

ENERGIPOLITIKK

1 Res extra commercium

Først noen historiske refleksjoner. Jeg skal omgående komme til fremtiden, vårt tema. Romerne var kloke samfunnsbyggere. Deres lover og institusjoner hadde en styrke som i sekler bar et verdensrike der vitenskap, kultur og handel blomstret. Deres rettssystem var langt fra fullkomment, slavehold var utbredt. Men de hadde forstått at det gode samfunn ikke kan tåle at alle ting gjøres til handelsvare. Noe var så viktig at staten satte et absolutt forbud mot kjøp - og salg av slike umistelige goder.

Forbudet gjaldt bl a akademier, templer og de torg og plasser som var arenaer for fellesskapets utfoldelse. Res er jo det latinske ord for ting, da griper vi poenget ved den juridiske kategori som ble kalt:

Res extra commercium

Kommérs med slike ting var forbudt. De var for viktige til det. Derfor var de helt enkelt stilt utenfor omsetning. For alltid.

2 Kompromissers nødvendighet

Den generasjon jeg tilhører lærte at det var visse områder hvor kompromisser ikke var akseptable. Slik er det også i dag. Det gjelder spørsmål som gjelder selve grunnlaget for landets fremtid. Men i den hverdagslige praktiske politikk er fundamentalisme en plage. Det er neppe noe heroisk ved kompromisset, men i politikken tusen problemstillinger karakteriseres det gode samfunn av evnen til å finne og inngå kompromisser og å motstå fundamentalistenes ensidighet. I *energipolitikken* er det nødvendig å avvise både kraftfundamentalister og naturvernfundamentalister.

3 Energipolitikk

Energipolitikken er av grunnleggende betydning i alle samfunn. Solen er den fundamentale energikilde, den leverer løpende til vår klode 20 000 ganger den energi verdenssamfunnet skyter til i form av biologisk materiale, lagret solenergi ved fossile brensler, kjernekraft og ved indirekte utnyttelse av solenergien i form av vannkraft, vind og bølger. Energipolitikken formål er å sikre dette energimessige tilskudd til den livunderholdende solenergi i et langsiktig perspektiv og ved minst mulig ressursbruk, uten å komme i noen uakseptabel konflikt med vitale interesser. I denne sammenheng vil verden, men også vi, stå ovenfor både strategiske så vel som mer aktuelle problemstillinger, som f eks det prissjokk vi opplevde i vinter.

4 Climate change is real

I det langsiktige strategiske perspektiv må alle ta hensyn til miljøaspektet ved energiforsyningen. Den totale globale energibruk utgjør nu ca 8000 millioner tonn oljeekvivalenter (oe) pr år, og er stigende. Miljøhensynet er viktig, miljøsituasjonen er bestemmende for levevilkår i videste forstand. Temperatur, havnivå, biotoper og stabilitet i klimaet er avgjørende faktorer i økologisk sammenheng. Man stiller naturlig spørsmålet

om hvor meget vi **virkelig** vet om miljøsituasjonen. Det er uomtvistelig at CO₂-innholdet i atmosfæren i dag er vesentlig høyere enn for 50 år siden, at temperaturen øker og at klimaet er mindre stabilt. Det synes gradvis å bli uomtvistelig at de endringer som observeres skyldes verdenssamfunnets bruk av fossile energibærere, at endringene således er menneskeskapte. Det er interessant og viktig at i den nylig fremlagte og grundig underbyggede energipolitikk i Storbritannia, tar man **utgangspunkt** i miljøsituasjonen. **Climate Change is real**. En legger til grunn en målsetting om 60% reduksjon i dagens utslipp av CO₂ ved år 2050. Dette er en dramatisk strategisk beslutning. Statsministrene Tony Blair og Gøran Persson har sammen tilskrevet kommisjonen i EU ved presidenten Romani Prodi og anbefalt at en i Europa som helhet anlegger et tilsvarende perspektiv i energipolitikken. For oss i Norge er det spesielt viktig at en så ledende politiker som Gøran Persson går inn for en så utfordrende målsetting. Svensk energipolitikk vil ha konsekvenser for Norge, noe som vi skal komme tilbake til. Selv om 50 år er en lang tid, er det ikke lenge i forhold til en så vesentlig omlegging mot en "low carbon economy". Det har vært lite internasjonal debatt omkring Blairs forslag. Det skyldes kanskje at 2050 synes noe fjernt for så vel politikere som velgere. De senere års hyppige justeringer av miljøavgifter og endringer i virkemidler, understreker det prekære behov for å meisle ut langsiktige mål og stabile virkemidler.

