

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Kjell Irgens Køber [mailto:kkober@online.no]

Sendt: 24. februar 2005 11:29

Til: Postmottak OED

Kopi: Tveit Jon; Lars Thue; Hans Haakon Faanes; Gunnar Vatten; Finn Lied; Erling Diesen; Erik Fleischer; Bjøntegård Hans O.; Holme Nils

Emne: Energiveteranenes høringsuttalelse om hjemfall

Til Olje- og energidepartementet:

Vedlagt følger i elektronisk form Energiveteranenes høringsuttalelse om hjemfall. Vi har tidligere sendt den i papirform med brev av 1. februar 2005.

Det er rettet noen trykkfeil i den elektroniske utgaven, som vi derfor ber om at De bruker i den fortsatte behandlingen av saken.

Med vennlig hilsen

for Energiveteranene

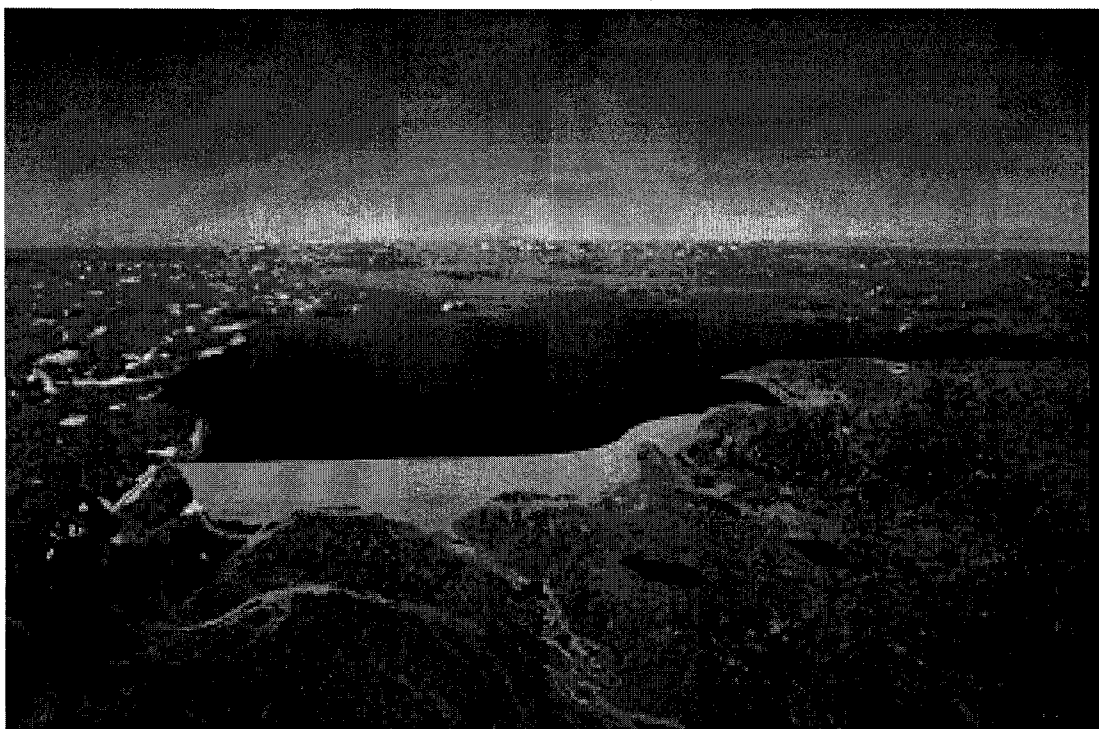
Kjell Køber

Olav Nygards veg 158,

0688 OSLO

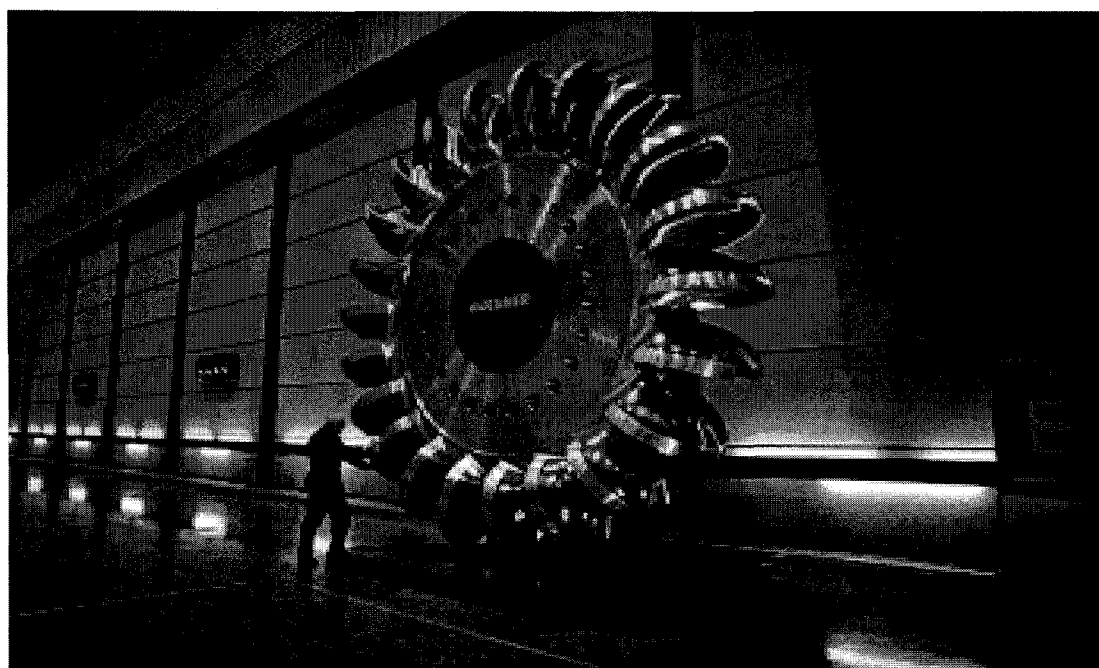
kkober@online.no

Telefon 22 26 62 21



Vannkraftressursene i egne hender

**Energiveteranenes høringssvar til
NOU 2004: 26 Hjemfall**



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Historisk tilbakeblikk.....	3
Verdien av norsk vannkraft.....	4
EØS-avtalen	5
Forslag til nye modeller for ny konsesjonslov	6
Flertallets forslag (Lovtidspunktsmodellen)	6
Mindretallets forslag	6
Mål med ny lov	7
Konsekvenser	7
Lovtidspunktmodellen	8
Transaksjonsmodellen.....	9
Rettighetsmodellen	9
Konsesjonstidens lengde.....	9
Hvem blir de nye eierne?	10
Kraftpriser og markedsrett	11
Skatt	11
Marked og effektiv drift.....	11
Utleie.....	12
Kommunal kapital, avkastning og finansiering	12
Hovedkontor, kompetanse og næringsutvikling	13
Sårbarhet i kraftforsyningen	13
Konklusjon.....	13

Vedlegg:

- [1] 3 meningsmålinger
- [2] Verdien av vannkraft. Detaljerte beregninger

Energiveteranenes høringssvar til NOU 2004:26

Sammendrag

Flertallet i Hjemfallsutvalget går inn for lovutforminger som vil forhindre et stabilt norsk eierskap av våre vannkraftverk under henvisning til hva de mener EU kan akseptere. Dette kan medføre at store deler av norske vannkraftressurser blir kjøpt opp av utenlandske kraftselskap.

