

Oslo 19. februar 2009

Utkast til endringar av industrikonsesjonslova, vassdragsreguleringslova og energilova.

Energiveteranenes¹ høringsuttalelse til ”Framlegg om utleige av vasskraftproduksjon”.

Konklusjon.

§1 i den reviderte Industrikonsesjonsloven lyder: *”Landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.”* I loven er grensen for offentlig eierskap satt til minimum 2/3.

Energiveteranene vil fraråde en ordning som åpner for en ubegrenset utleie av offentlig eide vannkraftverk, siden en slik ordning vil uthule det offentlige eierskap til norsk vannkraft ytterligere og skape tvil rundt det reelle politiske grunnlaget for de vedtatte eierskapsbegrensninger.

Energiveteranene er derimot positiv til en utleieordning, dersom den etableres som et alternativ til den mulighet for salg som tillates for inntil 1/3 av eierskapet i følge Industrikonsesjonsloven.

Subsidiært foreslår Energiveteranene at utleie ikke tillates.

OEDs høringsnotat fremfører flere begrunnelser for et utleiemarked:

- 1) Kapitalisere årlige inntekter for derigjennom bl.a. å skaffe kapital til annen offentlig virksomhet
- 2) Redusere kraftprisrisikoen.
- 3) Håp om at en leietaker vil drifte kraftverkene mer effektivt enn dagens eier.
- 4) Bra for kraftmarkedet, mer fleksibel kraftsektor
- 5) Håp om en løsning for kraftkrevende industri.
- 6) Enkelte små kommuner kan være interessert i å kvitte seg med driftsansvar for sine vannkraftverk uten å måtte selge.
- 7) En leieordning kan være et alternativ til salg

Begrunnelsen for dette opplegget sies å være ønsket om et bedre kraftmarked, mer fleksibel kraftsektor og bra for kompetanse og innovasjon i bransjen. Vi mener at det ikke er belegg for dette.

Hva er utleie?

Høringsnotatet legger opp til en ubegrenset utleieordning, men begrenset til kun 15 års varighet av gangen. Utleien må konkurranseutsettes i et åpent marked med adgang for private og utenlandske aktører, men ingen rett til automatisk forlengelse av avtalen.

¹ Energiveteranene er en uavhengig gruppe personer med bakgrunn fra norsk energiforsyning:

Hans O. Bjøntegård, Erling Diesen, Erik Fleischer, Hans H. Faanes, Ingvald Haga, Jon Ingvaldsen, Finn Lied, Lars Thue, Jon Tveit og Gunnar Vatten. (Se <http://www.energiveteranene.no>)

Utleie av kraftverk kan være alt fra kun utleie av et lite kvantum energi som leietaker kan disponere selv uten driftsansvar, og til utleie av hele produksjonen med fullt driftsansvar og ansvar for vedlikehold av kraftverket og salg av kraften.

Betaling til eier vil normalt være en fast engangssum, men kan også være en markedspris avhengig av pris over avtaleperioden.

Det kan ikke være fornuftig å hindre offentlige selskaper fra å selge kraft på lange kontrakter, selv om betalingen ikke skjer forskuddsvis ved kontraktsinngåelse. I denne sammenheng vil vi derfor ikke definere en langtidskontrakt for kjøp av kraft som en kraftleie. *For at en kontrakt skal kunne defineres som utleie, må leietakeren løpende kunne disponere sin del av kraftverkets effekt og energi etter eget behov.* Det eksisterer gjennomprøvd praksis ved felleseide norske kraftselskap på hvordan de enkelte eiere kan disponere sin del av kraften (for eksempel Sira Kvina kraftselskap).

Vi mener også at spørsmålet om hvem som har den tekniske driften, ikke bør ha betydning for hva som er utleie.

Operatøransvar

Høringsnotatet legger også opp til at offentlige eller private operatører kan få ansvaret for den tekniske driften av kraftverkene for samme avtaleperioder på 15 år som for utleie, og at dette skal lovfestes. Samtidig sies det at eier skal ha ansvaret for sikkerheten til magasin og kraftverk, og ansvaret for at alle konsesjonskrav overholdes. Eier må derfor ha bemanning på anlegget. Både eier og leietaker kan sette bort den tekniske driften til operatører.

Ved at forskjellige eiere av kraftverk i samme vassdrag setter bort den rent tekniske driften til en eller et fåtall operatører, kan driften samordnes og kostnadene reduseres.