5 Føre var

Hvilke strategiske konsekvenser skal vi trekke av miljøsituasjonen? Etter mitt skjønn må vi som et minimum anlegge en "føre var"-holdning, dvs ikke ta skritt som med betydelig sannsynlighet vil gi oss langsiktige og alvorlige problemer. Som et eksempel, gass må ikke gjennom en ny infrastruktur gis spredt anvendelse som ikke vil muliggjøre varig lagring av CO₂-utslippene. Det er ingen grunn for oss i Norge til å kopiere Europa med et omfattende gassnett til private kunder. I det britiske perspektiv vil dette bli et kjempeproblem. I vårt land er elektrisitet (el) den mest fornuftige måte å fordele energi på for stasjonære anvendelser, og med varmepumper utgjør dette en høyeffektiv utnyttelse av ressursene.

6 Kyoto

Vi kan ikke forlate miljøproblematikken før vi har understreket at Kyoto-avtalen bare er en symbolsk begynnelse, utfordrende nok, men ganske utilstrekkelig. Viktig, fordi den er et første skritt. For å oppnå en stabilisering av CO₂ i atmosfæren på det dobbelte av det preindustrielle nivå, som anses som akseptabelt, vil verden måtte akseptere den britiske målsetting, dvs en reduksjon av de globale utslipp med 60% fra dagens nivå. Det dreier seg energimessig om en ganske annen verden. Det er i dette perspektiv en må se verdien av den norske vannkraft.

7 Verdien av vannkraften

Den økonomiske verdi av vannkraften er stor av et antall velkjente grunner:

- Den er fornybar

- Den har lang levetid og lave driftskostnader, noen øre pr kWh

- Den er forurensningsfri ved produksjon og anvendelse

- Den fører ikke til utslipp av klimagasser

- Den tillater magasinering

Den representerer en sikker teknologi, produktet vil alltid ha sin anvendelse. Verdien av vannkraften vil stige i årene fremover pga miljøhensynene, bestemt ved kostnadene av de forurensningsfrie alternativer. Ved nåverdibetraktninger, som nok er en tvilsom metode i forbindelse med evigvarende ressurser, må en i det minste anlegge en intergenerasjonsrente ikke over f eks 2% p a. Dette vil gi en verdi av det totale system som overskrider oljefondet. Det er ikke mulig i det lange perspektiv å komme en pengemaskin nærmere enn det norske vannkraftsystem. Dette må være en strategisk erkjennelse. Den leder oss over til diskusjonen av eierskap.

8 Eierskap

Det er interessant å minne om et hovedargument for 100 år siden vedrørende eierskap til vannkraftressursene. Det var elektroteknikkens gjennombrudd som hadde bevirket den kraftige verdistigning av vannkraften, ikke eiernes innsats. Derfor burde verdistigningen tilfalle folket som helhet. På samme måte kan vi resonnerer i dag. Den ytterlige verdistigning som nu skyldes miljøhensynet, bør igjen tilfalle fellesskapet som helhet. Den langsiktige økonomiske verdi av vannkraftsystemet er både stor og viktig. Men en særlig grunn for å beholde det nasjonale eierskap er den mulighet det gir for å bidra til en nasjonal energipolitikk. Vi lever i en verden i endring, ønskede og uønskede. I kriser vil det være viktig å **eie**. Eierskapet står sterkt f eks i forhold til EU-retten, langt sterkere enn muligheten for å anlegge en nasjonal grunnrente- og skattepolitikk. Men eierskapet har ikke bare en økonomisk og en energipolitisk side, det er også et spørsmål om følelser og moral. Vannkraftressursene tilhører folket som helhet. Vår generasjon har ikke moralsk rett til å frata fremtidige generasjoner eiendomsretten til evige naturressurser. Et slik skritt vil være et svik i forhold til fremtiden. Det mest tåpelige argument jeg kjenner er dette: Ingen kan ta fossene med seg. Eiffeltårnet er i Paris, uavhengig av hvem som eier det! Her er det selve kultur- og nasjonalfølelsen som svikter. Og folket tenker sunnere enn visse økonomer. 87% av befolkningen ønsker å beholde det nasjonale eierskap til ressursene. Det skal ikke meget fantasi for å forestille seg at noen kortsynte økonomer, uten historisk perspektiv, vil finne på å dele opp den vannkraftformue som staten besitter i én del som forblir statlig, og en, kanskje til og med større del, som man skal leke med gjennom fusjoner eller lignende. Det kan vises til ordningen med Statoil og SDØE. Men **det er en artforskjell mellom forgjengelige petroleumsressurser og den evigvarende vannkraft**. Enhver oppflising av eierskapet er, jeg gjentar, et svik i forhold til fremtiden.

