



Vannkraftressursene i egne hender

Energiveteranenes¹ høringsuttalelse til forslag til lov om endringer i lov av 14. desember 1917 nr. 16 og 17 (industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven)



Oslo 21. april 2008

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>)

1. Sammendrag

Soria Moria-erklæringen, regjeringens eierskapsmelding St.m.nr 13 for 2006-2007, og ikke minst regjeringens "provisoriske anordning om offentlig eierskap til vannkraften" uttrykker en sterk vilje til offentlig eierskap av vår vannkraft, og til å utnytte vannkraften til fellesskapets beste. Dvs.:

- Sikre den økende grunnrenten av vannkraftverkene for fellesskapet.
- Sikre at verdistigningen av de forurensningsfrie vannkraftverkene tilfaller fellesskapet
- Beholde kontrollen over landets elektrisitetsforsyning og derigjennom minimalisere sårbarheten i landets viktigste infrastruktur.
- Kunne bruke Statkraft og andre offentlig eide kraftselskap som virkemiddel for å oppnå viktige samfunnsmessige mål ut over best mulig økonomisk resultat, herunder bidra til å møte næringslivets behov for en stabil og langsiktig kraftforsyning og satsing på nye energiteknologier.
- Sikre utviklingen av det norske kompetansemiljøet innen energiproduksjon generelt og miljøvennlig energiproduksjon spesielt.

Det er all grunn til å gi regjeringen honnør for dens initiativ i denne saken.

Imidlertid vil Energiveteranene uttrykke både overraskelse og bekymring over selve utformingen av forslagene til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven som nå er lagt fram av Olje- og energidepartementet.

I beskrivelsen av lovendringenes mål vektlegges styrkingen av det offentlige eierskap. Det understrekes at disse ressursene "tilhører allmennheten", og at de skal forvaltes til "det felles beste". Overordnet skal hensikten være å konsolidere det offentlige eierskapet.

Energiveteranene mener at det her er svært stor avstand mellom retorikk og realitet. Forslaget i høringsnotatet må tvert i mot karakteriseres som et privatiseringsfremstøt. For det første forslås det at 1/3 av kraftforetakene kan eies av private. Å kalle et aksjeselskap med 1/3 private eiere, som arbeider innenfor en markedsbasert ramme, for et "offentlig" selskap, er høyst tvilsomt. I tillegg er det allerede en viss prosent privat eierskap i sektoren, hvorav en del ikke er underlagt hjemfall. For det andre åpnes det for utleie av kraftverk til private. Teoretisk kan derfor norske vannkraftverk etter noen år være 40 % eid og 100 % drevet av private.

I denne høringsuttalelsen vil Energiveteranene konsentrere seg om å kommentere tre forhold:

- 1) Ordningen med å tillate at private (også utlendinger) konsesjonsfritt kan erverve inntil 1/3 av kraftanlegg, samtidig som evigvarende konsesjon opprettholdes.
- 2) Den bebudede adgang til å leie ut kraftanlegg.
- 3) Overdragelse av vannfall underlagt hjemfallsvilkår fra private til offentlige eiere.

1.1. Adgangen til 1/3 privat eierskap er i strid med den uttalte intensjon med lovforslaget.

Adgangen til privat eierskap svekker alle formålene med offentlig eierskap uten at det er fremsatt argumenter for at det oppnås noen vesentlige fordeler:

- Den betydelige og økende grunnrente tilfaller private eiere proporsjonalt med eierandel.
- Salgssummen for en kraftverksandel vil aldri kunne avspeile verdien av den evigvarende inntektsstrømmen.
- Allerede ved salg av første andel åpnes muligheten for at en hvilken som helst privat kjøper får innblikk i en rekke forhold av økonomisk og sikkerhetsmessig art.

Adgangen i gjeldende konsesjonslovgivning for inntil 1/3 privat eierskap må sees på bakgrunn av å åpne for private andelslag med den ideelle målsetning å levere kraft til selvs-kost til andelshaverne.

