

Olje- og energidepartementet
Energi- og vassdragsavdelingen
Postboks 8148 dep

0022 Oslo

Vår ref:#72338/1 Deres ref:04/1994 Oslo, 01. mars 2005

Høringsuttalelse - NOU 2004:26 Hjemfall

Innledning

Vi viser til departementets oversendelse av 1. desember 2004. NITOs overordnede syn er at Norge bør beholde råderetten over vannkraften, som er en unik fornybar, forurensningsfri naturressurs. Vannkraften representerer enorme verdier med svært lang levetid. Vi bør sørge for at verdiene som skapes der tilfaller det norske samfunn. Verdien av vannkraften vil dessuten få en betydelig realvekst fremover, pga den globale miljøsituasjonen og miljøkrav som skal realiseres. Vannkraften representerer en svært viktig infrastruktur i samfunnet, og er grunnlaget for at vi har rimelig kraft til industri, øvrig næringsliv og husholdninger.

- NITO er sterkt kritisk til forslagene fra flertallet i Hjemfallsutvalget, som svekker det nasjonale eierskapet og kan medføre at inntil 1/3 av norske vannkraftressurser varig kommer på utenlandske hender.
- Konsekvensene av ulike alternativer mht blant annet verdien av vannkraften i fremtiden, markedsmakt, kraftpriser og leveringssikkerhet samt sårbarheten i kraftforsyningen i fremtiden må utredes bedre.

NITOs syn

Hjemfallsordningen dreier seg om hvem som skal eie vår kanskje viktigste naturressurs i fremtiden. Ordningen har fram til i dag sikret at vannkraftressursene tilhører folket ved at kraftverk som eies av private tilbakeføres til staten etter en periode på 60 år.

- Etter NITOs syn er det grunnleggende at hjemfallsretten beholdes.

Mindretallets forslag - transaksjonsalternativet

NITO ønsker et robust lovverk som bidrar til å sikre gode rammevilkår for norsk kraftforsyning og kraftoppdekning og leveringssikkerhet for norske forbrukere. NITO støtter mindretallets primæralternativ – transaksjonsmodellen - som innebærer hjemfall 60 år etter et eventuelt salg kun for de kraftverk som blir solgt. Mindretallets forslag til modell vil m.a.o. bare ved salg oppheve den tidsbegrensede konsesjonen, og alle kjøpere – offentlige, private og utenlandske får hjemfall og begrenset konsesjonstid fra kjøpstidspunktet. Det innebærer at alle kjøpere får

samme vilkår ved kjøp. Samtidig fører ikke modellen til salgspress, da en evt selger selv bestemmer tidspunktet for salg. Denne modellen åpner for et marked for omsetning av kraftverk der det måtte være behov for det, og gir samtidig mulighet for videre, langsiktig eierskap.

- Før Stortinget behandler hjemfallssaken bør regjeringen forhandle med EU om mulige politiske løsninger basert på transaksjonsalternativet. Forutsatt at dette alternativet ikke strider mot EØS-avtalen mener NITO transaksjonsmodellen bør benyttes i utformingen av nye konsesjonsregler.

Offentlig/nasjonalt eierskap og sikring av grunnrenten

Offentlig eierskap bidrar til å sikre en rimelig grad av nasjonalt eierskap. Det er viktig bl.a. fordi man på denne måten sikrer at hovedkontorer og andre strategiske funksjoner forblir i Norge. Det er bred politisk enighet om at offentlig eierskap bør brukes for å sikre nasjonal forankring av noen viktige selskaper i Norge. Selv om en endring i dagens hjemfallsordning vil kunne medføre en økning av markedsprisen for kraftverk, vil dette på ingen måte kompensere for det langsiktige tap som kommende generasjoner vil lide. I tillegg har vi hensynet til en sikker og miljøvennlig energiforsyning, som NITO mener best ivaretas ved det offentlige eierskapet som dagens hjemfallsregime sikrer.

NITO mener staten bør sørge for at grunnrenten knyttet til vannkraften hentes inn til beste for hele det norske samfunn. Offentlig eierskap bidrar til å sikre fellesskapet inntekter fra den ekstra avkastning som er knyttet til eierskap til naturressurser. Dette er begrunnelsen for at staten har betydelig eierandeler til olje- og gassforekomstene, og er etter NITOs syn en viktig begrunnelse for offentlig eierskap til kraftressursene.

