

Ot.prp. nr. 110

(2004–2005)

Om lov om endring i lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 19. august 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonenes hovedinnhold

Utenriksdepartementet legger frem forslag til endring i lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND). Det foreslås et nytt tredje ledd i lovens § 1, slik at ordlyden gir klarere uttrykk for NORFUNDs muligheter for å delta i ulike former for samarbeid med norske og utenlandske partnere for å nå fondets målsettinger slik disse er kommet til uttrykk i lovens forarbeider.

2 Bakgrunnen for forslaget

NORFUND er et særlovselskap, etablert ved lov av 9. mai 1997 nr. 26. I medhold av lovens § 8 er det ved kgl.res. av 9. mai 1997 fastsatt instruks for NORFUND (sist endret 13. august 2004).

I Ot.prp. nr. 13 (1996-97) er det redegjort for formålet med NORFUND, og for fondets virkemidler. Det sies imidlertid lite om hvordan NORFUND selv kan organisere sin virksomhet. På denne bakgrunn har Utenriksdepartementet, i samråd med Finansdepartementet og Justisdepartementet, foretatt en nærmere vurdering av de valg som ble gjort da NORFUND ble organisert som særlov-

selskap. I lys av de spørsmål som fremkom i Riksrevisjonens Dok 3:2 (2003-2004), jf. inst. S. nr. 135 (2003-2004) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen, har departementet konkret vurdert om det er behov for at NORFUNDs organisering av utøvelsen av deler av virksomheten gjennom felleskontrollerte selskaper bør få en klarere lovhjemmel.

NORFUND har ifølge Ot.prp. nr. 13 (1996-1997) som primært formål «å medvirke med risikovillig egenkapital, lån og garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Fondet skal bidra med egenkapital og lån i den mest risikoutsatte perioden etter en etablering, for senere å kunne selge sine andeler til de øvrige investorer eller i markedet. Hensikten er å etablere «levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville bli igangsatt som følge av høy risiko».

I tråd med dette benytter NORFUND en lang rekke virkemidler som ledd i sitt arbeid med å medvirke med risikokapital til bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Oppsummeringsvis kan nevnes direkte investeringer i næringsvirksomhet i utviklingsland, kapitaltilskudd til lokale finansinstitusjoner som igjen stiller kapital til rådighet for næringsvirksomhet, fondsinvesteringer, lån og garantier til små virksomheter samt deltagelse i strategiske samarbeidsselskaper.

Ot.prp. nr. 13 (1996-97) forutsetter at NORFUND skal samarbeide med andre aktører om investeringer i utviklingsland. Samarbeid med norsk næringsliv er nevnt særskilt. Etter vedtaket om avbinding av bistand er dette ikke lenger noe pålegg, men NORFUND forutsettes å samarbeide med norsk næringsliv på like fot med andre aktører.

NORFUND skal også søke samfinansiering med andre lands fond, der dette er naturlig. Ved investeringer i fond arbeider NORFUND tett sammen med andre finansinstitusjoner, blant annet Verdensbankens institusjon for privatsektor utvikling (IFC), det britiske CDC (tidligere Commonwealth Development Corporation), og de nordiske søsterorganisasjonene.

Ot.prp. nr. 13. (1996-97) angir ikke nærmere hvordan NORFUND skal organisere samarbeidet med norske eller utenlandske selskaper, og med andre lands fond.

Som ledd i organiseringen av utøvelsen av sin virksomhet har NORFUND deltatt i opprettelsen av to strategiske samarbeidsselskaper, Aureos Capital Limited (Aureos) og Statkraft NORFUND Power Invest A/S (SNPI).

Fondsforvaltningsselskapet Aureos Capital Limited (Aureos), som har sitt hovedkontor i London, er et aksjeselskap som eies halvparten hver av NORFUND og det britiske fondsforvaltningsselskapet Actis LLP (tidligere Commonwealth Development Corporation (CDC)). Aureos foretar ikke egne investeringer, men forvalter lokale investeringsfond der også NORFUND er aktiv.