Det er ingen grunn til å være beroliget over at denne adgangen til privat eierskap hittil har vært forholdsvis lite benyttet

- I perioden på 90-tallet da en del kommuner ønsket å selge sine kraftverk, var det først og fremst Statkraft som sørget for at disse salgene ikke gikk til private utenlandske selskaper. Konkurransemyndighetene vil forhindre at Statkraft fortsatt skal kunne spille en slik rolle.
- Etter at Stortinget i 2004 vedtok å organisere statens vannkraftverk i et AS under Statkraft SF vil Statkraft AS være et attraktivt oppkjøpsobjekt. En stor del av vår vannkraft er samlet på få kraftselskap, slik at det er en risiko for en betydelig utflagging ved få oppkjøp innenfor 1/3 regelen.
- Vannkraften blir stadig mer verdifull, spesielt for utenlandske kraftselskap med vindkraftverk og termiske kraftverk.

Energiveteranene anbefaler at adgangen til 1/3 privat eierskap oppheves.

1.2. Adgang til utleie av kraftverk kan medføre omfattende utenlandsk kontroll over vår vannkraft.

Selv om detaljene i en utleieordning ennå ikke foreligger, mener Energiveteranene at en slik ordning vil kunne undergrave hovedmålene regjeringen selv har uttalt om viktigheten av et langsiktig offentlig eierskap til norske vannkraftressurser.

Vi har tidligere uttalt oss positivt om at offentlige eiere skal kunne leie ut kraftverk. Dette var imidlertid i tilknytning til ”transaksjonsalternativet”, og var ment som et alternativ til salg. Spesielt vil Energiveteranene advare mot utleie i kombinasjon med 1/3 regelen. Dette vil kunne medføre at kontrollen over vannkraften blir overført til utenlandske eiere. Olje- og energidepartementet legger opp til en så omfattende leieordning for vannkraftverk at det reelle eierskapet vil kunne bli flyttet fra eieren og til leieren. Dersom et privat selskap som eier 1/3 leier de resterende 2/3, vil dette selskap ha kontroll med hele selskapet, og dessuten stå meget sterkt hver gang leiekontrakten skal fornyes.

En utleieordning som foreslått vil kunne undergrave de begrunnelsene regjeringen selv har uttalt om viktigheten av et langsiktig offentlig eierskap til norske vannkraftressurser

Energiveteranene er skeptisk til at det opprettes adgang til utleie av kraftverk, spesielt i kombinasjon med 1/3 regelen. Vi vil komme tilbake til en utleieordning i et eget høringsnotat når regjeringen fremmer den bebudede proposisjon om saken.

1.3. Overdragelse av vannfall underlagt hjemfallsvilkår fra private til offentlige eiere

Energiveteranene er skeptisk til at private eiere skal kunne få selge kraftverk til kommuner og fylkeskommuner til markedspris. Staten går da glipp av hjemfall og vertskommunen går glipp av å kunne sikre seg inntil 1/3 av kraftverket eller dets verdi ved hjemfall

I det følgende begrunnes Energiveteranenes standpunkter nærmere.

2.1 Adgangen til 1/3 privat eierskap frarådes.

På bakgrunn av den konklusjon regjeringen har trukket av EFTA-domstolens avgjørelse, er Energiveteranene både forbauset og bekymret over at ordningen med å tillate at private (også utlendinger) konsesjonsfritt kan erverve inntil 1/3 av kraftanlegg, samtidig som evigvarende konsesjon opprettholdes. En slik adgang svekker formålene med det offentlige eierskap, både økonomisk og sikkerhetsmessig. Vi vil belyse dette i det følgende.

2.1.1 Vannkraften har spesielle, verdifulle egenskaper.

- Vannkraften er fornybar.
- Vannkraftverkene har meget lange levetider (flere hundre år) med lave rehabiliterings- og driftskostnader.