I tillegg fremmer de forslag som uthuler hjemfallsinstituttet og foreslår en ordning som kan medføre at 1/3 av de norske vannkraftressursene varig kommer på utenlandske hender.

Energiveteranene er uenig i dette og mener:

- *Før Regjeringen fremmer forslag om nye konsesjonslover for behandling i Stortinget, må det juridiske handlingsrommet innenfor EØS-avtalen utredes.*
- *Deretter må konsekvensene av de ulike alternativer utredes på områder som blant annet:*
 - *Konsekvenser av salgspresset når det gjelder fremtidig eierskap*
 - *Markedsmakt, kraftpriser og leveringssikkerhet i et fremtidig kraftmarked med få sterke utenlandske kraftselskap*
 - *Verdien av norsk vannkraft i fremtiden*
 - *Flytting av hovedkontor og kompetanse til utlandet fra alle landets regioner*
 - *Sårbarheten i kraftforsyningen ved utenlandsk eierskap*
 - *Kommunal kapital, avkastning og finansiering*
 - *Skattlegging av grunnrenten i fremtidig kraftproduksjon*
- *Så kan det tas opp reelle forhandlinger med EU for å finne frem til politiske løsninger som sikrer et fortsatt norsk offentlig eierskap til det alt vesentlige av vannkraftressursene.*
- *Forutsatt at Transaksjonsalternativet ikke strider med EØS-avtalen anbefales dette alternativet benyttet i utforming av nye konsesjonslover.*

Hovedargumentene våre for et fortsatt offentlig eierskap til vannkraften er:

- *Vannkraften som en fornybar ressurs vil i fremtiden på grunn av den globale miljøsituasjonen få en betydelig realverdivekst*
- *Investeringene i vannkraften har en meget lang levetid, er nærmest evigvarende, og vil over tid generere en betydelig og økende grunnrente. Kun eiendomsretten sikrer disse verdiene for fremtidige generasjoner*
- *Vannkraften er vår viktigste infrastruktur. Dennes sårbarhet, leveringssikkerhet og riktig kraftpris i fremtiden er avhengig av et fortsatt offentlig eierskap.*
- *Ingen generasjon har moralsk rett til å selge en nasjons fornybare og evigvarende ressurser*
- *Det norske folk sier et klart nei til salg av slike ressurser. De tilhører det norske folk.*

Vannkraften representerer en av Norges viktigste økonomiske ressurser og er grunnlaget for vår elektrisitetsforsyning. Denne ressursen er både fornybar og forurensningsfri. I tillegg er investeringene i utnyttelsen av denne ressursen nærmest evigvarende. Det vil si at selve kraftverkene har en levetid i flere hundre år. Ingen andre industrianlegg i vår moderne verden kan sammenlignes med vannkraften. En avgjørende forutsetning for at samfunnet skal få glede av disse verdiene, er at de offentlig eide kraftselskapene fortsetter et langsiktig eierskap.

Ingen av de viktige kvalitetene ved vannkraften har blitt drøftet i NOU 2004:26 og heller ikke de store verdiene som den representerer har kommet fram. Vi har her å gjøre med verdier som kan sammenlignes med oljeformuen. Verdien av vår utbygde vannkraft vil øke i fremtiden når miljøhensyn i stadig større grad må ivaretaes. Denne verdien vil bli bestemt av kostnadene til alternative måter for å frembringe ny forurensningsfri energi.

Å beholde eiendomsretten til en så stor og viktig nasjonal ressurs innebærer også andre verdier enn bare de rent økonomiske. Det som man gir avkall på ved eventuelle salg av vannkraftverk, er ikke bare eiendomsrett, men også et industrielt miljø med kompetanse. Politikere med historisk og kulturell ballast burde erkjenne at det nasjonale eierskap til landets viktigste naturressurs kan bidra til andre verdier enn bare de økonomiske, som for eksempel en sterkere opplevelse av å tilhøre en nasjon med økonomisk selvstendighet og mangesidig kompetanse. Det er forskjell på å være husmann og odelsbonde. Vannkraften tilhører det norske folk. Vi vil i all fremtid fortsette å ta belastningene med de inngrep som vannkraftutbyggingene har medført, og vi bør derfor oppleve at disse ressursene tilhører oss og at det er vi som disponerer dem.

Ingen enkelt generasjon har moralsk rett til å frata fremtidige generasjoner eiendoms- og disposisjonsretten til våre felles evigvarende ressurser.

Historisk tilbakeblikk

Utvalgets flertallsforslag bryter med en av hjørnesteinene i landets energipolitikk gjennom snart hundre år, nemlig at norsk energiforsyning i hovedsak skal være underlagt nasjonalt og offentlig eierskap. Å sikre et slikt eierskap også over den vannkraften som ble bygd ut av private og utenlandske selskaper, var motivet bak innføringen av hjemfallsinstituttet i konsesjonslovene av 1909 og 1917. Virkningen av flertallets forslag vil være det motsatte. Forslaget vil åpne for at utenlandske og private selskaper overtar eierskapet til en økende andel av de offentlige eide norske vannkraftressursene.

Regjeringen som fremmet konsesjonslovene av 1917, og Stortinget som vedtok dem, hadde et langsiktig perspektiv for utviklingen av norsk vannkraft. Flertallets forslag som nå er lagt fram til endring, mangler en slik langsiktighet. Den dagen en vesentlig del av norsk vannkraft og energiverk er på private og utenlandske hender, vil presset for å fjerne hele hjemfallsinstituttet bli sterkt. Bare offentlig eierskap kan på en robust måte sikre at verdien av vannkraften også på lang sikt blir til glede for folk flest i dette landet. Dette mener det norske folk i dag som for nesten 100 år siden (ca 85 %) i følge 3 meningsmålinger [1] de siste 3 år.

Kåre Willoch uttrykker det slik i sin siste bok "Utfordringer": "Eierskapet til næringer som utnytter norske naturressurser, først og fremst vannkraft, petroleum og fisk,

fortjener spesiell oppmerksomhet. Om vannkraften kan det sies at den som tror at dette bare er et økonomisk spørsmål, kjenner folkesjelen dårlig.”