Opplegget for et utleie- og operatørmarked virker urasjonelt med dobbel bemanning, ingen langsiktighet i vedlikehold, koordineringsproblem mellom drift, vedlikehold og kraftsalg og tap av mye kompetanse og kunnskap om anleggene.

Risiko ved utleie

Ved all utleie er det kun markedsmessig risiko for leietaker, men risikoen kan også reduseres hvis leietaker betaler en kraftprisavhengig leie. All utbyggingsrisiko er tatt av eier. Den hydrologiske risiko er liten, da det normalt vil være en lang periode med hydrologiske data som beskriver forventet produksjon. Usikkerhet pga klimaendringer vil være leietakers ansvar.

Beredskaps- og sikkerhetshensyn må også vurderes ved utleie.

Bør norske kraftverkseiere kapitalisere sine fremtidige inntekter?

Som et ledd i bestrebelsene med å redde klimaet på kloden har verdens politikere bestemt at man skal bruke markedsmekanismer for å få til reduksjoner av CO₂ utslippene. Dette vil medføre økte energipriser i fremtiden, noe som vil øke verdien av den utslippsfrie vannkraften. Eiere av vannkraft vil således innkassere den miljøskatten som prisen på CO₂ kvotene representerer. Skal kommuner, fylkeskommuner og staten inviteres til å gamble på at leieinntektene som en engangssum vil bli større enn fortsatt å produsere selv og selge på kraftbørsen? Dersom engangssummen plasseres i kapitalmarkedet en kortere eller lengre periode, øker risikoen ytterligere. Erfaringen har vist at kompetansen hos kommunene på kapitalmarkedet er mangelfull.

Selv om en bruker en periode på 15 år, er det likevel en lang periode i den turbulente perioden vi går inn i både klimatisk og økonomisk.

Utleien må i henhold til EØS-avtalen legges ut på anbudskonkurranse i hele EØS-området. Vi vil tro at svært få selskaper i Norge vil ha kapital til å leie andre store kraftselskap for mange år med en engangssum. Med årlige leiekostnader kan de overta driften, men da får ikke eieren ut kapitalen hvis det var hovedmotivet for utleie. Det er derfor stor sannsynlighet for at det blir store utenlandske selskaper som vil være deltakere i denne konkurransen. Vil disse som har

begrenset erfaring med vannkraftverk, bidra til mer kompetanse og innovasjon i driften av vår vannkraft? Hvis de store utenlandske selskapene får leie mye norsk vannkraft, vil dette føre til en konsentrasjon i kraftmarkedet? Det vil føre til mindre konkurranse og ikke til det motsatte, som Oed hevder.

Bør myndighetene legge opp til et system der kommunene kan ta ut ekstra kapital, når staten ikke bevilger nok kapital til dem over Statsbudsjettet. Det offentlige Norge renner over av kapital. Hvorfor leie ut for å skaffe oss mer kapital? Det kan bli en unødvendig dyr finansiering av offentlige investeringer. Bruken av denne nye kapitalen bør vel også regnes med sammen med Statsbudsjettet, når en skal vurdere den samlede virksomheten hensyn tatt til inflasjon og rente.

En slik ordning bør også begrenses da den lett kan bli benyttet av den politiske ledelse av kommunene ut fra rene ideologiske begrunnelser, som et ledd i en privatisering av offentlig virksomhet og ikke ut fra rasjonelle argumenter. Slike begrunnelser har ført til tap for kommunene på flere milliarder kroner i den senere tid ved salg av kraftverk

Energiveteranene mener derfor at det ikke bør legges opp til en generell ubegrenset utleieordning som inviterer kommuner og fylkeskommuner til å gamble i et for dem komplisert både kraft- og kapitalmarked.

Utleie og det reelle eierskap.

Energiveteranene er enig i endringen av Industrikonsesjonsloven, hvor det nå i § 1 heter: "Landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå". Grensen for offentlig eierskap er i den reviderte loven satt til at kommuner, fylkeskommuner eller staten reelt sett eier minst 2/3 av vannfalleiende selskap.