9 Konesjonslovgivningen

For 100 år siden var det politiske miljøet ikke bare opptatt av unionsoppløsningen, men også av hvordan industrialiseringen kunne fremmes med bibehold av nasjonal styring. Fremsynte mennesker som Chr Michelsen, Gunnar Knudsen og ikke minst Johan Castberg var opptatt av å finne en ordening som gjorde det mulig å tiltrekke fremmed kapital, uten at eiendomsretten til naturressursene gikk ut av landet. Vi fikk gradvis de nu velkjente konsesjonslover som bare gir offentlige eiere (stat, fylker, kommuner) rett til evigvarende konsesjoner. Private, norske som utenlandske, fikk bare tidsbegrensede konsesjoner opptil 60 år med hjemfall til staten ved utløp av konsesjonsperioden. Saksområdet stod helt sentralt i den politiske debatt. Ved sluttbehandlingen i 1917 debatterte Stortinget saken i 14 dager og referatet fyller 1000 sider i Stortingstidende.

Høyesteretts flertall fant i 1918 at hjemfallsordningen ikke stred mot grunnloven. Langsiktige nasjonale interesser hadde den gang større oppmerksomhet enn i dagens Norge.

10 Press fra ESA

ESA, EFTAs overvåkningsorgan for oppfølging av EØS-avtalen, har pekt på at konsesjonslovenes forskjellbehandling av offentlige og private innehavere av konsesjoner, er i strid med EØS-avtalens regler om fri flyt av kapital og etableringsrett. Det foreligger nu et forslag fra Olje og energidepartementet (OED) om endringer i konsesjonsloven. Riktignok hevder departementet at endringene ikke skyldes press fra ESA, men at hovedmotivet er at kraftsystemet ved privat eierskap, kapital og kompetanse som helhet vil bli tilført ny dynamikk. En lite troverdig argumentasjon, kapital har vi jo nesten for meget av og intet er sikrere enn vannkraftformuen, og når det gjelder kompetanse er det jo vannkraft vi virkelig kan. Det er ellers all grunn til kritisk å vurdere holdbarheten av utspillene fra ESA, ikke minst hvorvidt innvendingene også gjelder konsesjoner gitt **før** inngåelsen av EØS-avtalen i 1994.

11 Departementets forslag

Departementets forslag er å endre konsesjonsloven ved å frata kommuner og fylker de evigvarende konsesjoner de nu har og innføre en ny lov med fri omsetning, men med hjemfall etter 75 år fra lovens ikrafttreden og uten erstatning. Dette skulle gjelde alle offentlig eide kraftverk. Det vil bety at etter 75 år vil kraftverkene være null verd for eierne, men selvfølgelig ikke for samfunnet.

12 Lovens konsekvenser

Departementet har ikke foretatt noen konsekvensvurdering av sitt forslag. I og med at loven gis tilbakevirkende kraft, vil dette medføre at fylker og kommuner vil føle seg tvunget til å selge sine kraftverk i god tid før de 75 år er utløpt. Bortsett fra staten, finnes det ikke i Norge kapital for å sikre disse verdier, som nevnt av samme størrelsesorden som Oljefondet. Med de begrensninger som er lagt på Statskrafts ekspansjon, vil utenlandske kraftselskaper i hovedsak bli de nye eiere.