Verdien av norsk vannkraft

NOU 2004:26 drøfter ikke den økonomiske verdien av vannkraften hverken i dag eller inn i fremtiden. Det er en stor svakhet med utredningen når vi her drøfter fremtiden for en formue på størrelse med oljeformuen.

Når man skal sette verdi på vannkraft, er det spesielt fire forhold som gjør at vannkraft skiller seg positivt fra annen type kraftproduksjon:

- Vannkraften er forurensningsfri.
- Vannkraften er fornybar
- Vannkraftverkene har meget lang levetid med lave rehabiliterings- og driftskostnader. De er nærmest evigvarende
- Effekten i vannkraftverk er hurtigere, billigere og enklere å regulere enn i noe annet produksjonsalternativ.

At vannkraften er forurensningsfri, vil føre til at den får en økende verdi etter hvert som Kyoto-kravene og senere miljøavtaler skal realiseres. Verdien av vår utbygde vannkraft vil da være bestemt av kostnadene til alternative måter for å frembringe ny forurensningsfri energi.

Det er enda en grunn for at verdien av vannkraften kommer til å stige i årene fremover. I dereguleringsfasen i hele Norden i 1990-årene har vi hatt en periode med god krafttilgang, og derav lave kraftpriser. Etter hvert som disse overskuddene forsvinner ved at forbruket fortsetter å øke både i Norden og i Europa, vil kraftprisene stige til hva en ny ren kWh vil koste inklusive miljøkostnader. Dette skjer fordi ingen investerer i økt produksjon som ikke betaler seg i markedet. Markedsprisen vil derved løfte verdien av vannkraften.

Vannkraftverk har som nevnt en meget lang levetid. Rehabiliteringskostnadene ved å holde kraftverkene modernisert for nærmest all fremtid er meget lave, ca 1-2 øre/kWh pr år i tillegg til daglig vedlikehold. Levetiden er derfor flere 100 år, nærmest evigvarende.

Med sin lange levetid er nåverdien av vannkraftverk, dvs. nåverdien av fremtidig netto produksjonsinntekter, sterkt avhengig av den rente som legges til grunn. Private investorer benytter gjerne en kalkulasjonsrente som er så høy at levetider ut over 30 år har begrenset interesse. Med ca 7 % rente er nåverdien av 30 eller 100 år nesten den samme. Et kortsiktig salg i dag vil derfor kun få fram verdien av de første 30 årene. Derfor har vi et hjemfall slik at denne verdien ved et eventuelt salg kommer tilbake til samfunnet. Uten hjemfall får kjøperen den langsiktige verdien gratis. Med så lang konsesjonstid som 75 år og et betydelig salg til utlandet gir det norske samfunn fra seg en stor del av grunnrenten. Offentlige eiere med forpliktelse overfor kommende generasjoner må derfor ta i betraktning de verdier som ligger langt frem i tid. Dette kan illustreres med hva som vil skje hvis en leier ut kraftverket for f.eks 30 år. Den prisen som oppnås for utleien vil ikke være vesentlig mindre enn salgssummen (bekreftet med observasjoner i markedet), mens de hvert 30. år får tilbake et så godt som nytt kraftverk. Til glede for hver kommende generasjon.

Slike langsiktige verdier kommer først frem ved å benytte en såkalt intergenerasjonsrente på 2 %. Som realrente er ikke dette en spesielt lav rente for langsiktige investeringer med lav risiko.

I dag har den offentlig eide vannkraft et produksjonspotensial på ca 100 TWh/år. I et kortsiktig marked vil verdien av denne produksjonen etter en åpning av markedet være 250-300 milliarder kroner. Til sammenligning ville verdien vært ca 150 milliarder kroner med de priser en har sett fra de siste års salg i et lukket marked. De som har solgt seg ut, har tapt store verdier.

Den langsiktige verdien av vannkraften som en får frem ved å benytte en intergenerasjonsrente på 2 % og som en ikke kan få frem ved et salg, vil ligge på fra 800-1000 milliarder kroner alt avhengig av den kraftpris som legges til grunn.

Beregninger av disse verdiene er vist i [2]

EØS-avtalen

Da EØS-avtalen ble undertegnet i 1994, var både Storting og Regjering enige om at dagens ressursforvaltning og konsesjonspolitikken kunne opprettholdes, og at det er et grunnprinsipp i EU at ressursforvaltning er en nasjonal sak som tilligger offentlige myndigheter. Heller ikke et eventuelt EU-medlemskap ville derfor berøres av slike forhold, het det den gang. Dette hevdet Regjeringen også senest for to år siden da den la fram første forslag til ny konsesjonslov. Da het det at uavhengig av EØS-avtalen ønsker Regjeringen å lage en ny eiernøytral lov slik at en får et marked for omsetning av kraftverk. Dette er det meget viktig å merke seg.

Det synes å være enighet i det norske juridiske miljø om at når det gjelder hvilke ressurser som skal bygges ut og hvordan, så ligger dette utenfor EØS-avtalen. Og hvis disse ressursene bygges ut av det offentlige, så er dette fortsatt et nasjonalt ansvar.

Hvordan vannkraftressursene skal utnyttes i et åpent marked synes det imidlertid mer uenighet om. Utvalget har basert seg på en ensidig tolkning av EØS-avtalen, men det finnes andre kvalifiserte oppfatninger som bør trekkes inn for å gjøre en nærmere analyse av vårt handlingsrom.

Konsekvensene når det gjelder vannkraftressursene av de fire friheter ble antagelig ikke grundig nok vurdert av Stortinget før tilslutningen til EØS ble vedtatt i 1994.

Energiveteranene mener derfor at det er desto større grunn til nå å få utredet og forhandlet frem EØS-avtalens handlingsrom før ny konsesjonslov blir utformet og fremmet for Stortinget.

Forslag til nye modeller for ny konsesjonslov

Flertallets forslag (Lovtidspunktsmodellen)

Utvalgets flertall, med bl.a. EBL (kraftverksbransjen). PIL (prosessindustrien) og departementenes representanter, går inn for en likestilling mellom alle eiere av vannkraftverk ved at alle gis 75 års konsesjon fra lovens ikrafttreden. Et unntak gjøres imidlertid for vannfall ervervet før konsesjonsloven av 1909. Disse beholder sine evigvarende eierskap. Dette innebærer:

- Kommuner, fylkeskommuner (og staten selv) som før hadde evigvarende konsesjon, får 75 års konsesjonstid fra lovens ikrafttreden.
- Private, norske (bl.a. Elkem og Hydro) som utenlandske, som før hadde 60 års konsesjon fra konsesjonstidspunktet, får også 75 års konsesjonstid fra lovens ikraftsettelse. Dvs. hjemfall i år 2080 istedenfor i tidsrommet 2010 til 2050.
- Konsesjonsfrie anlegg fra før konsesjonsloven av 1909 beholder sine evigvarende eierskap.