Opprettelsen av Aureos har gjort det mulig å bygge opp betydelig fagkompetanse for begge eierselskapene i forhold til det å investere i fattige utviklingsland. For NORFUND representerer Aureos et viktig redskap i arbeidet med å gjøre investeringsvillig kapital tilgjengelig for utvikling av privat sektor i markeder der ordinære internasjonale investorer vanligvis ikke deltar, fordi risikoen og usikkerheten er for høy. Dette er land som gjerne har dårlig utbygde finansinstitusjoner og svak rettsbeskyttelse av eiendom, og hvor det ofte vil være en svært arbeidskrevende og vanskelig prosess å foreta enkeltvis investeringer direkte fra Norge. Særlig har Aureos' lokale nettverk og gode lokalkunnskap vist seg å bli et viktig redskap for å sikre tilgang på investeringsvillig kapital i mange afrikanske land sør for Sahara. Også andre lands investeringsfond, og multilaterale aktører, benytter de lokale Aureos-fondene for å kanalisere risikokapital til investeringer i utviklingsland. På denne måten har NORFUNDs engasjement i Aureos hatt en betydelig katalysatoreffekt.

Statkraft NORFUND Power Invest AS (SNPI), er et norsk aksjeselskap som eies halvparten hver av NORFUND og Statkraft A/S. SNPI foretar enkeltinvesteringer i energisektoren på linje med det NORFUND selv gjør, men der målsettingen er at eiernes samlede kompetanse skal bidra til å bringe økte investeringer til en sektor som er komplisert og kostbar, men samtidig også av svært stor betydning for økonomisk vekst og utvikling i fattige land.

Grunnlaget for opprettelsen av SNPI finnes i Ot.prp. nr. 13. (1996-97), hvor det heter at norsk næringsliv er den mest nærliggende kilde for tilførsel av teknologi, kunnskap og erfaring om næringsvirksomhet som kan utnyttes i bistandsvirksomheten. Energisektoren må anses som svært sentral i utviklingssammenheng. Dette syn ble også lagt til grunn i St. prp. nr. 1 (2001-2002), hvor det heter at «NORFUND skal styrke sitt arbeid for å fremme investeringer i energisektoren».

For at NORFUNDs satsing innenfor energisektoren skulle kunne gjennomføres på best mulig måte, fant man det mest formålstjenlig å etablere et samarbeid med et norsk selskap med kompetanse på energiprojekter. Statkraft var en naturlig partner i så måte, da Statkraft har betydelig kompetanse og allerede var engasjert i kraftprosjekter i utviklingsland. Det ble ansett mest hensiktsmessig å formalisere samarbeidet gjennom et felles eid aksjeselskap, SNPI. Formaliseringen av samarbeidet gjennom aksjeselskapsformen medfører at Statkraft og NORFUND kan opptre som én enhet i samarbeidsprosjekter i utviklingsland, og innebærer dessuten at samarbeidet skjer innenfor et formelt rammeverk regulert av aksjeloven og øvrige lovregler.

Opprettelsen av SNPI i 2002 har gitt NORFUND tilgang til viktig spisskompetanse innen kraftsektoren. Dette er et kapitalintensivt og svært kompetansekrevenne område, der det ville vært kostbart og svært tidkrevende for NORFUND å bygge opp den nødvendige faglige kunnskap på egen hånd. Samarbeidet om SNPI har bidratt til at man raskt har kunnet komme igang med investeringer innenfor fornybare energikilder i utviklingsland, et område som er høyt prioritert iht. de uttalte behov for økte investeringer på energiområdet i utviklingsland som bl.a. fremkommer i Johannesburg-erklæringen (WEHAB). Siden 2002 er NORFUND tilført en særlig bevilgning over de årlige statsbudsjetter øremerket til satsing på investeringer i energisektoren.

Infrastrukturprosjekter innen energisektoren krever imidlertid ikke bare kapital, men også tilgang på teknisk og operasjonell kompetanse. Pro-

sjektene gjennomføres gjerne som såkalte «Build-Operate-Transfer-prosjekter» (BOT-prosjekter), hvor lokale og internasjonale deltakere etablerer et joint venture med sikte på å bygge for eksempel et kraftverk. Etter byggeperioden drives kraftverket av partnerne i en periode før det overføres til myndighetene. Denne typen infrastrukturprosjekter ble særskilt nevnt i forarbeidene ved etableringen av NORFUND, jfr. Ot.prp. nr. 13 (1996-97) kap. 2.2.

NORFUNDs deltakelse i de to selskapene er knyttet til hvordan NORFUNDs bruk av virkemidler organiseres, og skiller seg reelt og prinsipielt fra de investeringer som NORFUND etter sitt formål skal foreta i utviklingsland for å fremme næringsutviklingen der. Hensikten med slike samarbeidsselskaper er at de skal fungere som redskap for begge eierne. Dette synet reflekteres for NORFUNDs del i at dets eierandel i de to selskapene regnskapsmessig ikke er regnet som en investering (omløpsmidler), men som en del av en felleskontrollert virksomhet (anleggsmidler).

