DATO - 2 MARS 2005	
AN 521	EKSP.

Vår/Our ref: Ind 3.3

Deres/Your ref: 04/1994

Oslo, 28. februar 2005

## Høringsuttalelse – NOU 2004: 26 – Hjemfall

Prosessindustriens Landsforening viser til høringsinvitasjon av 1. desember 2004. Vi ønsker i det følgende å redegjøre for våre synspunkt knyttet til hjemfall og våre merknader til Hjemfallsutvalgets innstilling. PIL var representert i utvalget ved advokat Kristine Ryssdal, Norsk Hydro, og vi støtter hennes merknader i innstillingen. Vi viser også til våre synspunkt i brev datert 21. mars 2002.

### PILs hovedkonklusjoner

- PIL mener primært at hjemfallsordningen kan avvikles
- Subsidiært går PIL inn for en ordning med partielt hjemfall i tråd med det et flertall av medlemmene i utvalget går inn for.
- PIL går inn for likebehandling av private og offentlige konsesjonærer. Likebehandling innebærer at eksisterende private konsesjonærer får samme konsesjonsperiode som offentlige aktører fra lovens ikrafttreden.
- PIL ønsker økt konkurranse i kraftsektoren og ønsker flere aktører velkommen

### Innledning

PILs medlemsbedrifter hadde i 2004 et kraftforbruk på om lag 44 TWh, tilsvarende 1/3 av kraftforbruket i Norge i et normalt år. For medlemsbedriftene i PIL er det derfor svært viktig at kraftmarkedet fungerer tilfredsstillende, og at det er maksimal konkurranse i markedet. Dagens hjemfallsordning har diskriminert bedriftene i prosessindustrien ved at våre medlemmer har hatt dårligere muligheter til å eie kraftverk enn offentlige eiere. Således eier våre bedrifter mindre vannkraft enn det som er ønskelig og hensiktsmessig for bedriftenes videre utvikling av sin energiintensive virksomhet.

Opprettholdelse og videreutvikling av eierskap til vannkraftverk er viktig for å styrke prosessindustriens konkurranseposisjon. Siden 1945 har mesteparten av vannkraftutbyggingene i Norge vært gjort av offentlige eiere, blant annet på grunn av reglene om hjemfall. Noen industribedrifter har imidlertid bygget ut kraftverk, kjøpt seg rettigheter til nye konsesjonsperioder og rustet opp eksisterende kraftverk. Overtagelse av kraftverk for en ny konsesjonsperiode og leieavtaler for kraftverk har medført betydelig merkostnader for industribedriftene sammenlignet med vilkårene for offentlige eiere.

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



Før øvrig har PILs medlemsbedrifter i tråd med de siste årenes utvikling og signaler fra myndighetene basert ny krafttilgang på innkjøp av kraft i markedet. Utfasing av myndighetsbestemte kontrakter og begrenset tilgang på langsiktige kommersielle avtaler, gjør at eierskap til kraftverk – for tiden – er den eneste reelle langsiktige krafttilgang som kan legge grunnlag for større industriinvesteringer. Foruten å bygge gasskraftverk, som flere av bedriftene vurderer, er muligheten til å beholde og kjøpe eierandeler i vannkraftverk vesentlig for bedriftenes videre industrielle utvikling.

## **PILs merknader til utvalgets innstilling**

### *1) Likebehandling*

Dagens hjemfallsordning innebærer en forskjellsbehandling av private og offentlige konsesjonærer. EØS-avtalen setter klare krav til likebehandling ved innføring av en ny hjemfallsordning. Det er viktig for bransjen at det nå innføres et regime som er robust i forhold til EØS-avtalen slik at det nye regime gir stabile rammevilkår fremover.

I det nye regime må eksisterende private og offentlige konsesjonærer likebehandles fullt ut. Dette gjelder både med hensyn til konsesjonstidens lengde, innhold i et eventuelt hjemfallsvilkår og tidspunkt for innføring av vilkår om hjemfall.