Ved konsesjonstidens utløp foreslår flertallet at konsesjonæren skal beholde 1/3 av kraftverket for evig tid. Dette er en uthuling av hjemfallsinstituttet og det bør påpekes at flertallets forslag her er utenfor utvalgets mandat, som var at hjemfallsinstituttet skulle bestå. Statens representanter, som forøvrig støtter lovtidspunktsmodellen, vil at konsesjonæren kun gis et oppgjør for 20 % av kraftverkets verdi istedenfor at han får 1/3 av kraftverket for evig tid.

Det bør registreres at EBL og PIL primært er for fjerning av hele hjemfallsordningen, og er en del av flertallet kun fordi fjerning av hjemfallet var utenfor utvalgets mandat.

Utvalgets flertall foreslår også at statlig forkjøpsrett blir opphevet. Denne retten i konsesjonsloven ble forsterket ved tilslutningen til EØS i 1994. Energiveteranene mener denne retten fortsatt bør opprettholdes.

Mindretallets forslag

Et tungt mindretall med Landsorganisasjonen (LO), Kommunenes Sentralforbund (KS) og Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) foreslår ordninger som vil sikre langsiktig norsk eierskap til vannkraften, men ber om at saken ikke behandles i Stortinget før Regjeringen har forhandlet med ESA/EU om mulige politiske løsninger. Mindretallet foreslår to modeller som kan sikre et langsiktig eierskap til vannkraften.

Primeralternativet er transaksjonsalternativet som betyr hjemfall 60 år etter et eventuelt salg kun for de kraftverk som blir solgt, d.v.s. at det blir hjemfall og like betingelser for alle kjøpere, og fortsatt dagens evigvarende konsesjon hvis en ikke selger.

Sekundært foreslås en rettighetsmodell med hjemfall for alle 60 år fra lovendringsdato. Eieren får ved hjemfall en kompensasjon på 45 % av verdien for tapt evigvarende konsesjon, men bare hvis han er den opprinnelige eier som har tapt en rettighet. Nye eiere får ingen kompensasjon ved hjemfall. Begge disse alternativer vil kunne føre til et langsiktig eierskap for dagens kraftselskap.

Alle utvalgets modeller vil ved hjemfall gi til vertskommunen inntil 1/3 av verdiene med en nedtrapping avhengig av størrelsen på kraftverket.

Mål med ny lov

Flertallets og mindretallets forslag til modell avspeiler klart forskjellene i mål med en ny konsesjonslov.

Flertallets mål er et åpent marked for eierskapet til kraftverkene, og mener det ikke betyr noe hvem som eier. Departementenes representanter mener dessuten at bransjen trenger både kompetanse og kapital fra nye utenlandske eiere. Er det noe Norge ikke trenger, men har rikelig av, er det kapital og kompetanse. Kompetansen i Norge innenfor utbygging og drift av vannkraftbaserte elkraftsystemer er anerkjent til å være i verdenstoppen.

Flertallet skyver sin tolkning av EØS-avtalen foran seg, skylder på den og underkaster seg EU/ESA's antatte krav om en eiernøytral konsesjonslov. Med de mål som de har, er det ikke behov for å utrede hvilket handlingsrom som faktisk eksisterer.

Videre mener flertallet at siden de offentlige eierne ikke lenger har forsyningsplikt, men kun er vanlige aktører i markedet, bør de ikke lenger ha spesielle konsesjonsvilkår uten hjemfall. Innføring av energiloven og markedsbasert kraftomsetning hadde ingen krav om statlig overtakelse av kraftverkene. Hadde energiloven hatt et slikt krav, ville den aldri blitt vedtatt.

Mindretallets mål er et mest mulig langsiktig offentlig eierskap som de mener best ivaretar samfunnets interesser både økonomisk i videste forstand, kompetansemessig, sikkerhetsmessig og moralsk i forhold til fremtidige generasjoner.

Med sitt primære forslag til modell åpner de også for et marked for omsetning av kraftverk der det måtte være behov for det, men samtidig gir mulighet for et videre langsiktig eierskap. De mener det juridiske grunnlaget må utredes bedre og at vårt handlingsrom blir avklart med EU på et politisk plan, ikke ensidig av en bestemt norsk jurist slik utvalget har gjort.

Energiveteranene er langt på vei enige med mindretallet LO, KS og LVK. Men vi mener at transaksjonsalternativet bør fremmes alene, uten noe sekundærforslag. Dessuten bør det modifiseres noe, bl.a. ved at hjemfallstiden settes til 30 år, ikke 60 år, for å få hyppigere hånd om verdiøkningen. (se eget avsnitt om konsesjonstid)

Dersom rettighetsmodellen skal benyttes mener Energiveteranene at det bør vurderes en høyere kompensasjon enn 45 %.

Konsekvenser

En slik viktig lovendring med konsekvenser i lang tid fremover for vår viktigste infrastruktur burde selvsagt krevet en grundig og bred konsekvensutredning. Det har utvalget ikke tatt seg tid til. Stortinget bør derfor kreve dette utført før saken behandles.

La oss se på noen av de konsekvensene vi mener forslagene til lovendring vil få:

Lovtidspunktmodellen

Et ran

Flertallets modell, lovtidspunktmodellen med innføring av hjemfall for alle uten vesentlig kompensasjon vil føles som et ran av dagens eiere. Departementet mener at Grunnlovens paragraf 105 om full erstatning ikke gjelder for fylkeskommuner og kommuner, men kun for private. At det juridiske grunnlaget for endring av konsesjonsvilkårene uten erstatning er omtvistet og ikke er nærmere avklart før en eventuell lovendring, er kritikkverdig. En annen juridisk fortolkning av loven ville ha vesentlig betydning for konsekvensene.

Flertallet hevder imidlertid at overgang fra et innelåst marked til markedsåpning vil øke verdien av eierskapet og at det ikke er entydig at de offentlige eierne blir påført et tap. Eierne i dag kan ikke selge annet enn til andre offentlige eiere uten at hjemfallet inntreffer og tiden regnes da fra opprinnelig konsesjonsdato. Det begrenser verdiene, og det er riktig at en åpning av markedet vil øke disse. Det er imidlertid ikke bare en salgssum i et åpent marked som beskriver verdien i et eierskap, men like mye en rimelig sikker fremtidig årlig positiv kontantstrøm med økende realverdi fra egne kraftverk, og den vil opphøre om 60/75 år ved et hjemfall. Det fremstår som et tap for eieren sammenlignet med alternativ plassering i verdipapirer. En lengre konsesjonstid vil ikke kompensere dette slik flertallet hevder. På hjemfallstidspunktet er tapet like stort selv om det gjennomføres noen år senere. For den generasjonen som lever da og senere generasjoner, vil det være et tap, hele netto 32 TWh for kommuner og fylkeskommuner er det beregnet eller ca 80 milliarder kroner i dagens marked.