Dette medfører at et vannkraftverk er det nærmeste man kan komme en "evighetsmaskin". Har man et vannkraftverk, er man sikret kraftproduksjon til meget lave kostnader til "evig" tid.

- Vannkraften er forurensningsfri.

Konsekvensen av dette er at produksjonen fra vannkraftverk vil stige i verdi ettersom verden må møte sine miljøutfordringer.

- Effekten i vannkraftverk er hurtigere, billigere og enklere å regulere enn i noe annet produksjonsalternativ. Dette er meget verdifulle egenskaper i samkjøring med andre typer kraftproduksjon. (Fossilfyrt, atom- og vindkraft.)

Dette medfører:

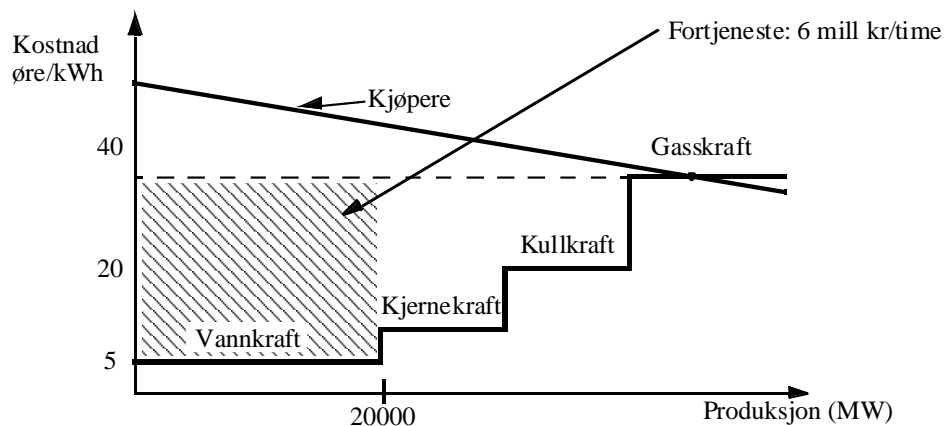
Etter hvert som vårt kraftsystem blir sterkere knyttet sammen med kraftsystemene i Europa vil produksjonen fra vår vannkraft stige i verdi pga økt etterspørsel etter ren energi og pga vannkraftens spesielt gode reguleringsegenskaper.

Miljøkrav, økt energietterspørsel og flere utenlandsforbindelser vil medføre stigende energipriser.

Dvs.: Vår vannkraft er en "evighetsmaskin" med stigende verdi!

2.1.2 Vannkraftens har stor og økende avkastning.

Kjøp og salg av kraft en gros skjer gjennom NordPool. Pris fastsettes for hver time slik at markedet balanseres.



Figuren ovenfor illustrerer vannkraftens avkastning når dyrere kraft bestemmer markedsprisen en gitt time.

Dette markedet omfatter Norden og Europa for øvrig gjennom stadig flere samkjøringsforbindelser.

Dyreste kraftverk i drift bestemmer prisen for all kraft som omsettes i den aktuelle timen.

Uansett om Norge har netto eksport eller import er det denne markedsprisen som gjelder så lenge overføringsforbindelsene til utlandet ikke er fullastete.

Flere forhold tilsier at kraftprisene i Norge vil stige:

- Økte brenselpriser pga energiknapphet gir økte produksjonskostnader for kraft
- Når Kyoto-avtalen går ut i 2011, har EU vedtatt at deres ambisiøse klimapolitikk blir skjerpet. CO₂-kvotepreisen vil dermed gå opp og produksjonskostnadene for kull-, olje- og gassfyrte kraftverk vil stige. Dette medfører økte markedspriser, og verdien av forurensningsfri vannkraft vil fortsette å stige.

- Nye forbindelser fra Norden vil knytte oss nærmere Europa og de høyere priser som eksisterer der.

