

Finansdepartementet
Produktivitetskommisjonen

postmottak@finans.dep.no

Høring – NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 02.03.2015 vedrørende NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Energi Norge jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

Energi Norges kommentarer er knyttet til rapportens kapittel 14 *Offentlig eierskap* og i særlig grad til 14.3.2 *Kraftsektoren*. For øvrig viser vi til uttalelsen fra NHO.

Offentlig eierskapsutøvelse innenfor kraftsektoren

Produktivitetskommisjonen setter i kapittel 14.3.2 søkelys på det offentlige eierskapet innenfor kraftnæringen og uttrykker at svakheter ved eierstyringen svekker produktivitetsutviklingen. Kommisjonen peker generelt på at eierstyringen er viktig for å disiplinere selskapene til kostnadskontroll, og til økt verdiskaping og produktivitet. Kommisjonen har notert seg at utbytteneivået er høyt og uttrykker at det kan sørge for kapitaldisiplin, men det kan samtidig svekke selskapenes motivasjon for å levere gode resultater. Kommisjonen viser også til noen eksempler på uheldige investeringer innenfor sektoren og bruker disse som en form for dokumentasjon på svak eierstyring og produktivitet.

Kommisjonen viser også til en rapport Energi Norge fikk utarbeidet i 2013, THEMA Rapport 2013:46 *Kartlegging og anbefaling til god eierstyring i kraftnæringen*. Denne rapporten viser at det har vært en betydelig utvikling de senere år både hva angår å sikre variert kompetanse i styrene og utvikling i eierstrategier. De fleste større selskapene som inngår i undersøkelsen rapporten bygger på, har formulert eierstrategier med tydelige styringssignaler og etablert eiermøter med flere årlige møter. Utbyttekrav er den mest brukte føringen i eierstrategien.

Norge har et av verdens best fungerende kraftmarkeder. Lave priser over flere år har ført til svakere resultater. Eiernes fokus på utbytte og avkastning slik THEMA rapporten avdekker, kombinert med den oppfølging storparten av eierne utøver gjennom flere eiermøter i året, tilsier at det er liten grunn til å anta at utbyttekravet svekker motivasjonen til å levere gode resultater.

Energi Norge deler imidlertid kommisjonens bekymring over det høye utbytteneivået vurdert opp mot de investeringsutfordringer næringen står overfor, både innenfor kraftproduksjon og nettvirksomhet. Denne utfordringen er også drøftet i Reiten-utvalgets rapport til Olje- og energidepartementet i 2014, *Et bedre organisert strømmnett*. Investeringsnivået har i en lengre periode vært forholdsvis lavt og da er det rimelig å forholde seg til et relativt sett høyt utbytteneivå, men THEMA rapporten viser at eierne i forholdsvis liten grad har mulighet for å tilføre selskapene kapital når selskapene går inn i en investeringsfase.

Produktivitetskommisjonen legger til grunn at produktiviteten innenfor kraftsektoren ikke er tilfredsstillende. Dette dokumenteres ikke gjennom konkrete undersøkelser, men kommisjonen søker å underbygge hypotesen ved å vise til noen eksempler på uheldige investeringer. Her burde kommisjonen lagt større vekt på dokumentasjon i stedet for syning; det er vanskelig å identifisere sektorer som

gjennomfører innovasjon, utviklings- og omstillingsprosesser uten noen form for feilinvesteringer uavhengig av om eierskap er privat eller offentlig.

Gjennomgangen av kraftsektoren konkluderer med at kommisjonen tilrår en ny og helhetlig vurdering av det offentlige eierskapet i kraftsektoren, samt likestilling av private og offentlige eiere gjennom en oppløsning av konsolideringsmodellen. Fellesskapets andel av grunnrenten kan ivaretas gjennom skattesystemet.