Det er ikke dagens generasjon som får et tap, og tapet blir ikke redusert ved at nåverdien av tapet blir noe mindre med lengre konsesjonstid. For dagens eiere er det kun et tap hvis de selger i dag til private eller utenlandske i forhold hva de kunne ha solgt for uten en hjemfallsordning. Men slike rettigheter har dagens eiere aldri hatt.

Salgspresset oppstår for å hindre et senere tap. Norske vannkraftverk er meget attraktive for alle som driver med kraftproduksjon. Våre vannkraftverk har nærmest evigvarende levetid, er forurensningsfrie, har lave driftskostnader og har robuste driftsegenskaper. Ved at private kjøper, etter flertallsforslaget, vil få en konsesjonstid som er vesentlig lengre enn ved dagens hjemfallsregime, vil markedsprisen for omsetning av vannkraftverk stige betraktelig. Markedsprisen vil imidlertid synke etter hvert som tiden går og hjemfallstidspunktet nærmer seg, og kraftverk verdt 100- 150 milliarder kroner gjøres til null verd for fylkeskommuner og kommuner hvis de blir sittende som eiere så lenge.

Kommuner og fylkeskommuner med dårlig økonomi og store investeringsbehov vil selge sine kraftverk så fort som mulig når salgsverdien reduseres år for år. Forslaget om at eieren på hjemfallstidspunktet skal få beholde 1/3 av eierskapet til evig tid, såkalt partielt hjemfall, vil redusere tapet ved å bli sittende som eier. Tapet vil imidlertid være betydelig, og det vil neppe hindre et stort salg. Salgsverdien vil også øke med nåverdien av restverdien på 1/3 av verdien på hjemfallstidspunktet, en liten bonus til dagens selger. Og hvorfor skal de nye utenlandske eierne få 1/3 av verdien ved et hjemfall og få beholde disse verdiene for all fremtid? De har ikke mistet noen rettigheter. Forslaget vil ha motsatt effekt av hva som det kanskje var tiltenkt. At inntil 1/3 av hjemfallet tilfaller vertskommunene vil ikke bidra til at eierkommunene ikke vil selge, og spesielt gjelder dette bykommunene som ikke er vertskommuner.

En konsekvens av flertallsforslaget er derfor at en stor del av norske vannkraftverk kommer på utenlandske hender i løpet av kommende ti-år og at de vil beholde 1/3 av disse ressursene for all fremtid. Energiveteranene vil derfor fraråde denne modellen på det sterkeste.

Transaksjonsmodellen

Mindretallets forslag til modell vil bare ved salg oppheve den tidsubegrensede konsesjonen, og alle kjøpere, offentlige, private og utenlandske får hjemfall og begrenset konsesjonstid fra kjøpstidspunktet. Det betyr at alle kjøpere vil få samme vilkår ved kjøp. Modellen fører ikke til salgspress da en eventuell selger selv bestemmer tidspunkt for salget, og et eventuelt salg kan utsettes til vannkraften har fått sin verdi i et marked i balanse eller når miljøkrav har gitt ren energi en betydeligere høyere verdi enn i dag.

Det viktigste ved modellen er at de evigvarende konsesjoner som offentlige eiere har, kan opprettholdes med et fortsatt langsiktig eierskap for alle som ikke selger.

For å hindre omgåelse av reglene bør begrenset konsesjonstid og hjemfall bli utløst ved den minste transaksjon etter lovendring. Modellen vil kreve et administrativt apparat for å følge med i endringer i eierforholdene til kraftverkene og i de bakenforliggende eiere, for å avklare når et eventuelt hjemfall vil bli krevet. Dette er utredet og en juridisk farbar vei er funnet. Selv om dette arbeidet vil koste noe, er dette intet å regne mot de mange positive konsekvenser av modellen.

Transaksjonsmodellen vil føre til innelåsing og hindre reorganisering for effektiv drift hevdes det. Et slikt strukturproblem kan imidlertid løses med utleie av kraftverk eller ved fusjon etter bestemte eiernøytrale kriterier.

For modellens forhold til EØS-avtalen henvises til kapitlet om EØS-avtalen.

Forutsatt at Transaksjonsalternativet ikke strider med EØS-avtalen anbefales dette alternativet benyttet i utforming av nye konsesjonslover.

Rettighetsmodellen

Mindretallets sekundære forslag til modell forutsetter at Norge vanskelig kan innføre en transaksjonsmodell på grunn av EU, men søker på annen måte å opprettholde et langsiktig eierskap ved hjelp av en betydelig kompensasjon for tap av en tidsubegrenset konsesjon for de som ikke har solgt. Den vil redusere et salgspress og gi mulighet for en videreføring av eierskapet etter et hjemfall, men Energiveteranene mener kompensasjonen bør vurderes løftet for bedre å sikre denne muligheten hvis denne modellen velges.

Konsesjonstidens lengde

Et flertall på 7 medlemmer vil ha en konsesjonstid på 75 år, mens de øvrige vil ha 60 år. 75 år i stedet for 60 år som i dag begrunnes med at det vil bøte på kommuner og fylkeskommuners tap av en evigvarende konsesjon. Hvordan kan 15 års drift erstatte tap av en evigvarende konsesjon?

Når en kobler denne lange konsesjonstiden og konsekvensene av flertallets lovforslag som er et betydelig salgspress og utsalg til utenlandske kraftselskap, så kan det bli de nye eierne som får fordelene av den lange tiden, ikke dagens offentlige eiere.

Med så lang tid som 75 år gir det norske samfunn fra seg mye grunnrente unødvendig.

Når en skal vurdere lengden på konsesjonstiden, burde en ta utgangspunkt i hva som ville være nødvendig tid for avskrivninger og for tilfredsstillende avkastning til investorene i det markedet som kan forventes. 60 år konsesjonstid var sikkert fornuftig for snart 100 år siden, da investorene måtte starte med investeringer/utbygging i et fattig land med stor usikkerhet i utbyggingskostnader og inntekter p.g.a. liten kunnskap om hydrologien/tilsaget til kraftverkene og om kraftforbruket. De var avhengig av konjunktorene til industrien som var i sin spede etablering, uten kraftlinjer til andre deler av samfunnet. I dag har vi et kraftnett og stort marked med hele Europa.. Markedet er stort, fritt og organisert etter generelle markedslover. Kraften er vår viktigste infrastruktur. All risiko ved utbyggingen er tatt. De eventuelle nye eierne vil gå inn i eksisterende kraftverk der de viktigste faktorene, kapitalkostnadene, hydrologien og markedet, er kjent. Risikoen for ikke å få tilstrekkelig og forventet avkastning på kapitalen er derfor liten. Det burde derfor være grunnlag for en kortere konsesjonstid i dag enn for 100 år siden og en større andel av grunnrenten til staten, kanskje ned mot 30 år som Energiveteranene forslår. Klimaendringer kan tyde på at tilsaget til kraftverkene vil øke i fremtiden. Dette vil i så fall øke verdien av vannkraftverkene ytterligere.