Slike felleskontrollerte virksomheter må betraktes som en formålstjenlig måte å organisere utøvelsen av deler av egen virksomhet på, og anses ikke å være omfattet av begrensningene på størrelsen av egenkapitalinnskudd i NORFUND-instruksens § 7, jf. Ot.prp. nr. 13 (1996-1997), hvor det fremgår at NORFUNDs samlede egenkapitalandel i et investeringsprosjekt ikke skal overstige maksimalt 49% av virksomhetens egenkapital.

Til grunn for samarbeidet om Aureos Capital og SNPI ligger også gjensidige aksjonæravtaler, som sikrer eierne lik innflytelse over investeringsbeslutninger. NORFUND utøver også sitt eierskap gjennom sine styreposisjoner og på generalforsamlinger. NORFUND har dermed hele tiden mulighet til å påse at disse selskapene holder seg innenfor NORFUNDs gjeldende rammebetingelser, herunder bl.a. at virksomheten skal holde seg til OECDs regelverk for offisiell bistand (ODA). Dette oppveier den ulempe det evt. måtte være at man ved å organisere utøvelsen av deler av virksomheten gjennom underordnede aksjeselskaper, vil måtte kanalisere styring og kontroll med denne del av NORFUNDs midler gjennom aksjeselskapets relevante organer. Aksjeselskapet vil således formelt stå som eier av de midlene som selskapet forvalter. Dette innebærer imidlertid at de forutsetninger som ligger til grunn for organisering av NORFUND i utgangspunktet også må få anvendelse på de selskaper som NORFUND investerer i som ledd i organiseringen av sin bruk av virkemidler.

Departementet legger til grunn at to klare betingelser må være oppfylt når NORFUND på denne måten formaliserer et strategisk samarbeid med bedrifter og andre lands fond. For det første må det kunne sikres at de investeringer som organiseres innenfor samarbeidet skjer i de land som NORFUND kan investere i, dvs. land som er definert som utviklingsland iht. OECD/DACs retningslinjer, jf. Ot.prp. nr. 13 (1996-1997) pkt. 2.3. For det annet må NORFUND ha tilstrekkelig kontroll med virksomheten i slike samarbeidsselskaper til at også de øvrige retningslinjer som gjelder for NORFUNDs egen virksomhet ivaretas.

Et særlig forhold er hvorvidt organiseringen av NORFUND som særlovsselskap i seg selv legger begrensninger på valget av selskapsform når NORFUND deltar i samarbeidende selskaper. Valget av særlovsskapsformen var begrunnet med at denne skapte tilstrekkelig rettslig barriere mot direkte økonomisk ansvar for staten i fht. fondets virksomhet. Et annet moment for valget av særlovsskapsformen fremfor aksjeselskap var at aksjeskapsformen, og lovgivningen knyttet til denne, først og fremst er utviklet med tanke på avkastning som viktigste målsetting.

Departementet har vurdert NORFUNDs deltakelse i samarbeidsselskaper, herunder aksjeselskaper, i forhold til ovennevnte kriterier og finner at slike samarbeidsformer er hensiktsmessige. Et hovedargument for den organisasjonsmodell som er valgt, er de utviklingspolitiske fordeler dette har. Gjennom eierskapet i felleskontrollerte selskaper tilføres NORFUND kunnskaper og kompetanse som det ellers ville ha vært vanskelig og kostbart å opparbeide på egen hånd. Samtidig bidrar NORFUNDs deltagelse til at flere investorer trekkes med i næringsutviklingsprosjekter i Sør. Erfaringene fra NORFUNDs deltakelse i de to felleskontrollerte selskapene viser at de forvalter de midler som tilføres i overensstemmelse med rammebetingelsene for NORFUNDs virksomhet. Departementets vurdering av de selskapsmodeller som er valgt, herunder de avtaler som er inngått mellom partene og som ligger til grunn for etableringen av disse samarbeidsselskapene, er at NORFUND på denne måten sikres den mulighet til innsyn og styring med hvordan de midler som tilføres fra NORFUNDs side disponeres som er nødvendig.

Utenriksdepartementet ser imidlertid at det kan være behov for å foreta en klargjøring av NORFUNDs rammevilkår, slik at de tydeligere gir uttrykk for NORFUNDs adgang til å være engasjert i strategiske samarbeidsselskaper slik som Aureos Capital og SNPI. I denne forbindelse anser

Utenriksdepartementet det naturlig å foreta en presisering i lovens § 1.