Når det gjelder hvordan utleie påvirker det reelle eierskap vil vi vise til Ot.prop. nr 22 (1996-1997) hvor Finansdepartementet uttaler:

"Ved vurdering av om utleieren eller leietakeren skal ansees som kraftverkets eier i skattemessig forstand, må det bl.a. legges vekt på partenenes rettigheter, plikter og risiko etter avtalen i forhold til kraftverkets restverdi ved utløpet av leieavtalen. Dersom leieavtalen er så langvarig at den formelle eiendomsretten faktisk vil være uten realitet, eller dersom leietakeren har rett til ensidig å forlenge leieavtalen slik, vil dette således være et moment for å kunne anse leieforholdet som en kjøpsavtale i skattemessig forstand. I slike tilfelle vil leietakeren for skatteformål ansees som den reelle eier av kraftverket fra det tidspunkt leieavtalen trådte i kraft." (...) "Departementet antar etter dette at det vil bero på en konkret vurdering av den enkelte kontrakt hvorvidt kontrakten må ansees å innebære en overdragelse av eiendomsretten til kraftverket."

Utleie av kraftverk vil således berøre det reelle eierskap avhengig av:

- *Størrelsen på den utleide andel.*

Den reelle offentlige kontroll av et vannfalleiende selskap vil reduseres både ved salg og utleie til private. Salg er begrenset til 1/3. Utleie ut over dette vil redusere kontrollen ytterligere. En stor utleieandel vil svekke troverdigheten eller skape tvil rundt det reelle politiske grunnlaget for de vedtatte eierskapsbegrensninger.

Konsolideringsmodellen med tillegg av omfattende utleieordning vil i prinsippet være lik den hjemfallsordning som EFTA-domstolen fant uforenlig med EØS-avtalen, i det den kombinerer evigvarende eierskap for offentlige med tidsbegrenset leie for private. Den foreslåtte utleieordning kan derfor gi, som noen ønsker, anledning til omkamp i EFTA-domstolen, med bortfall av beskyttelsen av det offentlige eierskap som mulig resultat.

Det vil derfor være hensiktsmessig å innføre en øvre grense på *summen av salg og utleie* av et slikt selskap.

- *Utleieperiodens lengde.*

Spesielt industrileietakere vil ha interesse av lange leieperioder for å trygge sine industrielle investeringer. Risikoen for leietaker av kraftverk vil være lav.

På den annen side vil en lang utleieperiode, som nevnt ovenfor, bringe det reelle offentlige eierskap i fare. Leieperioden bør derfor ikke være for lang.

Vi vil også understreke at gevinsten for en offentlig eier ved å akseptere en lang utleieperiode er liten, da nåverdien av inntekter som ligger langt frem i tid er liten.

Energiveteranene bifaller at eventuell utleie begrenses til 15 år.

- *Hvilken disposisjonsrett over kraftverket leietakeren har.*

For at en kontrakt skal kunne defineres som utleie, må leietakeren løpende kunne disponere sin del av kraftverkets effekt og energi etter eget behov. Hvis en privat aktør som eier 1/3, leier hele produksjonen vil det være illusorisk å snakke om offentlig eierskap.

Vil utleie av kraftverkene føre til en effektivisering av driften?

Dagens vannkraftproduksjon driftes av en meget liten stab, ca 2000 personer eller 15-20 pr TWh. I E-CO Vannkraft er det ca 15 personer pr TWh, men selvsagt noe mer i mindre selskap. Lønnskostnader beløper seg til ca 1 øre/kWh. For mange av selskapene kan en diskutere om bemanningen i dag er for liten. Dagens stab hos de store verkene har også lang praksis i drift av vannkraftverk og i et internasjonalt kraftmarked. Norge har den største vannkraftproduksjonen i Europa, og det er miljøet rundt denne produksjonen som har utviklet alle de dataverktøy som nå benyttes også internasjonalt. Da størstedelen av vår vannkraft er eid og driftet av store kraftselskap, er det liten eller ingen effektivitetsgevinst ved å gjøre driftselskapene enda større. I en anbudskonkurranse i EØS-området og med det nye tjenstedirektivet vil et østeuropeisk kraftselskap kunne operere i Norge med hjemlige lave lønninger. Det ville kunne gi lavere lønnskostnader. Men økonomien i driften av vannkraften ligger i kompetansen til å utnytte vannkraften i markedet, i kunnskapen om alle de enkelte anleggene, og ikke i lønnskostnadene. At noen mindre kommunale kraftverk kan få en mer effektiv drift er ikke umulig, hvis disse ble driftet av noen av de store selskapene i regionen. Men det angår kun en liten del av vår vannkraft.

For små kommuner som ikke ønsker å selge sine kraftverk, og ikke makter å opprettholde tilstrekkelig kompetanse for å ha driftsansvar, vil en fusjon med et annet offentlig selskap kunne være en mulig løsning.