EØS-avtalens påbud om likebehandling kan utledes både av reglene om fri bevegelighet av kapital jfr EØS art. 40 og forbudet mot statsstøtte i EØS art. 61. PIL viser til høringsuttalelsene fra Norsk Hydro ASA både mht EØS-avtalens implikasjoner for eksisterende regime, og de føringer EØS-avtalen legger for utforming av det nye regimet i forhold til likebehandling av konsesjonærer.

Likebehandling av industriens konsesjoner blir av enkelte fremstilt som en gavepakke til de aktuelle bedriftene. Dette er ikke riktig. For det første er forskjellsbehandling i strid med EØS-avtalen. Videre er det grunn til å fremheve, som påpekt i utvalgets innstilling, at dagens regelverk medfører at deler av de verdier som oppstår ved en konsesjonsforlengelse, realiseres på konsesjonærens hånd dersom eierandeler overdras til offentlige aktører før hjemfallet, ettersom konsesjonene da omgjøres til tidsbegrensede.

I et marked med konkurranse mellom offentlige aktører om kjøp av private kraftverk, vil store deler av verdien av konsesjonsforlengelse tilfalle den private eieren. Private konsesjonærer blir derfor i dag særlig forskjellsbehandlet ved at de kun får tilgang på stedsevarige verdier dersom de selger kraftverkene eller bytter dem inn mot minoritetsposter i offentlig eide selskaper. Likebehandling av industriens konsesjoner vil derfor først og fremst innebære at industrien beholder disse verdiene også som kraftverkseier. En forskjellsbehandling i tråd med mindretallets forslag i innstillingen vil medføre at industrien kommer i en enda dårligere posisjon enn etter dagens regelverk.

### *2)Hjemfall kan avvikles*

PIL mener prinsipielt at dagens omfattende konsesjonsregelverk, grunnrenteskatt og andre offentlige skatter og avgifter, og det faktum at de aller fleste tilgjengelige større vassdragene er utbygget, innebærer så stor grad av nasjonal og offentlig kontroll med vannkraftressursene at hjemfallsordningen kan avvikles. Det vises til fellesmerknaden fra utvalgsmedlemmene Martinsen og Ryssdal i innstillingens pkt.8.2.

### 3) *Delhjemfall*

PIL er inneforstått med at det kan bli et politisk flertall for opprettholdelsen av en hjemfallsordning. I så fall vil delhjemfall, som anbefales av flertallet i utvalget, være den løsningen som best ivaretar konkurransen i kraftmarkedet og gir dagens eiere en økonomisk mulighet til å videreutvikle kraftverkene. Et totalhjemfall vil overføre alle kraftverksverdiene til staten. Selv etter Statkrafts oppkjøp de siste årene, er det i dag flere sterke regionale kraftselskaper eiet av kommuner og fylkeskommuner. En videre utvikling av disse selskapene er viktig for opprettholdelse av konkurransen i kraftsektoren og bredden i det kraftverksfaglige miljø i Norge. Dersom disse selskapene ikke får beholde en andel av verdiene ved et hjemfall, er det sannsynlig at de forsvinner fra kraftsektoren når den første hjemfallsrunden gjennomføres.

Den foreslåtte delhjemfallsmodellen innebærer at dagens kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper kan gå gjennom et hjemfall og likevel fortsette som selvstendige selskaper. Det er viktig at den opprinnelige konsesjonæren får rett til å fortsette som operatør. Videre mener PIL at den andelen som hjemfalt burde vært mindre, men slutter oss likevel til forslaget om et 2/3 hjemfall. En så høy hjemfallsandel gjør det imidlertid ekstra viktig at forslaget fra statens representanter om at staten selv skal kunne bestemme hvem som skal være operatør, i tillegg til en hjemfallsandel på 80%, ikke følges opp av Regjeringen.