Beskatning av en utenlandsk eier vil bare sikre deler av gevinsten for det norske samfunn. Dessuten finnes det ingen garanti for at vi i fremtiden kan beholde skatteregler som sikrer deler av verdiskapningen for det norske samfunn. Skatteregler er lett å endre, mens eiendomsretten er nærmest hellig. Derfor er det kun eierskap som vil garantere at verdiene av vannkraften også i fremtiden vil tilfalle det norske samfunn. Med nasjonalt eierskap kan vi ha kontroll med drift, sikkerhet og beredskap - samt at faglig kompetanse sitter hos eieren. Den store gevinsten ved dagens hjemfallsordning er ikke muligheten til å innkassere grunnrente etter 60 år, men at 90 prosent av norsk vannkraft er på offentlige hender fordi hjemfallsordningen har gjort det lite attraktivt for utenlandske interesser å kjøpe seg opp. Derved har grunnrenten så godt som i sin helhet tilfalt det norske samfunn.

- Kun eierskap sikrer at grunnrenten i fremtiden tilfaller det norske folk. Det er svært viktig med et hjemfallsregime som bygger opp under dette.

Lokalt/regionalt eierskap

Det pågår en betydelig omstrukturering innen norsk og europeisk kraftindustri. Selskaper kjøpes opp og slås sammen, og det utvikles store internasjonale konsern innen produksjon og omsetning av kraft. Denne utviklingen - med økende konsentrasjon på eiersiden - må vi regne

med kommer til å fortsette. I en slik situasjon kan det være riktig å satse på å ha minst ett norsk selskap som kan være en betydelig aktør i den europeiske kraftindustrien. Samtidig kan regionale norske selskaper spille en viktig rolle innefor det nordiske kraftmarkedet. I prosjektet "Kraftforsyningens eierskap og regionale betydning" (Nord-Trøndelagsforskning) kommer det frem at lokalt/regionalt eierskap innebærer en større satsing på infrastruktur og bidrag til lokal/regional næringsutvikling. Et lokalt/regionalt forankret eierskap bidrar i større grad til sysselsetting og aktivitet i nærområdet, og bidrar dermed til å opprettholde bosetting i distrikts-Norge.

Konsekvenser av flertallets forslag

Flertallet i hjemfallsutvalget går inn for en likestilling mellom alle eiere av vannkraftverk, ved at alle gis 75 års konsesjon fra lovens ikrafttredelse. En slik lovutforming kan medføre at store deler av norske vannkraftressurser blir kjøpt opp av utenlandske kraftselskaper. At offentlige eiere pålegges hjemfall vil medføre et salgspress. Et slikt regime innebærer at kraftverkene er 0 verdt for dagens eiere etter 75 år, og hvis en utsetter å selge vil verdien gradvis forringes. Sammen med Statkraft eier de offentlige kraftselskapene i dag ca. 85 % av norsk kraftproduksjon. Verdien av dette er så høy at det ikke fins privat norsk kapital til å ta over. Utenlandske kraftselskaper står imidlertid klare.

I tillegg fremmer flertallet forslag som – i strid med mandatet – uthuler hjemfallsinstituttet og kan medføre at 1/3 av vannkraftressursene varig kommer på utenlandske hender. Forslaget går ut på at konsesjonærene ved konsesjonstidens utløp skal beholde 1/3 av kraftverket til evig tid.

- Regjeringens forslag til nytt hjemfallsregime vil medføre at utenlandske selskaper overtar norske kraftverk, og verdiene som skapes der. NITO er derfor sterkt kritisk til flertallets innstilling i NOU 2004:26 Hjemfall.

Forholdet til EØS

Flertallet i Hjemfallsutvalget begrunner sin innstilling i stor grad med at Norge må endre hjemfallsordningen, fordi den angivelig er i strid med EØS-avtalen. For å underbygge denne påstanden viser flertallet til en utredning fra Olav Kolstad, Universitetet i Oslo.

Kolstad og Hjemfallsutvalgets flertall aksepterer i utgangspunktet at artikkel 125 i EØS-avtalen gir Norge en suveren rett til fritt å bestemme over landets naturressurser, men føyer til at ettersom elektrisk strøm produsert i Norge er en del av energimarkedet innenfor EØS, er kraftanleggene underlagt de fire "frihetene" i EU. Offentlige og private kraftprodusenter må derfor gis like rammebetingelser. Dette er det imidlertid ulike syn på.

Enkelte jurister hevder bl.a. at dette er å blande sammen eiendomsretten til ressursene og den økonomiske driften av bedriftene. Forskjellsbehandling av borgere og bedrifter ut fra nasjonalitet (som er forbudt) blir til forskjellsbehandling av selskapstyper (som er tillatt). Disse hevder derfor at det er opp til Norge, og ingen andre, å bestemme om de norske kraftressursene skal eies og drives av staten, kommunene, fylkeskommunene eller av private. Hjemfallsordningen er dermed pr. definisjon en akseptert form for "forskjellsbehandling". Ifølge denne tolkingen gjelder

hjemfallssaken kun eiendomsretten til en naturressurs, og ikke spørsmålet om hva kraftselskapene gjør i egenskap av å være deltagere på kraftmarkedet i Europa. Utvalget har m.a.o. basert seg på en ensidig tolkning av EØS-avtalen, og det finnes flere andre kvalifiserte oppfatninger som bør trekkes inn for å gjøre en nærmere analyse av handlingsrommet på dette området.