Termiske kraftverk har gjerne en levetid på 30-40 år. De mest aktuelle kjøpere av norske vannkraftverk er utenlandske kraftselskaper som i stor grad får sin produksjon fra termiske verk. De er således fortrolig med investeringer som har en slik levetid. Med de kalkulasjonsrenter som benyttes, er også betydningen for kjøper å få økt konsesjonstiden fra 30 til 60 eller 75 år meget liten. For de nordmenn som lever om 30 år er imidlertid en slik avkorting av konsesjonstiden av stor betydning.

Konsesjonslengden må imidlertid sees i sammenheng med hvilken modell som velges. Til transaksjonsmodellen kan en benytte en kort tid som 30 år da eier selv velger når et eventuelt salg skal gjøres. Mens en kort tid ned mot 30 år for lovtidspunktmodellen ville derimot føre til et betydelig salgspress umiddelbart, og salg før vannkraften har fått sin verdi som ren energi i et marked i balanse.

Hvem blir de nye eierne?

Når kraftverk kommer for salg etter en eventuell lovendring, vil det kun være utenlandske kjøpere til så store verdier. Rent unntaksvis vil norske industriselskaper som Norsk Hydro være i stand til å by over. Alle de store i Europa står klare til å kjøpe seg opp. De store utenlandske kraftselskapene som E.ON og RWE fra Tyskland, EDF fra Frankrike, Fortum fra Finland og Vattenfall fra Sverige står klare til å overta. Statkraft får ikke lov av Konkurransetilsynet til å bli større i Norge selv om de eventuelle nye eierne er større enn Statkraft i Norden, og fylkeskommunene/kommunene har blitt selgere, ikke kjøpere. Felles for flere av de eventuelt nye eiere er at de har stor markedsrett i det nordiske og europeiske marked og at de også har et betydelig offentlig eierskap. Det er derfor ikke privat sektor som blir utvidet ved et slikt salg.

Kraftpriser og markedsrett

Energimarkedet i Europa er inne i en restruktureringsfase med stadig større kraftselskap som resultat. En ser allerede at restruktureringen har ført til kun 4-5 store selskaper som dominerer i hvert marked. Flertallets forslag vil bidra til en slik utvikling også i Norge og Norden. Vi mener dette ikke er en ønsket utvikling for det norske samfunn og strømkundene, og at det ikke kan være en oppgave for norske lovgivere å bidra til en slik utvikling. At disse selskapene vil klare å tjene mer penger ved at de med sin markedsrett klarer å holde høyere priser, vil ikke være uventet. Det utenlandske eierskapet vil få stor makt over prisdannelsen i det norske marked. Det skyldes energilovens svakheter både med hensyn til investeringer i rett tid i forhold til markedets behov og i sikring av nok kraft til akseptabel pris i en tørrårssituasjon. Med en vekst i kraftbehovet må det investeres i ny kraft for at ikke kraftprisen skal bli for høy. Når våre store kraftselskap får utenlandske eiere og Statkraft eventuelt blir privatisert, har det norske samfunn ingen innflytelse på investeringene og hvilket avkastningskrav de nye eierne skal ha for å investere og dermed på kraftprisen. Vi vet at avkastningskravet har vært langt høyere i utenlandske selskap enn i norske. Dette vil ha konsekvenser for kraftprisen og leveringssikkerheten i normale år og enda mer i tørrår når kraftbalansen blir ennå strammere. I slike perioder vil vi få et privat monopol eller oligopol med dagens markedsordning.

I tillegg har de utenlandske eierne også en ikke ubetydelig kontroll med kabelforbindelsene mellom Norden og kontinentet, noe som sammen med eierskapet til kraften og vannmagasinene i Norge vil gi kontroll over transporten av kraft både inn og ut av det nordiske markedet. Det har selvfølgelig konsekvenser for kraftprisen.

Norske forbrukere ville være mer tjent med konkurranse mellom dagens mange offentlige eiere med mer eller mindre nedbetalte kraftverk, enn konkurranse mellom nye utenlandske eiere som skal forrente betydelige beløp som de har investert i overtakelsen av de offentlig eide kraftverkene og eventuelle andeler i Statkraft.

Skatt

Grunnrente- og annen beskatning av utenlandske selskap vil bare sikre deler av gevinsten for det norske samfunn. En særnorsk høy beskatning vil kunne være i konflikt med EØS- avtalen.

Noen tror at skattlegging av kraftverkene kan sikre kontrollen med de langsiktige verdiene og erstatte eiendomsretten. Særlig grunnrenteskatten vil trekke inn til samfunnet deler (27 %) av ekstrasfortjenesten ut over en friinntekt på de etter hvert nedskrevne kraftverkene. Men hvilken garanti har vi for at vi i fremtiden kan beholde slike skatteregler? Det er allerede sterkt press fra bransjen for å redusere skattene, spesielt grunnrenteskatten. Det vil ikke bli mindre press hvis de store aktørene i Europa får større eierandeler. EU omtaler samordning av skattene i forslaget til sin nye grunnlov. Kun eiendomsretten vil garantere for at verdien av vannkraften i fremtiden også tilfaller det norske samfunn. Skatteregler er det lett å endre, men eiendomsretten er nærmest hellig i det samfunn vi ser fremover.

Marked og effektiv drift

At de nye eiere skal være mer effektive til å drive norske vannkraftverk, står ikke til troende. Norge har en meget oppegående vannkraftkompetanse, og planlegging av moderne vannkraftverk har vært en av Norges store eksportartikler i mange år.

Med energiloven fikk vi et marked for kraftomsetning og konkurranse mellom produsentene. Dette førte til økt effektivisering i driften av kraftverkene med benchmarking og fusjoner/reorganiseringer/felles driftsenheter og økt vekt på avkastning av kapitalen. Med driftsutgifter på i størrelsesorden 3 øre/kWh og fremtidige inntekter på 25 øre/kWh er allerede driftskostnadene relativt små, og det meste av produksjonen foregår i relativt store selskap. Å ta i bruk et marked for eierskap vil ikke øke driftseffektiviteten, men heller føre til økt konsentrasjon i eierskapet med økt markedsmakt og høyere kraftpriser som følge for å øke avkastningen. De mye omtalte følger av innelåsingeffekten av eierstrukturen er derfor ubegrunnet i dagens konkurransemarked.

Regjeringen hevder at et fritt marked for eierskap hvor den som byr mest for kraftverkene, bør bli den nye eieren, vil gi størst samfunnsøkonomisk gevinst. Det kan ikke være en samfunnsøkonomisk gevinst for Norge at norske forbrukere må betale mer for kraften p.g.a. økt markedsmakt, og at de utenlandske eiere tar mesteparten av gevinsten med seg hjem.