På denne måten vil vannkraftens avkastning øke. Hvis vi antar 5 øre/kWh i driftskostnader for vannkraft, og et forsiktig anslag på 50 øre/kWh for en fremtidig markedspris, vil 1 TWh vannkraft gi en årlig netto driftsinntekt på 450 mill kr.

For hver TWh som selges til private vil fellesskapet hvert år miste 450 mill kr i driftsinntekt før skatt.

Det er begrenset hvor mye av dette stat og kommune kan ta tilbake i form av skatter.

2.1.3 Vannkraften representerer verdier som ikke honoreres ved salg.

Vannkraftverkenes meget lange levetid medfører et markedsøkonomisk problem når kraftverkenes verdi skal beregnes, idet økonomiske beregninger ikke fanger opp gevinsten med evigvarende inntektsstrømmer. Inntekter som ligger langt frem i tid, blir sterkt nedvurdert i markedet, idet salgsprisen fastlegges som den neddiskonterte verdi av den årlige inntektsstrømmen.

Eksempel:

Hva er verdien i dag av et vannkraftverk som produserer 1 TWh og gir en netto driftsinntekt på 450 mill kr hvert år, forutsatt en rente på 7 %?

- | | | | |
|--|-------------|---------------|----------|
| • Verdien i dag av det 1.året: | | 450 mill. kr | (6.5 %) |
| • Verdien i dag av det 2.året: | (450/1.07=) | 420.5 mill kr | (6.1 %) |
| • Verdien i dag av de 30 første årene: | | 5976 mill kr | (86.9 %) |
| • Verdien i dag av de 75 første årene: | | 6835 mill kr | (99.3 %) |
| • Verdien i dag av et uendelig antall år: | | 6880 mill kr | (100 %) |
| • Verdien i dag av alle år fra og med år 31: | | 904 mill kr | (13.1 %) |
| • Verdien i dag av alle år fra og med år 76: | | 45 mill kr | (0.7 %) |

Som det fremgår er markedsverdien i dag lite avhengig av levetider ut over 30 år, og levetider ut over 75 år har ingen nåverdimeessig betydning.

Ved salg av kraftverk får man ikke betalt for kraftverkenes lange levetider Det er bekreftet med observasjoner i markedet.

1/3 regelen vil således frata kommende generasjoner store verdier uten at vi får betalt for det i dag.

2.1.4 Stor risiko for delprivatisering av Statkraft med 1/3 regelen.

Etter fremlegg fra Bondevik II regjeringen vedtok Stortinget i juni 2004 å organisere statens vannkraftverk i et AS under Statkraft SF. 1/3 regelen muliggjør en rask delprivatisering av statens kraftverker.

En delprivatisering vil foruten tap av store grunnrenteverdier for evig tid medføre at man avskriver Statkraft som instrument for å oppnå viktige samfunnsmessige mål ut over best mulig økonomisk resultat.

Et statlig heleid Statkraft kan f.eks. pålegges å bygge gass- eller kullkraftverk med CO₂-rensing, uten at man behøver å frykte innsigelser fra ESA. Logisk finansieres dette av de store ekstraintekter CO₂-kvotehandelen gir Statkrafts vannkraftverk.² Både et slikt pålegg og en eventuell satsing på nye energiteknologier vil bli stanset av en minoritetsaksjonær som ønsker maksimalt økonomisk utbytte.

Statkraft eier en stor del av de største vannmagasinene, og har tilstrekkelig effektkapasitet til å produsere kraft fra magasin vann ved tilsigssvikt. Derved kan tørrårssituasjoner avklares

² Kvotesystemet for CO₂-utslipp medfører en ikke ubetydelig økning av kraftprisen uten at kostnadene for kraftproduksjon fra vannkraftverk vil stige. NordPool omsetter i dag kvoter for 2008 for over 20 euro/tonn CO₂. Dette vil medføre en økning på 6 øre/kWh i produksjonskostnadene for gasskraftverk og 15 øre/kWh for kullkraftverk. Etter hvordan dette slår ut i den norske kraftprisen, vil Statkraft få en merinntekt i området 3-6 milliarder kr/år.

uten ekstreme prisutslag. En samfunnsmessig disponering av disse vannmagasinene er bare mulig ved et statlig heleid Statkraft.