Energiveteranene mener derfor at resultatet av en internasjonal anbudskonkurranse om utleie og drift av vår vannkraft hverken vil føre til bedriftsøkonomisk eller samfunnsøkonomisk gevinst. Vi vil miste mye kompetanse som landet trenger for å forvalte vår vannkraftformue på en god måte.

Det reelle offentlige eierskapet til kraftverkene bør minst være på 2/3.

Konsekvenser av utleie

Slik utleie her er definert, vil leietager disponere kraften etter sitt formål. En utenlandsk leietager vil kunne disponere kraften i strid med norske interesser. Vi tenker her både på en tørrårs-situasjon og den utenlandske leietagers behov for effektkjøring.

Utleie som alternativ til salg.

Industrikonsesjonsloven tillater salg av inntil 1/3 av vannfalleiende selskap. Ved en tilsvarende utleie på begrenset tid vil ulempene i hvert fall begrenses til utleieperioden. For en offentlig eier som vurderer salg av inntil 1/3 av sitt vannkraftselskap, vil en tilsvarende utleie for en begrenset tidsperiode fortone seg som en bedre løsning. Prisen blir ikke vesentlig mindre, og man får den utleide andel tilbake etter utleieperiodens utløp.

En utleieordning hvor summen av utleie og salg begrenses til $1/3$ vil derfor kunne fortrenge det salg som i følge Industrikonsesjonsloven kan tillates av inntil $1/3$ av eierskapet.

En vil derved unngå en ytterligere uthuling av det offentlige eierskap, ved at det er sikret at dette blir på minst $2/3$.

Energiveteranene mener derfor at det er viktig å begrense summen av den utleide og solgte andel av et vannfalleiende selskap for at det reelle offentlige eierskap skal være opprettholdt. Grensen for offentlig eierskap er i den reviderte loven satt til at kommuner, fylkeskommuner eller staten *reelt sett* eier minst $2/3$ av vannfalleiende selskap.

Energiveteranene vil foreslå at grensen for offentlig eierskap ikke tøyes ytterligere ved at summen av solgt og utleid andel ikke kan være større enn $1/3$ av et vannfalleiende selskap.

Med en slik begrensning på summen av salg og utleie er vi enige i at utleieperiodens lengde kan være inntil 15 år.

Etter endt leieperiode må utleier ha adgang til å inngå ny utleieavtale etter konkurranse mellom potensielle leietakere. Leietaker må ikke ha en rett til ensidig forlengelse av leieavtalen.

Leietakeren kan fritt disponere sin del av kraften.

Det vil sannsynligvis være et ønske fra industrihold at de skal kunne leie tilbake hjemfalte kraftverk, f.eks at Hydro ønsker å leie tilbake Røldal-Suldal etter hjemfall. En slik tilbakeleie vil tilsvare foregrepet hjemfall, som etter lovendringen ikke lenger er tillatt.

Energiveteranenes forslag om at summen av solgt og utleid andel av et vannfalleiende selskap ikke kan være større enn $1/3$, medfører således ikke noen ekstra restriksjoner for industrien.

Utleie en løsning for kraftkrevende industri?

Industrielskaper som i dag eier mer enn $1/3$ av vannfalleiende selskap, kan inntil hjemfallstidspunktet selge de overskytende andeler til markedspris (markedsprisen gitt av offentlige selskapers evigvarende konsesjon). Alternativt kan de bytte disse andeler i andeler av offentlig eide kraftselskaper/kraftverk, og få evigvarende konsesjon på disse.

Det har fra den kraftkrevende industri vært hevdet at det er lite attraktivt å være minoritetseier og få andel av grunnrenten/overskuddet som utbytte, og ikke som kraft priset til selvkost fra egne heleide anlegg.

Energiveteranene mener derimot at det må være likegyldig for realøkonomien i industriproduksjonen om grunnrenten tilflyter i form av utbytte eller som kraft til selvkost. Dette illustreres også av de interne kraftprisregimer som industribedriftene har.

Å skaffe den kraftkrevende industrien billig kraft utover dagens egenproduksjon vil ikke løses med en utleieordning. I en anbudskonkurranse om kraftleie vil slik industri likevel ikke kunne konkurrere om leien hvis kraften skal brukes i industrien.

Energiveteranene mener derfor at denne industriens problem må løses på annen måte.