Utleie

Utvalget er enig om å legge til rette for mer utleie av kraftverk. Dette kan for små kraftselskap være bra for å øke effektiviteten av kraftverkene, hvis en leier ut til en felles driftorganisasjon for flere kraftverk eller for å løse økonomiske problemer for eieren slik at han ikke må selge på grunn av dårlig kommuneøkonomi. Med utleie for en lengre periode opp mot 25-30 år får utleier like mye i utleie som ved salg, viser erfaring. Ved eventuelle fornyelser av avtalene vil utleier også få frem vannkraftens forventede realverdivest. Med transaksjonsalternativet kan utleie derfor være en gunstig ordning.

En utleie reduserer ikke salgspresset for offentlige eiere som har fått tidsbegrenset konsesjonstid med hjemfall. Da er utleie kun interessant for en kort periode i begynnelsen av konsesjonstiden, hvis tiden er lang.

Kommunal kapital, avkastning og finansiering

Hva skal kommunene gjøre med all denne kapitalen fra et eventuelt salg? Skal de plassere den direkte i nye investeringer de ellers ikke hadde råd til med de økte driftskostnader dette fører med seg? Og tåler norsk økonomi at kommunene får så mye kapital? Alternativet er å sette kapitalen i utenlandske fond/aksjer og høste av avkastningen slik oljefondet gjør. I følge internasjonal ekspertise bør ikke den langsiktige avkastningen i slike fond antas høyere enn 4 %. Det er regelen Stortinget følger i bruken av oljefondet. Hadde kapitalen fortsatt stått i norsk vannkraft ville den årlige verdiøkningen pluss egenkapitalavkastningen heller ligget over 10 % enn under. Bare avkastningen har ligget på ca 10 % nå etter at det nordiske markedet har kommet i balanse. Og ennå har vi ikke sett hvilken verdi den rene fornybare vannkraften vil få når verden skal ta den globale klimautfordringen.

Vår vannkraft vil derfor i fremtiden få en stadig økende verdi pga ressurs- og miljøsituasjonen. Det norske samfunn må derfor ikke stille seg så uklokt at det må selge de nærmest evigvarende kraftverkene for å finansiere sine investeringer. Det blir dyre investeringer. Presset på kommuneøkonomien skyldes at staten ikke ønsker å bruke sitt overskudd på flere hundre milliarder kroner i året av frykt for renteheving og inflasjonspress. Bruk av kapital fra salg av kraftverk kan gi like mye press i økonomien som bruk av oljepenger. Det er derfor et paradoks at bruk av oljepenger er

farlig for økonomien, mens det synes som om bruk av vannkraftformuen er ufarlig. Men det er kanskje naivt av kommunene å tro at finansdepartementet vil la kommune fritt disponere denne kapitalen hvis det eventuelt blir et storsalg.

Hovedkontor, kompetanse og næringsutvikling

Eierskap gir kontroll over hvor hovedkontor og kompetansen (teknisk, økonomisk, eierskap) skal være lokalisert. Med utenlandsk overtakelse vil hovedkontorene flyttes ut og filialkontorene vil kun få et vedlikeholdsansvar, og mye kompetanse vil forsvinne. Flytting av hovedkontorer ut vil over tid ødelegge både den tekniske og eierskapskompetansen som er bygget opp over 100 år rundt i alle landets fylker.

Fra flere regioner har en sett hvor viktig energiselskapet er som motor for næringsutvikling lokalt. Energiselskapet har her en viktig samfunnsoppgave, en oppgave som ikke vil bli særlig vellykket uten et nært regionalt eierskap.

Sårbarhet i kraftforsyningen

Beredskapen i kraftforsyningen er ikke tatt med i flertallets overveielser. Det er som om et betydelig utenlandsk eierskap til kraftforsyningen ikke er en relevant problemstilling i den sammenheng. Dette gjelder såvel beredskapen i fredstid overfor naturkatastrofer som sårbarhet mot tilsiktede ødeleggelser ved terrorhandlinger eller i ufredstid. Denne viktige infrastruktur er noe av det første som forsøkes rammet av dem som ønsker å svekke samfunnet. Det er derfor positivt at det tunge mindretallet uttaler at "I beredskapssammenheng er kraftforsyningen utpekt som en av de kritiske samfunnssektorer (...) Også beredskapshensyn tilsier derfor sterk styring og kontroll med vannkraftsektoren"

Det er investert betydelige midler fra samfunnets side for å sikre kraftforsyningen mot ødeleggelser. Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) arbeider med å sikre vitale deler av systemet. Personene i KBO er underlagt grundig sikkerhetsklarering og er rekruttert blant kraftselskapenes driftspersonell. Når utenlandske kraftselskap overtar eierskapet til store deler av kraftverkene, mister vi kontroll med beredskapen ved at kompetanse forsvinner og det blir vanskelig for ikke å si umulig å forhindre at innsynet i vitale deler blir spredd, og viljen til å investere i beredskap blir svekket.

Det offentlige utvalget for sikring av landets kritiske infrastruktur skal legge frem sin innstilling i slutten av 2005 hvor dette temaet blir nøyere vurdert. Stortinget bør derfor vente på denne innstillingen før det behandler konsesjonssaken.

Konklusjon

Endring av konsesjonslovene har, som vi har prøvd å beskrive, stor betydning for det fremtidige norske samfunn. Før Stortinget behandler denne saken, bør det derfor kreve utført en nøytral og bred konsekvensutredning av forslagene på områder som:

- Konsekvenser av salgspresset når det gjelder fremtidig eierskap
- Markedsmakt, kraftpriser og leveringssikkerhet i et fremtidig kraftmarked med få sterke utenlandske aktører
- Verdien av norsk vannkraft i fremtiden
- Flytting av hovedkontor og kompetanse til utlandet fra alle landets regioner
- Sårbarheten i kraftforsyningen ved utenlandsk eierskap
- Kommunal kapital, avkastning og finansiering

- Skattlegging av grunnrenten i fremtidig kraftproduksjon

Å fremme flertallets lovforslag som vil føre til et betydelig salg av norsk vannkraft de nærmeste årene, vil være utrolig uklokt. I tillegg til et stort utenlandsk eierskap om få år vil flertallets forslag med partielt hjemfall medføre at 1/3 av norsk vannkraft vil bli utflagget til utlandet for alltid. Derfor står selvfølgelig kjøperne i kø ved grensen.