Delhjemfallsmodellen innebærer likebehandling av aktørene. Sammen med flertallets forslag om likebehandling av dagens tidsbegrensede konsesjoner, gir det et hjemfallssystem som er robust i forhold til EØS-regelverket. EØS-avtalen er svært viktig for PILs medlemmer, fordi den gir markedsadgang for produktene og likebehandling med våre europeiske konkurrenter.

Dagens korte gjenværende konsesjonstid for industriens kraftverk innebærer en betydelig utfordring. Investeringer i ny teknologi, utskifting av utstyr og utbygginger som bedre utnytter ressursene i de regulerte vassdragene, er ikke lønnsomme med den korte konsesjonstiden. Sikkerhetsmessige krav og pålegg blir vesentlig mer tyngende for industriens hjemfallsbelagte kraftverk enn for offentlig eide verk med evigvarende konsesjon. Et totalhjemfall ville påføre alle norske kraftverk de samme disincentivene de siste tiårene før hjemfall som i dag gjelder for industriens kraftverk. Den foreslåtte delhjemfallsmodellen, der eksisterende konsesjonær beholder en del av verdien og får rett til å fortsette som operatør, vil redusere disincentivene til investeringer. Det vil særlig gjelde for relativt sett mindre og mellomstore investeringer. For å legge til rette for gjennomføring av store omfattende rehabiliteringer, vil det være nødvendig med en videreføring av ordningen med foregrepet hjemfall, slik utvalget foreslår.

### 4) *En effektiv kraftsektor*

Likebehandling av aktørene er en forutsetning for videreutvikling av en effektiv kraftsektor, og dermed for verdiskapingen i norsk vannkraftsektor. Når eierskapet har konsekvenser for konsesjonsvilkårene til et kraftverk, slik tilfellet er med dagens hjemfallsordning, hindrer det hensiktsmessige fusjoner som kan redusere kostnadsnivået i sektoren. Effektivitet i kraftsektoren er, sammen med effektiv konkurranse, en forutsetning for at Norge kan ha et konkurransedyktig prisnivå for industrien.

Samtidig er likebehandling av konsesjonærer uavhengig av eierskap viktig for å sikre selskapene kapitaltilgang. Dette er særlig viktig når selskapene skal gjennomføre investeringer i nye anlegg eller oppgraderinger av eksisterende anlegg. En hjemfallsmodell som hindrer

egenkapitaltilførsel gjennom restrukturering, vil reduserer investeringsnivået, og dermed svekke kraftbalansen. Kraftbalansen er avgjørende for prisnivået i kraftmarkedet, og derigjennom prosessindustriens konkurranseevne

#### *5) Økt konkurranse er viktig for industrien*

Statkraft er i dag en dominerende eier av vannkraftverk. I 2002 vedtok Konkurransetilsynet at Statkraft ikke skulle få kjøpe Agder Energi og Trondheim Energiverk. Arbeids- og administrasjonsdepartementet tillot oppkjøpene, men krevde avbøtende tiltak. Oppkjøpene innebar økt konsentrasjon i kraftsektoren fordi avbøtingstiltakene var vesentlig svakere enn betydningen av oppkjøpene. Vedtakene innebar imidlertid at Statkraft ikke kan foreta videre oppkjøp i Norge. Etter dette har konkurranseloven blitt styrket som virkemiddel.

PIL vil understreke at dersom en endring av hjemfallsordningen skulle føre til at det etableres flere eiermiljøer i norsk kraftforsyning, vil det øke konkurransen, noe som isolert sett vil kunne bidra til et redusert prisnivå. Reduserte kraftpriser vil styrke industriens konkurranseevne og redusere husholdningenes utgifter.

#### *6) Nasjonal tilgang på meravkastningen i vannkraftsektoren har økt kraftig*

Dagens skattesystem for kraftverk gir myndighetene tilstrekkelig mulighet til å inndra meravkastning i den norske vannkraftsektoren som følge av at vannkraft er en begrenset ressurs.