13 Transaksjonsalternativet

Det er fra ulike hold fremmet forslag som burde tilfredstille EU og som vil være langt gunstigere enn departementets forslag. Det har fått betegnelsen **transaksjonsalternativet**:

Offentlige eiere beholder de konsesjoner de er tildelt for sine kraftverk

Private eiere fortsetter med de konsesjoner de i sin tid fikk

Ved salg av offentlig kraftverk opphører den evigvarende konsesjon og det gis ny konsesjon med hjemfall til staten etter 30 år

Dette transaksjonsalternativ vil ha en rekke fordeler. Det gir likebehandling av kjøpere (ESA). Hjemfallet vil ikke inntreffe samtidig. Krav om erstatning vil ikke bli aktuelt, all erfaring forteller at leieavtaler av kraftverk på 20 år omsettes til samme pris som kjøp. Det er den horisont private kjøpere har.

Etter påtrykk fra mange hold er det nu nedsatt et offentlig utvalg for å vurdere sakskomplekset. Utvalget er tungt lastet med økonomer og jurister. Mandatet burde vært klarere i retning av å utrede hvordan det nasjonale eierskap kan bibeholdes ved de nye internasjonale grensebetingelser. Det er å vente at økonomene, i tradisjonell stil, vil hevde at fritt salg av vannkraftressursene vil øke verdiskapningen, og at hjemfall vil være et hinder i den sammenheng. Forslaget om så lang tid som 75 år før hjemfall er en måte å eliminere hjemfallsinstituttet faktisk, om ikke formelt. Hjemfallsordningen er langt mer enn kortsiktig økonomi, den representerer brede nasjonale interesser og hensynet til fremtidige generasjoner. Det bør minnes om at politikken står over jussen og økonomien, nu som før. Saken har en slik dimensjon at Stortinget bør forberede seg på en like perspektivrik debatt som for 100 år siden. Men har vi de personer som matcher Chr Michelsen, Gunnar Knudsen og Johan Castberg? Et eventuelt forslag om oppgivelse av hjemfallsordningen vil være et så alvorlig skritt at det bør forelegges folket som tema ved et stortingsvalg. Kortsiktig økonomisk effektivitet må vike for langsiktig ansvar. Det kan ikke være tvil om hva "folket" ønsker.

14 Den aktuelle situasjon

Jeg har hittil søkt å behandle langsiktige strategiske spørsmål: vår holdning til klimatrusselen, vannkraftens økende verdi, betydningen av det nasjonale eierskap til evigvarende ressurser, hjemfallets sentrale rolle. Men vi har også helt akutte problemer av betydelig kompleksitet, vinterens prissjokk er et eksempel. Vi må ta et kort tilbakeblikk.

15 Energiloven

Før energiloven av 1990 hadde vi et system med mange produsenter og leverandører med oppdeckningsplikt. Økonomene påviste at ordningen ledet til overinvesteringer. Uten noen dyptpløyende offentlig debatt fikk vi gjennom energiloven en ordning med markedsstyring av produksjon og omsetning, mens fordelingsnettene, nasjonalt og lokalt, forble naturlige monopoler. Pga det aktuelle kraftoverskudd i 1990, unnlot man ved vedtaket om liberalisering å sikre at tilgangssiden for ny kraft var tilstede. Dette var en forutsetning for et sosialt akseptabelt marked etter hvert som kraftoverskuddet ble spist opp av den årlige øking i forbruket på ca 1% p a. Prisene på kraften falt i første omgang pga tidligere overinvestering. Markedsentusiastene jublet.