- NITO mener at det juridiske handlingsrommet innenfor EØS-avtalen må utredes før regjeringen fremmer forslag om nye konsesjonslover for behandling i Stortinget.

Betraktninger i forhold til marked/utvikling av bransjen

Ifølge flertallet i utvalget er effektivt marked for eierskap til kraftselskap, vannfall og kraftanlegg som sentralt for omstilling og utvikling av bransjen. Underforstått hemmer dagens lovverk effektivt marked og dermed også utvikling. Om man ser på fakta, har det siden energiloven trådte i kraft funnet sted omfattende omstillinger både i bransjen og innenfor det enkelte selskap. Man har og unngått de uheldige utslag av omstilling man har sett fra andre bransjer.

- NITO kan ikke se at dagens system/lovverk har hemmet omstilling og utvikling i bransjen. Hvorvidt eksisterende rammebetingelser har hindret nødvendig omstilling i bransjen er heller ikke dokumentert.

Kapital og teknologisk kompetanse

Det hevdes og at dagens lovverk hindrer nye typer aktører å komme inn på eiersiden som kunne tilføre selskapene ny kompetanse og kapital. Etter NITOs syn er det tvilsomt om kapitalbehov i kommunalt eide selskaper har hindret nødvendige investeringer i ny produksjon eller modernisering. Det er heller ikke åpenbart at nye aktører, som antakelig her betyr private eiere, ville tilført selskapene mer kapital. Det er like sannsynlig at private eiere ville tappet egenkapitalen og tatt ut større utbytter enn dagens eiere har. Hvorvidt nye eiere ville tilført selskapene ny kompetanse for kjernevirksomheten, er ikke mindre tvilsomt.

En annen påstand er at utenlandske eiere kan gi tilgang til ny teknologi, markedskanaler og nettverk. Norsk vannkraftnæring er, sammen med olje- og gassnæringen en av de næringene hvor Norge teknologisk ligger i verdenstoppen. Det virker derfor lite sannsynlig at aktuelle utenlandske kjøpere av norsk vannkraft ville føre til noen teknologiske sprang. Når det gjelder behovet for markedskanaler bør dette kunne ivaretas gjennom den nordiske kraftbørsen eller ved samarbeid med andre tilsvarende institusjoner.

- NITO kan vanskelig se at aktuelle private investorer – pensjonsfond, finansinstitusjoner etc. vil tilføre dagens selskaper ytterligere kapital eller vannkraftkompetanse.

Folkets syn på eierskap til vannkraften

Spørsmålet om utenlandske børsnoterte kraftgiganter skal få kjøpe opp norsk er avgjørende for den videre utviklingen av sysselsetting, industri og velferd i Norge. Nærmere 90 prosent av det norske folk vil ha norsk eierskap til vannkraften, ifølge meningsmålinger. Blant annet

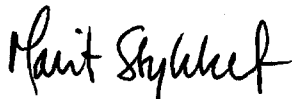
dokumenterer MMI-undersøkelser fra 2003 og november 2004 et stabilt, massivt flertall for nasjonalt eierskap i befolkningen. Den siste undersøkelsen viser og at 1 av 4 ikke har tillit til at regjeringen vil sørge for at dette opprettholdes. På dette området er altså regjeringen og Hjemfallsutvalgets flertall i utakt med folket.

- De folkevalgte kan ikke overse den klart uttrykte folkeviljen i en så viktig sak, med store konsekvenser for kommende generasjoner.

Hensynet til kraftkrevende industri

Vannkraften har gitt unike fortrinn ift å sikre rimelig energi til alminnelig forsyning og industri, spesielt den kraftkrevende. Norges kraftkrevende industri består i stor grad av hjørnesteinsbedrifter på såkalt ensidige industristeder, med stor betydning for bosetting og sysselsetting i distrikts-Norge. Billig kraft er avgjørende for fortsatt virksomhet for denne industrien. Uansett hvilket hjemfallsregime man velger, bør man finne en måte å ivareta hensynet til kraftkrevende industri på, være seg gjennom forlenget konsesjonsperiode eller på andre måter. Forutsetningen for at private eiere eventuelt gis mulighet til å drive videre etter hjemfall må være at kraften knyttes til industriell bearbeiding som grunnlag for arbeidsplasser i kraftkrevende industri.

Med vennlig hilsen



Marit Stykket
President



Tone Tønnessen
Utredningsleder

Telefon 22 05 35 51
tone.tonnessen@nito.no