Målet med hjemfallsordningen slik den opprinnelig ble laget i 1909 og 1917 var at staten om 60 år fra konsesjonstidspunktet skulle få tilbake de verdiene som tilhører det norske samfunn. Stortinget så på vannkraftressursen som et samfunnsseie, og det mener det norske folk også i dag i følge 3 meningsmålinger de siste 3 år[1]. Men å bruke hjemfallsinstituttet i dag på alle offentlig eide kraftverk slik flertallet ønsker uten skikkelig kompensasjon, vil ha motsatt effekt. Fjerning av det offentlige eierskapet til vannkraften og dermed også fjerning av store verdier og mye kompetanse fra det norske samfunn vil ha store konsekvenser for kraftpris, leveringssikkerhet, sårbarhet og næringsutvikling i alle regioner.

Hva skjer i løpet av de neste 60/75 årene? Med store europeiske kraftselskap som betydelige eiere av norsk vannkraft, vil selv de eventuelle nye liberale hjemfallsregler komme under press. Kan hende eksisterer ikke hjemfallsinstituttet lenger om 75 år. Da har en ny uklok lov kun tjent til å skremme bort dagens eiere fra et langsiktig eierskap.

Med flertallets forslag til lovendring og åpningen for privatisering av Statkraft vil vannkraftnasjonen Norge om relativt kort tid bli en husmann i det nordiske kraftmarkedet.

Forutsatt at Transaksjonsalternativet ikke strider med EØS-avtalen anbefales dette alternativ benyttet i utforming av nye konsesjonslover

Utfordringen går nå først til Regjeringen om at de respekterer det store flertall av det norske folk i deres ønske om å bevare vannkraftressursene i egne hender.

Utvalgets flertallsforslag må stanses, konsekvensene av de ulike alternativer utredes og det må forhandles frem en avtale med EU som sikrer mulighet for et fortsatt langsiktig offentlig eierskap til vannkraften.

17. januar 2005
Energiveteranene

Hans O. Bjøntegård
Erling Diesen
Erik Fleischer
Hans Haakon Faanes
Kjell Køber
Finn Lied
Lars Thue
Jon Tveit
Gunnar Vatten

[1] Tre meningsmålinger:**1. TNS Norsk Gallup Institutt, april 2002:**

Spørsmål: I dag kan utenlandske selskaper kjøpe eierandeler i norske kraftverk, men kjøper de mer enn en tredjedel vil vannkraftverket tilfalle staten etter en viss tid. Dette kalles også hjemfallsretten. Synes du norske vannkraftressurser i framtiden skal kunne selges til utenlandske selskaper uten hjemfall til staten, eller synes du vannkraftressursene bør forbli i norsk eie?

Bør kunne selges til utenlandske selskaper: 7 %

Bør forbli i norsk eie: 87 %

Vet ikke/ubesvart: 6 %

2. TNS Gallup 2. kvartal 2004:

Spørsmål: Regjeringen går inn for å omorganisere de statseide vannkraftverkene til et aksjeselskap, for eventuelt senere å kunne selge aksjer til andre norske og eller utenlandske interessenter. Er du for eller i mot at deler av statens vannkraftverk skal kunne selges til utenlandske interessenter, eller spiller det ingen rolle for deg?

For: 4,8 %

Mot: 84,3 %

Spiller ingen rolle: 8,4 %

Vet ikke/ubesvart: 2,5 %

3. MMI-måling i november 2004, referert i DN 30. november:

Spørsmål: I dag er det mange produsenter av vannkraft i Norge. Hvem mener du bør eie vannkraften i Norge? Mener du det bør være offentlige aktører? Private norske aktører? Utenlandske aktører?

Svar: Offentlige aktører: 66 %

Private norske aktører: 22 %

Utenlandske aktører: 1 %

Vet ikke: 11 %.

[2] Verdien av vannkraft. Detaljerte beregninger

I dag har den offentlig eide vannkraft et produksjonspotensial på ca 100 TWh/år. For å illustrere størrelsen på disse verdiene kan en gjøre følgende beregninger:

1. Bedriftsøkonomisk verdi basert på dagens markedspris
Vi tenker oss som eksempel at all denne vannkraften blir solgt til dagens markedspris. Denne markedspris settes for enkelhets skyld lik 1.50 kr/kWh, som var den prisen Trondheim energiverks produksjon ble solgt for. Markedsverdien i dag av 100 TWh/år blir da:
 $\text{Pris i dagens marked} = 1.50 \cdot 100 \cdot 10^9 \text{ kr} = \mathbf{150 \text{ milliarder kr}}$
2. Bedriftsøkonomisk verdi av 30 års konsesjon basert på kostnadene av ny gasskraft.
Forutsetninger: Kostnader for gasskraft ca. 22 øre/kWh. Driftsomkostninger og skatter for vannkraftverk lik 8 øre/kWh. 7 % rente og 30 års konsesjonstid (kapitaliseringsfaktor = 12.4):
 $\text{Nåverdi 30 år} = (0.22 - 0.08) \cdot 12.4 \cdot 100 \cdot 10^9 \text{ kr} = \mathbf{174 \text{ milliarder kr}}$
3. Bedriftsøkonomisk verdi av 30 års konsesjon basert på kostnadene av ny forurensningsfri gasskraft.
Forutsetninger: Kostnader for forurensningsfri gasskraft ca. 32 øre/kWh. Driftsomkostninger og skatter for vannkraftverk lik 8 øre/kWh. 7 % rente og 30 års konsesjonstid (kapitaliseringsfaktor = 12.4):
 $\text{Nåverdi 30 år} = (0.32 - 0.08) \cdot 12.4 \cdot 100 \cdot 10^9 \text{ kr} = \mathbf{298 \text{ milliarder kr.}}$
4. Bedriftsøkonomisk verdi av 75 års konsesjon basert på kostnadene av ny forurensningsfri gasskraft.
Forutsetninger: Kostnader for forurensningsfri gasskraft ca. 32 øre/kWh. Driftsomkostninger og skatter for vannkraftverk lik 8 øre/kWh. 7 % rente og 75 års konsesjonstid (kapitaliseringsfaktor = 14.25)
 $\text{Nåverdi 75 år} = (0.32 - 0.08) \cdot 14.25 \cdot 100 \cdot 10^9 \text{ kr} = \mathbf{342 \text{ milliarder kr.}}$
5. Samfunnsøkonomisk verdi basert på 75 års levetid og kostnadene for ny forurensningsfri gasskraft,
Forutsetninger: 75 års levetid og med en langsiktig vurdering av fremtidige inntekter, hvor en intergenerasjonsrente på 2 % legges til grunn. Kostnader for forurensningsfri gasskraft ca. 32 øre/kWh. Driftsomkostninger for vannkraftverk lik 4 øre/kWh. 2 % rente og 75 års levetid (kapitaliseringsfaktor = 38.7):
 $\text{Flergenerasjons nåverdi av alle 75 år} = (0.32 - 0.04) \cdot 38.7 \cdot 100 \cdot 10^9 \text{ kr} = \mathbf{1084 \text{ milliarder kr.}}$