



Olje- og energidepartementet
energimeldingen@oed.dep.no

Oslo, 29. januar 2016

ENERGIMELDINGEN – INNSPILL FRA LANDSSAMANSLUTNINGA AV VASSKRAFTKOMMUNAR (LVK)

1 OM LVK

LVK representerer 172 kommuner, som er vertskommuner for vannkraftanlegg i Norge. LVKs syn er at de institusjonelle ordninger rundt vannkraftproduksjonen som vi har i dagens regime og har hatt siden begynnelsen av 1900-tallet, må videreføres også i møte med et åpnere og mer integrert felles europeisk kraftmarked. De institusjonelle ordningene rundt vannkraften – herunder skatteordninger, offentlig eierskap og konsesjonssystemet – har vært avgjørende for det robuste og allment aksepterte kraftsystemet vi har i dag. De institusjonelle ordningene bidrar til forsyningssikkerhet, verdiskaping og et bedre klima og naturmiljø.

2 OVERORDNET OM LVKs SYN PÅ DEN KOMMENDE ENERGIMELDINGEN

Norge er fra naturens side tilgodesett med energiresurser få land har maken til. Det norske velferdssamfunn er tuftet på disse energiresursene, fra vannkraften for hundre år tilbake, og til petroleumsressursene fra 1960-tallet. Et felles kjennetegn for vår energipolitikk har helt siden vannkraftens barndom vært den brede politiske bevissthet om å beholde *den nasjonale råderetten* over disse ressursene. Dette har vist seg ikke bare viktig for å forvalte den enorme rikdommen til beste for Norge, men kanskje like viktig for å beholde kontrollen over de natur- og miljøinngrep utnyttelsen av disse naturressursene med nødvendighet fører med seg, det være seg vannkraften eller oljen og gassen.

Regjeringens energimelding har som målsetting å gi et godt grunnlag for utformingen av *den langsiktige energipolitikken*. Med forbehold for den usikkerhet som alltid vil være forbundet med slik langsiktig politikkutforming, er det LVKs syn at regjering og storting bør legge til grunn følgende seks sannsynlige, internasjonale utviklingstrekk som styrende for utformingen av *vårt fremtidige energiregime*:

- *Det grønne skiftet*. Selv om det hefter betydelig usikkerhet rundt tidsperspektivet på utfasingen av de fossile energikilder, er det hevet over tvil at verden innenfor energimeldingens tidsperspektiv på grunn av *klimautfordringene* vil måtte foreta en radikal omlegging til fornybar energi.

118417-356/160126_høringsuttalelse_oed_energimeldingen_lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvkn.no

- *En europeisk energiunion.* Et ledd i denne utviklingen vil være utformingen av et internasjonalt energimarked, hvor realiseringen av *Den europeiske energiunion* etter alt å dømme vil være nært forestående.
- *Tap av biologisk mangfold.* Den vestlige verdens forbruk av det biologiske mangfoldet er ikke bærekraftig. Utvinningen av de fornybare energikilder må i stadig større grad avveies mot hvilke inngrep det biologiske mangfoldet tåler.
- *Energiforbruket må endres.* Kloden vil ikke tåle tilsvarende ekspansjon i energiforbruket, enten det er fossile eller fornybare energikilder, som vi har sett i vår tid. De negative miljøpåvirkninger vil med sikkerhet passere de tålegrenser vi av hensyn til «*naturens helsetilstand*» må sette.
- *Intensivert teknologiutvikling.* Det forskes mer enn noensinne innenfor fornybar energi, energiomlegging, energiforbruk og naturressursutnyttelse. Dette har bare de to siste tiår ført til en rekke teknologiske fremskritt, som vil gjøre det mulig å foreta det grønne skiftet som er nevnt ovenfor. Den teknologiske revolusjon som allerede har funnet sted innenfor batteri- og lagringsteknologien vil med sikkerhet skyte fart innenfor vesentlig kortere tidshorisont enn energimeldingens.
- *Energimarkedet vil forbli strengt regulert.* Få om noen samfunnssektorer er viktigere for samfunnsutviklingen enn energisektoren. Viktigere enn de store økonomiske verdier som forvaltes og viktigere enn de store naturverdier som forvaltes, vil energisektorens *sikkerhetspolitiske betydning* være. Store deler av de geopolitiske uroligheter vi har vært vitne til i moderne tid, kan føres tilbake til energipolitiske utfordringer. Det er liten grunn til å tro at dette vil endre seg fremover.

LVK ser frem til en ny energimelding om en helhetlig energipolitikk. Sett i lys av de mange internasjonale forpliktelsene Norge har på dette området, samt den europeiske utviklingen mot Energiunionen, er det viktig at energimeldingen drøfter de internasjonale aspektene bredt, også fra et nasjonalt og lokalt perspektiv.