Et differensiert eierskap kan generelt virke skjerpene for produktivitetsutviklingen og synliggjøre verdiene i aktuelle næringer på en bedre måte. Energi Norge vil peke på at det i dag er likestilling mellom private og offentlige eiere innenfor alle sektorens virksomhetsområder, med unntak av stor vannkraft. Når det gjelder stor vannkraft er hovedregelen at privat eierskap er begrenset til 1/3. Dette temaet var gjenstand for omfattende politisk behandling som konkluderte med den nevnte konsolideringsmodellen gjennom Stortingets vedtak i 2008. Energi Norge ser ingen endringer i de politiske forutsetningene som lå til grunn for vedtaket den gang og mener av den grunn saken ikke er aktuell nå.

Fordeling av grunnrenteinntekter

Innledningsvis i kapittel 14 gir kommisjonen uttrykk for at det bør legges strenge begrensninger til grunn for bruk av grunnrenteinntekter:

"For selskaper som forvalter grunnrente er lønnsomheten særlig god, samtidig som muligheter for nye investeringer innen kjernevirksomheten ofte er begrenset. Staten bør generelt søke å hindre at grunnrenteinntektene anvendes til ekspansjon utover kjernevirksomheten."

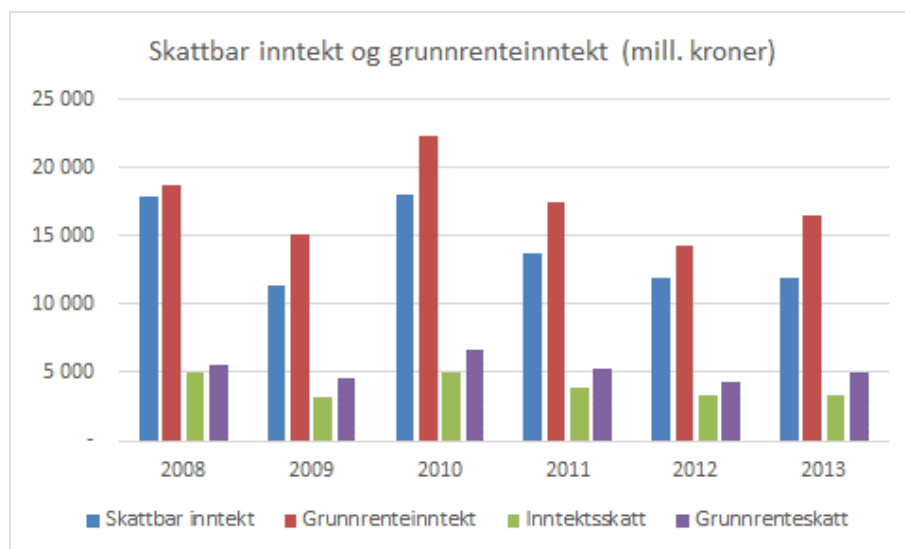
Om lønnsomheten etter skatt, som er den som er relevant for eventuelle investeringer, er særlig god er et åpent spørsmål, siden jo hele poenget med grunnrenteskatten i prinsippet skulle være å ta hele eller en stor del av en eventuell merprofitt. Kommisjonen legger til grunn at innenfor vannkraft er mulighetene for nye investeringer begrensede, siden de største vassdragene som ikke allerede er utbygget nå er vernet. Dette er en premiss som stemmer dårlig med virkeligheten. Tvert imot vil vi hevde at det innen vannkraftsektoren finnes en rekke investeringsmuligheter. Men selv om det var slik, er det likevel svært oppsiktsvekkende at kommisjonen tar til orde for ytterligere statlig styring av investeringene i sektoren, gjennom å "søke å hindre at grunnrenteinntektene anvendes til ekspansjon ut over kjernevirksomheten". For det første tar kommisjonen selv til orde for et større privat eierskap innen den delen av kraftsektoren som har grunnrenteskatt gjennom fjerning av konsolideringsmodellen. For det andre påpeker kommisjonen at det offentliges rolle fra et produktivitetssynspunkt bør avgrenses til myndighetsutøvelse (skatt, konsesjoner osv). For det tredje innebærer anbefalingen at staten må utvikle og forvalte et syn evt regler for hva som er konkurranseutsatte privatrettslige aksjeselskapers kjernevirksomhet. Vi vil hevde at det må være styre og eiere i konkurranseutsatte virksomheter som selv må avgjøre hvor det skal investeres, og om dette skal være til reinvesteringer eller ekspansjon innenfor eller utenfor det de selv definerer som sin kjernevirksomhet. Ut fra produktivitetskommisjonens egen argumentasjon i det øvrige er det også umulig å forstå hvordan et slikt inngrep fra staten skal eller kan fremme produktivitet.