16 Nord Pool

1996 tok vi et skritt, igjen uten offentlig debatt, av kanskje større konsekvens enn selve liberaliseringen i 1990, nemlig etableringen av Nord Pool. Dette gav fri flyt av kraften mellom de nordiske land, bare begrenset av tekniske forhold, uten at det ble fastslått som en forutsetning at hvert land, i et normalår, skulle ha selvdekning. Videre unnlot man å bestemme at det var **et felles ansvar innen Nord pool-området** å sikre "tørårdekning" eller dekning i forhold til andre uforutsette hendelser. **Disse unnlattelsessynder representerte kanskje den største politiske feil som er begått i energipolitikken i moderne tid.** Den første konsekvens av ordningen med fri flyt av kraft er at begrepet nasjonal energipolitikk er blitt uthulet. Den fordel norske brukere skulle ha av våre lave kostnader realiseres ikke ved at vi får noe som nærmer seg en felles nordisk pris. Atompolitikken i Sverige og Finland, og kanskje nu i Storbritannia, blir også et norsk

anliggende. Et eventuelt norsk gasskraftverk vil forsyne Sverige hvis svenske priser blir slik at kraften flyter den vei!

17 Hvordan har det gått?

Hensikten med energiloven var bl a en utjevning av prisene geografisk. Det er oppnådd. Også før loven var samkjøring med utlandet en gjensidig fordel som utjevnet prisene og sikret import i tørrår. Nå er det blitt et felles skandinavisk marked som lenge ennå vil ha begrenset forbindelse til Europa for øvrig.

Hvordan har det så gått rent prismessig i en knapphets situasjon? I hele det nordiske område har bruken av el steget og Norge, Sverige og Finland er underdekket i et normalår. En skulle anta at siden kraftprisen etter teorien skulle bestemmes gjennom tilbud og etterspørsel, vil *all* kraft bli omsatt nær den kostnad som den marginale leverandør har. I en knapphets situasjon vil denne bli høy f eks gitt ved gassturbinkraft. I vinter gikk det ennå verre. Vannkraften sviktet pga lite nedbør og prognoser om høstregn som ikke slo til. Prisen på Nord Pool reflekterte i perioder ikke kostnaden hos noen, men var en ren børspris på samme måte som prisen på aksjer. Den var også utsatt for tilsvarende spekulasjoner. Rene kraftprodusenter, som f eks Akershus fylkes kraftproduksjon, hadde i 2002 et driftsresultat nær 50% av omsetningen.

En grunnleggende forutsetning for en sosialt akseptabel liberalisering har sviktet ved at tilgangssiden for ny kraft av ulike hensyn er stengt, ved at det ikke er enighet om "tørrårsikring" i det nordiske marked, og ved aktørenes opptreden på Nord Pool. Hvis intet politisk skjer, kommer det bare til å bli verre. Prognosene er klare, elforbruket tiltar og det vil bli betydelig underdekning, selv i et normalår. Hvordan kan en norsk regjering leve med at kraftprisen i Norge blir flere ganger kostprisen i gjennomsnitt, og at det i forbindelse med en så livsviktig vare som energi vil bli en "rasjonering via pungen"?

18 Gasskraft

Jeg kan ikke forlate mitt tema uten å si noe om gasskraft. Innvendingene mot tradisjonell gasskraft i Norge er vanskelig å ta helt alvorlig, ordet skinnhellighet faller naturlig, siden vi uten bekymring importerer betydelige kvanta kullkraft. Det naturlige vil etter mitt skjønn være at Statnett, som en del av sitt systemansvar, ble pålagt å bygge et i første omgang tradisjonelt gasskraftverk for å sikre oppdekningen. Og at myndighetene tok opp med Sverige spørsmålet om kostnadsdeling.

Ellers bør arbeidet med å realisere det CO₂-frie gasskraftverk gis høy prioritet ved først å forhindre at utfordringen begravnes i forskning, men at en bidrar til at det skapes en slagkraftig, resultatorientert internasjonal organisasjon, lik den som historisk er nyttet ved tilsvarende oppgaver (Romferge, Man på Månen som eks). Norge er gunstig plassert og spesielt interessert i at det CO₂-frie gasskraftverk blir realisert.

Kanskje bør vi ikke forlate spørsmålet om gasskraft uten å reflektere litt over forslaget om å eksportere gass fra Norge til Storbritannia for der å konvertere til el som igjen gjennom en 700 km kabel føres til Norge. Her bør det sunne folkevett få en sjanse, og vi bør spare multimillionbeløp som går til kreative konsulentfirmaer som med finurlige regnestykker søker å overprøve sunt vett.