3 RÅDERETTEN OVER RESSURSENE I FORNYBARSAMFUNNET

3.1 Nasjonal råderett over naturressursene: Eierskap

Det er LVKs syn at utformingen av vår energipolitikk bør ha følgende overordnede målsettinger:

- *Norge bør være en pådriver i den internasjonale omleggingen til fornybarsamfunnet, og derigjennom fremstå som et foregangsland.*
- *Norge bør både av hensyn til naturressursforvaltningen og av nasjonaløkonomiske hensyn sikre en fortsatt nasjonal råderett over energiressursene, både de utnyttede og de uutnyttede.*

Overgangen til fornybarsamfunnet kan for Norge sies å innebære «*den tredje energirevolusjon*», hvor de to første – vannkraftens oppfinnelse og oppdagelsen av Nordsjøoljen – som nevnt var preget av ett fellestrekk: Den brede politiske oppslutningen om å sikre *den nasjonale råderetten over egne naturressurser*.

Bakgrunnen for den brede oppslutningen ved begge anledninger var å finne i at det forelå *konkrete utfordringer* av den nasjonale råderetten; både ved de første vannkraftplaner og ved de første oljefunn. Det er ikke like synlig i dag ved overgangen til fornybarsamfunnet at det nasjonale handlingsrommet kan bli utfordret, men det er LVKs syn at den kommende *internasjonaliseringen* av energisektoren nettopp vil innebære en slik utfordring. Både internasjonaliseringen generelt, og den planlagte europeiske Energiunionen spesielt, kan på sikt skape utfordringer for dagens politiske handlingsrom:

Det foreligger tre politiske virkemidler man kan sikre den nasjonale råderetten gjennom; *eierskapsregler, konsesjonsregler og skatteregler*. Norge har i dag sikret eierskapet til petroleumsressursene gjennom petroleumsloven § 1-1 slik:

«Den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning.»

På vannkraftsektoren er eierskapet sikret gjennom industrikonsesjonsloven § 1:

«Landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.»

Det er bred politisk enighet om å forfølge et mål om et styrket offentlig eierskap innenfor vannkraftsektoren. EØS-avtalen artikkel 125 innebærer at hvert land står fritt til å bestemme om landets ressurser skal være i offentlig eller privat eie.

Offentlig eierskap sikrer også en sterkere demokratisk innflytelse i viktige energispørsmål, som f.eks. forsyningssikkerhet, og det fordeler avkastningen fra naturressursene våre til fellesskapet fremfor enkeltaktører.

Det er LVKs syn at regjeringen i energimeldingen innledningsvis bør slå fast at det grunnleggende prinsippet om nasjonalt eierskap til de naturressurser som utnyttes til energiformål, videreføres.

3.2 Nasjonal råderett over naturressursene: Konsesjonssystemet

Både petroleumssektoren og vannkraftsektoren er videre underlagt omfattende konsesjonsregler. Konsesjonsreglene er ikke bare til for å sikre det lovfestede eierskapet, men er også viktige verktøy for å sikre at utvinning av naturressursene og drift av energianleggene ikke gjør større skadevirkninger på naturmiljø og atmosfæren enn strengt nødvendig.

Det er LVKs syn at regjeringen i energimeldingen bør slå fast at Norge vil videreføre strenge nasjonale konsesjonssystemer, som også ivaretar naturressursforvaltningshensyn. LVK ber regjeringen i energimeldingen understreke at konsesjonssystemet skal videreføre den nasjonale råderetten over egne naturressurser.

3.3 Nasjonal råderett over naturressursene: Skattesystemet

Både petroleumssektoren og vannkraftsektoren er underlagt egne skattesystemer, med grunnlag i at disse næringer utnytter fellesskapets naturressurser og gir opphav til en merverdi, grunnrenten, ut over en normalavkastning. Særlig fordi naturressursutnyttelsen på vannkraftsektoren innebærer skadevirkninger på lokale naturverdier, har skattereglene på vannkraftsektoren hatt en lokal forankring helt fra vannkraftens barndom.

Dagens konsesjons- og skatteregime sikrer at vertskommuner for større vannkraftanlegg, får en andel av de verdier som skapes og som ellers går til andre offentlige eiere, staten eller private aktører. At avkastningen av vannkraftproduksjonen også fordeles til vertskommunene er en refleks av at det er disse kommunene som avstår sine naturressurser. Naturressurser som ellers kunne gitt grunnlag for annen bruk og inntekt, som reiseliv, rekreasjon og næringsvirksomhet. Ordningene er også en form for kompensasjon for naturinngrepene i det lokale naturmiljøet, og bidrar til verdiskaping i vertskommunene.

I den forrige energimeldingen, St.meld. nr. 29 (1998–99) står det blant annet følgende:

«Vannkraftressursene har stor betydning for de kommuner hvor ressursene er lokalisert og vannkraftproduksjonen er ofte den viktigste næringen målt etter verdiskapningen.»

Videre står det om fellesskapets eierskap til vannkraften og vertskommunenes rolle:

«Regjeringen har som mål å opprettholde det sterke felles eierskapet til vannkraftproduksjonen, og er innstilt på å utvikle lovverket ytterligere for å klare dette. Regjeringen legger også stor vekt på at de kommunene hvor naturressursene ligger, skal kunne utnytte denne beliggenheten til sin fordel.» (Vår understrekning.)