PIL vil påpeke at hjemfall innebærer en engangs inndragning av grunnrente fra vannkraftressursene hvert 75. år, mens grunnrenteskatten kreves inn ved hver hvert år og kan endres ved årlige skattevedtak. De som etter hjemfall kjøper kraftverkene av staten, vil få fulle skattemessige verdier. Det vil da gå lang tid etter hjemfall før kraftverkene igjen begynner å betale grunnrenteskatt. En delhjemfallsmodell vil virke utjevnende på skatteinngangen, ved at grunnrentebeskatningen på den ikke hjemfalte andelen opprettholdes på samme nivå som før hjemfallet.

#### *7) Norsk privat kapital i kraftsektoren*

I utvalgets mandat heter det at de skal vurdere konsekvenser av ulike alternativs konsekvenser for nasjonal råderett osv. I innstillingen er det vurdert en del tiltak knyttet til nasjonal råderett med offentlige virkemidler.

Når det innføres en likebehandling av aktørene i kraftsektoren, er det viktig å legge til rette for å bevare og videreutvikle de norske kapitalmiljøene som allerede er etablert i kraftsektoren og slippe til flere norske investorer. Ved siden av Hafslund og Arendals Fossekompani, som hovedsakelig har ukonsederte kraftverk, er det i hovedsak industribedrifter som eier og driver vannkraft på private hender i Norge. Likebehandling av industriens kraftverk vil opprettholde dette eierskapet, og dermed legge grunnlaget for videre utvikling av disse miljøene i kraftsektoren. Det er et potensiale for ytterligere privat eierskap i sektoren både fra industrien, privatpersoner og institusjonelle eiere. Vi vil be om at Regjeringen i det videre arbeidet vurderer en styrking av privat eierskap ved at formuesskatten på vannkraftverk fjernes og at det åpnes for at industribedrifter, Folketrygdofondet, banker, pensjonsfond osv i større grad kan eie vannkraftverk.

#### *8) Industriens tilstedeværelse i kraftsektoren vil bidra til økt verdiskaping*

Industriens eierskap i kraftsektoren er viktig som impuls til økt verdiskaping fra sektoren. Hele samfunnet er avhengig av at vannkraftverkene drives så effektivt som mulig, både for å

gi rimeligere kraft til forbrukerne, større avkastning til eierne (herunder de offentlige) og større skatteinntekter. Industrien konkurrerer internasjonalt, og har derfor en kultur og systemer som fremmer effektiv drift også av vannkraftverkene. Industrielle eiere er et stimuli for effektivisering og god ressursutnyttelse.

#### *9) Konesjonstiden*

PIL støtter flertallets forslag om konsesjonstid på 75 år fra lovendingstidspunktet. En lengre konsesjonstid reduserer virkningen av disincentivene til investeringer. Den omfattende offentlige kontrollen med ressursutnyttelsen gjennom konsesjonsregelverket, og skatte- og avgiftssystemets muligheter for inndragning av grunnrente, tilsier at det ikke er nødvendig med hyppigere hjemfallsrunder.

#### *10) Foregrepet hjemfall*

PIL støtter flertallets forslag om videreføring av ordningen med foregrepet hjemfall. Ordningen gjør det mulig å realisere store og omfattende reinvesteringer i kraftverk når dette er hensiktsmessig inntil 20-25 år før hjemfallstidspunktet. PIL vil likevel understreke at foregrepet hjemfall ikke er et virkemiddel som ivaretar hensynet til de løpende mindre og mellomstore investeringene som vil være økonomisk og teknisk optimale mot slutten av en konsesjonsperiode, men som blir ulønnsomme som følge av konsesjonstiden. Til det blir investeringen i tilbakekjøpet for tung i forhold til de potensielle gevinstene ved slike investeringer. Hensynet til små og mellomstore investeringer må derfor ivaretas ved at konsesjonæren beholder deler av verdiene ved hjemfall.