3 Nærmere om NORFUND-lovens § 1

NORFUNDs formål og virkemidler fremgår av lovens § 1:

«§1. Formål og virkemidler

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) har til formål å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko.

Bare land som av OECD er klassifisert som lavere middelinntektsland og land med lavere inntekt pr. innbygger enn disse, samt andre land som Stortinget beslutter kan motta bistand over næringslivsordningene, er kvalifisert som mottakere.

Fondet kan etter nærmere samtykke forvalte andre statlige støtteordninger for næringsutvikling i utviklingsland.»

Bestemmelsens første ledd angir det som skal være resultatet av NORFUNDs virksomhet, nemlig at det blir stilt egenkapital og annen risikokapital, lån og garantier til disposisjon for utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Denne bestemmelsen omhandler bare de direkte investeringene som foretas i utviklingslandene. Lovens § 1 gir imidlertid ikke noen videre veiledning mht. hvordan NORFUND kan strukturere sitt samarbeid med andre aktører som ledd i å oppnå målsettingen om utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet. En isolert lesning av ordlyden kan således skape uklarhet mht. NORFUNDs adgang til å delta i ulike samarbeidsformer. En slik uklarhet er etter Utenriksdepartementets oppfatning uheldig.

For at det ikke skal oppstå tvil om NORFUNDs adgang til å delta i samarbeidsprosjekter med norske eller utenlandske partnere som ledd i sin virksomhet, herunder deltakelse i felles eide samarbeidsselskaper, foreslås et nytt tredje ledd til § 1. Det nye tredje ledd i § 1 er ment som en klargjøring av NORFUNDs adgang til å delta i slike samarbeidskonstellasjoner.

En forutsetning for NORFUNDs deltakelse i slike strategiske samarbeidsselskaper er at denne form for organisering bare skal omfatte en viss del

av NORFUNDs totale virksomhet, og at det aktuelle samarbeidsselskapet tjener til oppnåelse av NORFUNDs formål etter første ledd. På samme måte som for direkteinvesteringer og andre prosjekter, ligger vurderingen av om det konkrete samarbeidsprosjekt/-selskap kan anses som et instrument for å oppnå NORFUNDs målsettinger hos NORFUNDs styre, jfr. lovens § 11. Statens utøvelse av styring skjer i hovedsak på generelt nivå gjennom instruks i henhold til lovens § 8, og gjennom de årlige budsjettproposisjoner.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Lovteksten presiseres for at den skal gi bedre uttrykk for at NORFUND har hjemmel til å fortsette sin praksis med å organisere deler av sin virksomhet gjennom deltakelse i felleskontrollerte selskaper. Lovendringen antas således ikke å medføre administrative eller økonomiske konsekvenser.

5 Særskilte merknader til Lovutkastet

Nytt tredje ledd i lovens § 1 foreslås å lyde:

«Fondet kan samarbeide med andre for å oppnå sitt formål, herunder blant annet delta i norske og utenlandske selskaper.»

Bestemmelsen fastslår for det første at NORFUND har anledning til å etablere ulike samarbeidsformer med norske eller utenlandske partnere som et virkemiddel for sin ordinære virksomhet. Slikt samarbeid kan organiseres på mange ulike måter, fra de løsere samarbeidsavtaler til etablering av et felles selskap, jf. f.eks. NORFUNDs eierskap i samarbeidsselskapene SN Power Invest A/S og Aureos Capital Ltd.

For det annet er det presisert at det ikke er avgjørende hvor et slikt samarbeid etableres. Det kan for eksempel tenkes at NORFUND i samarbeid med en norsk partner etablerer et norsk aksjeselskap eller at NORFUND i samarbeid med en utenlandsk partner etablerer et selskap i partnerens hjemland eller et tredjeland.

Referansen til lovens § 1 første og annet ledd innebærer for det tredje at det er en forutsetning at det konkrete samarbeidsprosjektet bidrar til oppnåelse av NORFUNDs formål og at samarbeidsprosjektet knytter seg til de land i henhold til annet ledd er kvalifisert som mottakere.

Utenriksdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)

I

§ 1 nåværende tredje ledd blir fjerde ledd.

I lov av 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland gjøres følgende endringer:

II

Loven trer i kraft straks.

§ 1 tredje ledd skal lyde:

Fondet kan samarbeide med andre for å oppnå sitt formål, herunder blant annet delta i norske og utenlandske selskaper.