19 Kraftforedlende industri

Jeg må si noe om et viktig, men vanskelig tema. Hvordan skal vi sikre vår kraftkrevende industri? Miljømessig er det viktig at mest mulig av verdens forbruk av energitunge varer fremstilles ved hjelp av ren energi, i praksis vannkraft. I vårt land er slik produksjon bærebjelken i flere lokalsamfunn.

Det er gode grunner for å opprettholde denne industri i Norge. Vår kraftforedlende industri har vært basert på egne krafttilganger samt på leveranser fra Statkraftverkene-nå Statkraft- på vilkår fastsatt av Stortinget. Flere store kraftutbygninger i de første tiår etter krigen var direkte knyttet til slike leveranser. Statkrafts priser til denne industri har vært basert på kraftens produksjonskostnad og med sideblikk til konkurrentenes vilkår i USA, Canada og Frankrike. Markedsreformen av 1990 har utfordret denne orden. Var alle klar over dette? Statkrafts priser på de langsiktige leveranser økes nu gradvis og vil bli faset ut i 2007 og 2011.

Denne utvikling betyr store utfordringer til industrien. Den må stadig effektivisere energiutnyttelsen som Hydro har gjort på Sunndalsøra, og industrien bør behold og videreutvikle egne krafttilganger, som igjen Hydro i Tyin. Ved eventuelle nedleggelse, må det vises samfunnsansvar i forhold til eierne, de ansatte og samfunnet rundt.

Men også myndighetene må føre en aktiv politikk til beste for denne industri. Fritak for elavgift er et eksempel. Miljøbegrunnede avgifter under hensyntagen til internasjonale forpliktelser, må ikke føres lengre enn i våre konkurrentland.

I fellesskap må industrien og myndighetene satse på FoU. Men spørsmålet om å nytte Statkraft på samme måte som man i Frankrike nytter EDF vil melde seg. I denne forbindelse vil det være viktig å beholde Statkraft som et 100% statlig eid selskap. Det kan gå en nemesis i politikken når, som et eksempel, generaldirektør Reiten møtte olje og energiminister Reiten i Årdal! Hadde han tenkt så langt?

20 Oppsummering

Oppsummerende, vi står ovenfor et antall strategiske valg og vi har noen høyst aktuelle problemstillinger.

Vi må i energipolitikken erkjenne at miljøhensynet er grunnleggende og som et minimum anlegge en føre-var holdning. Vi må i dette perspektiv erkjenne at vannkraften har fått en ennå større verdi enn tidligere og at eierskapet også av denne grunn er viktig. I tillegg kommer at det nasjonale eierskap har en moralsk side som har noe med landets historiske profil å gjøre. Det bør grundig vurderes om ESAs innvending mot vår konsesjonslovgivning virkelig kan gis tilbakevirkende kraft. Ordningen med hjemfall er så viktig at noen endring ikke bør komme på tale og i alle fall eventuelt må forelegges folket ved et stortingsvalg. En eventuell endring i konsesjonslovgivningen må ikke svekke det nasjonale eierskap og for all del ikke lede til noe salgspres.

Kortsiktig har vi nok rotet til vår situasjon gjennom dårlig forarbeide og manglende konsekvensutredninger, både ved liberaliseringen i 1990 og ennå mer ved etableringen av Nor Pool i 1996. Vi har fått et prisnivå på kraft i Norge som intet har med våre gjennomsnittlige kostnader å gjøre, og selve kraftproduksjonen er blitt rene pengemaskiner som gir høyst usosiale virkninger. Det er alltid vanskelig å rygge på en kronglete vei, men det virkemiddel som ikke vil svikte er å øke kraftproduksjonen. Et norsk tradisjonelt gasskraftverk i Statnetts regi, som en del av Statnetts systemansvar, vil være positivt også i global forurensningssammenheng. Det vil også fra en bred

samfunnsøkonomisk vurdering være meget ”lønnsomt”. Fremtiden for norsk kraftforedlende industri er så konfliktfylt at ingen vil missunne den ansvarlige statsråd.

Så helt til slutt. Markedet tar ikke sosiale hensyn. Alt er ikke bare marked. Res extra commercium!