#### *11) Transaksjonsmodellen/rettighetsmodellen*

Et mindretall i utvalget går inn for en transaksjonsmodell, subsidiært en rådighetsmodell. Begge modellene vil innebære at eierstrukturen i kraftsektoren sementeres. Transaksjonsalternativet er av Olav Kolstad vurdert å være i strid med EØS-avtalen. Etter PILs vurdering er heller ikke rettighetsmodellen forenlige med EØS-avtalen. PIL vil likevel påpeke at dersom de foreslåtte modellene hadde vært innenfor rammen av EØS-avtalen, ville de hindret en naturlig og nødvendig restrukturering av kraftsektoren.

PIL vil imidlertid understreke at dersom transaksjonsmodellen blir gjennomført, innebærer kravet om likebehandling i henhold til EØS-avtalen at den må gjennomføres likt for private og offentlige konsesjonærer. Private konsesjonærer må likestilles med offentlige konsesjonærer slik at vilkår om tidsbegrensning og hjemfall fjernes fra de private konsesjoner og eventuelt innføres ved en fremtidig transaksjon på samme måte som for offentlige konsesjonærer.

#### *12) Konesjonsfrie kraftverk*

Vannfall ervervet før 1909 er holdt utenfor utvalgets mandat. Etter PILs oppfatning er det ikke grunnlag for å foreta endringer i regelverket i forhold til disse rettigheter, og på bakgrunn av utvalgets mandat legger PIL til grunn at dette heller ikke er aktuelt.

#### *13) Vurdering av sammenhengen mellom kraftkontrakter og eierskap*

En stor del av krafttilgangen for prosessindustrien har de siste seks tiårene vært dekket ved myndighetsbestemte kraftkontrakter. Årsakene til at deler av krafttilgangen ble dekket ved kontrakter og ikke ved at industrien valgte å bygge ut egne kraftverk, var blant annet reglene om hjemfall. Som vi har påpekt ovenfor, ønsker våre bedrifter å eie en større del av krafttilgangen enn i dag.

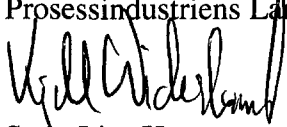
Et alternativ til langsiktige kraftavtaler som ble inngått mellom myndighetene fra 50-tallet kunne vært at bedriftene bygget ut sine egne kraftverk. I forbindelse med endringen av hjemfallsordningen ber vi om at Regjeringen sikrer likebehandling av industribedriftene. I denne sammenheng bør det vurderes om det er hensiktsmessig at industribedriftene får kjøpe noen av kraftverkene som ble bygget ut og finansiert ved etablering av industrikraftavtalene, eller om andre former for industrielle kraftmarkedsløsninger bør etableres for å sikre industriell utvikling i Norge. Forutsetningen for dette er at slike ordninger kan gjøres innenfor EØS-avtalens regler om statsstøtte.

### **Kommentarer til lovforslaget**

I kapittel 13 foreslås en ordlyd i §2 fjerde ledd post 17 annet ledd annet og tredje punktum som innebærer at konsesjonsmyndigheten etter eget skjønn de siste 10 år av konsesjonsperioden skal kunne pålegge konsesjonæren å utføre tiltak for å tilfredsstille lovens krav til anleggenes tilstand ved konsesjonstidens utløp.

Den foreslåtte bestemmelsen vil kunne føre til en forskjellsbehandling av konsesjonærer som kan ha store økonomiske konsekvenser. Videre vil det skape grunnlag for sammenblanding av rollene i statsforvaltningen, ettersom det er staten som skal overta de hjemfalte kraftverkene, og dermed får verdien av de nylig pålagte tiltakene. Det bør derfor være domstolene som avgjør tvister mellom konsesjonæren og staten om anleggenes tilstand på hjemfallstidspunktet.

Med vennlig hilsen  
Prosessindustriens Landsforening



Sten Lier-Hansen  
Administrerende direktør