LVK ber regjeringen i energimeldingen slå fast at Norge vil videreføre nasjonale skatteregler på energisektoren, som gjenspeiler at det er tale om en næring som utnytter grunnrenten og som gjenspeiler vassdragsressursenes lokale forankring. LVK peker på at det i all tid har vært bred politisk enighet om at de lokalsamfunn som avstår sine naturressurser til storsamfunnet, skal beholde en andel av den verdiskapingen som finner sted.

3.4 Klima og miljø

Elektrisitet fra fornybare produksjonskilder må erstatte energi fra fossile kilder dersom vi nasjonalt og internasjonalt skal nå klimamålene. I den forrige energimeldingen ble det uttalt at tiden for de store vannkraftutbygginger er forbi. Det er imidlertid ikke riktig. Det har vært og omsøkes fortsatt store utbygginger i landets kommuner. Det har betydning for det lokale naturmiljøet. LVKs overordnede syn er at både hensyn til klima og lokalt naturmiljø skal ivaretas ved utforming av energipolitikken.

Den planlagte Energiunionen vil innebære et mer integrert europeisk kraftmarked, der kilowattimer – og andre energibærere – flyter fritt mellom landegrensene. Fleksibiliteten i den norske elektrisitetsproduksjonen tilsier at den norske regulerede vannkraften vil få større verdi som eksportvare til kontinentet: Regulerbar kraft som kan utnyttes på minuttet ved behov, har en høy verdi når produksjonen av uregulert kraft er ustabil og uforutsigbar.

En økt utveksling til resten av Europa krever utbygging av kabler og oppgradering av nettet innenlands. I tillegg vil økt utveksling legge press på lokale naturverdier ved at det vil bli mer skvalpekjøring i magasinene. Raske vannstandsendringer i magasiner og nedstrøms kraftverk kan ha store konsekvenser for både flora og fauna i og rundt vannforekomstene. Det er derfor viktig at myndighetene har styringsverktøy for å hindre ødeleggelse av lokalt naturmiljø. I denne sammenheng er EUs rammedirektiv for vann, implementert gjennom vannforskriften av 2006, et viktig styringsmiddel. Gjennom seksårige, regionale vannforvaltningsplaner settes det miljømål for alle vannforekomster. Forskriften skal sikre at det blir foretatt en avveining mellom kraftproduksjon og miljøforbedringer i regulerede vannforekomster. Svært mange konsesjoner til store vannkraftreguleringer ble gitt i en tid da miljøhensyn var underordnet hensynet til alminnelig forsyning. Vannforskriften pålegger de ulke sektormyndighetene å iverksette tiltak for å forbedre miljøtilstanden. Målene i vannforskriften skal oppfylles samtidig som fornybarandelen i

Europas forbruk øker. Miljødirektivene i EU er likestilt, og både Fornybardirektivet og Vanddirektivet skal etterleves.

En rekke eldre utbygginger er gitt uten konsesjon. Vannressursloven åpner for innkalling av slike anlegg til konsesjonsbehandling. LVK mener det er nødvendig å bruke hjemmelen for innkalling for å ha mulighet for styring med kraftproduksjonen også i disse anleggene.

4 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Fra enkelte hold er det hevdet at spørsmålet om eierskap til energiressursene er underordnet, og at Norge kan sikre sine interesser gjennom skatte- og konsesjonsregler.

LVK er ikke enig i det. Den internasjonale økonomien og den økte kapitalflyten over landegrensene utgjør et voksende problem for den nasjonale skatteleggingen, og har skapt en uheldig skattekonkurranse land i mellom. Ikke bare fordelingen av skattegrunnlagene mellom land er en utfordring, men i det hele tatt å fange opp det reelle skattegrunnlaget er blitt en stor utfordring. Når det innvendes at dette i mindre grad gjelder naturressursbaserte næringer som i energisektoren, hvor produksjonen er stasjonær, vil LVK påpeke følgende: Den fremtidige energiforsyningen vil i større grad være basert på utveksling mellom ulike land, mellom ulike energianlegg og mellom ulike energibærere. Hvor den reelle verdiskapingen finner sted, vil ikke lenger være like entydig, og ut fra et nasjonaløkonomisk perspektiv vil det være sårbart å knytte den nasjonale verdiskapingen til skatteregler alene.

På samme måte ser LVK at dagens nasjonale konsesjonssystemer vil kunne bli utfordret av et internasjonalt energimarked og av en europeisk energiunion. LVK ser ut fra solidaritetshensyn og ut fra et miljøperspektiv det positive i et felleseuropeisk energimarked, men vil samtidig understreke at dette lar seg samordne med en nasjonal rett til å forvalte egne naturressurser, blant annet ut fra nasjonale avveininger mellom energiproduksjon og ivaretagelse av det biologiske mangfoldet.

LVK ser positivt på en melding til Stortinget, som vil legge linjer for energipolitikken fremover. Det er viktig at meldingen tar for seg hvordan et mer integrert kraftmarked utfordrer de institusjonelle ordningene som vårt energisystem er tuftet på, ettersom markedet vil legge press på slike ordninger. Meldingen må videreføre dagens regime innenfor eierskap, skatt og konsesjoner.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
leder