I kapittel 14.4.1 Omfanget av statlig eierskap, gis det uttrykk for at ikke hele ressursrenten nødvendigvis bør inndras i alle tilfeller:

"Statlig eierskap er i flere tilfeller også begrunnet med ønsket om å sikre fellesskapet en stor andel av verdiskapingen knyttet til utvinning av felles naturressurser (grunnrente). Dette kan også ivaretas, helt eller delvis, gjennom skattesystemet. Statens holdning har så langt vært at skatlegging som inndrar hele ressursrenten ikke er mulig/ønskelig i alle tilfeller, og staten har derfor beholdt eierskapet i enkelte selskaper."

Som nevnt mener Energi Norge det fortsatt er et betydelig vannkraftpotensial som kan utnyttes. Ifølge NVEs status per 1.1.2014 er det et potensial på ca 30 TWh gitt en investeringsgrense på 4-5 kr/kWh. Det omfatter både nye prosjekter og opprusting og utvidelser (O/U) i eksisterende prosjekter. I tillegg tilsier alderssammensetningen at det er et betydelig behov for investeringer i rene rehabiliteringsprosjekter for å opprettholde kapasiteten i eksisterende system.

Skattesystemet – og grunnrenteskatten – framstår i dag reelt sett som en barriere for investeringer i nye vannkraftprosjekter og prosjekter for opprusting og utvidelse av kraftverk med en påstemplet merkeytelse over 10 000 kVA. Ved innføring av kraftskattesystemet i 1997 ble det lagt til grunn at deler av avkastningen ut over normalavkastningen, skulle være gjenstand for grunnrentebeskatning. Dette prinsippet ble forlatt i 2007 da risikotillegget i friinntekten ble fjernet. Med en friinntektsrente på 1,3 prosent for 2014 og med utsikter til enda lavere rente for 2015, kombinert med det forhold at enkelte kostnader ikke er fradragsberettiget i grunnrenteinntekten, blir resultatet for mange vannkraftprodusenter med en viss andel gjeld at beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatten blir høyere enn for alminnelig inntektsskatt. Alminnelig inntektsskatt framstår slik sett som en toppskatt til grunnrenteskatten og ikke motsatt, slik intensjonene opprinnelig var. Dette forholdet illustreres også ved skattestatistikken fra SSB:



De svakheter som i dag ligger i skattesystemet bør rettes opp så raskt som mulig. Vi viser i den sammenheng til vårt forslag om endrede prinsipper for fastsettelse av friinntektsrenten i uttalelsen til NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.

Nettstruktur

Produktivitetskommissjonen viser i stor grad til undersøkelser referert i Reiten-utvalgets rapport og slutter seg i hovedsak til Reiten-utvalgets anbefalinger. På et punkt går kommisjonen lenger enn Reiten-utvalgets anbefalinger, ved at kommisjonen deler Konkurransetilsynets syn og mener at krav om eiermessig skille bør utredes nærmere.

Energi Norge viser til høringen av endringene i Energiloven som nylig er gjennomført. Energi Norge mener at eiermessig skille vil være et meget stort inngrep i etablerte rettigheter. De fremlagte endringsforslagene i Energiloven vil sikre et tydelig og tilstrekkelig skille mellom konkurranse og monopol innen samme konsern. Av hensyn til forutsigbarhet for både eiere og selskap mener Energi Norge det er viktig at regjeringens fremlegg og den senere behandling i Stortinget fastslår at en utvikling i retning av eiermessig skille ikke er en aktuell politikk.

Vennlig hilsen
Energi Norge

Oluf Ulseth
Administrerende direktør