2.1.5 1/3 regelen gir større sårbarhet i landets viktigste infrastruktur.

Kraftforsyningssystemet er ikke bare landets økonomisk største fastlandsindustri, det utgjør også samfunnets viktigste infrastruktur. Det er viktigst i den forstand at hvis kraftsystemet svikter, så svikter alt annet også.

Dette setter strenge krav til vedlikehold, til reserver, til motstandskraft mot naturgitte påkjenninger og mot menneskepåført skade som hærverk og sabotasje.

I verste fall må kraftsystemet også kunne stå mot terrorisme og krigshandlinger. Dette krever foruten en rekke administrative og rent fysiske tiltak i forbindelse med kritiske objekter rundt om i systemet, også en innøvet og oppdatert beredskapsplan med tilhørende installasjoner for ledelse av drift og reparasjoner under de vanskeligst tenkelige ytre omstendigheter. Det ligger i sakens natur at all informasjon omkring disse forhold må være strengt konfidensiell.

Beredskapsfunksjonen i vårt kraftsystem er i medhold av energiloven tillagt

Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon, KBO. Denne ledes av NVE, og alle aktører innen kraftforsyningen har en rolle å spille i KBO. De større aktørene har en sentral rolle i nær kontakt med NVE. Personene i ledelsen av enhetene innen kraftforsyningen må derfor, i noe varierende grad, få innblikk i saksforhold av vital betydning for rikets sikkerhet.

På denne bakgrunn er lovforslagets hovedregel om offentlig eierskap betryggende. Derimot reiser forslaget om adgang for en kraftverkseier til å kunne selge inntil en tredjedel av det konsesjonsgitte til høystbydende, uansett nasjonalitet, betenkeligheter. Da et slikt nedslag er konsesjonsfritt, vil ikke sentrale konsesjonsmyndigheter kunne innvirke på valg av kjøper. Da slike nedslag som regel vil være økonomisk motivert, vil ny deleier gjerne bli høystbydende, uansett nasjonalitet. En deleier som sitter på inntil en tredjedel, vil normalt kunne kreve styreplass og derigjennom få innblikk i en rekke forhold av økonomisk og sikkerhetsmessig art. Forslaget om utleie reiser de samme betenkeligheter.

2.2 Adgang til utleie av kraftverk kan medføre omfattende utenlandsk kontroll over vår vannkraft.

En ordning med utleie av kraftverk vil være meget uheldig i kombinasjon med adgangen for private til å eie 1/3 av et kraftanlegg. Et utenlandsk selskap kan da på evigvarende basis eie 1/3 og leie resten av et kraftanlegg. Dette medfører at et slikt anlegg vil bli drevet helt på dette selskaps premisser.

Energiveteranene har tidligere uttalt seg positivt om at offentlige eiere skal kunne leie ut kraftverk. Dette var imidlertid i tilknytning til "transaksjonsalternativet", og var ment som et alternativ til salg.

Adgangen til 1/3 evigvarende, privat eierskap sammen med en utleieordning vil kunne uthule det offentlige eierskapet. Det vil også undergrave regjeringens argumentasjon overfor EFTA-domstolen om at offentlig eierskap er nødvendig for å kunne forvalte vannkraftressursene på en samfunnsøkonomisk riktig måte, og man vil være mer sårbar ved en eventuell omkamp i EFTA-domstolen.

De begrensninger som måtte bli lagt på en utleieordning, vil neppe kunne forhindre at det vil oppstå et stort marked for utenlandske kraftselskap som på denne måten vil etablere seg på operatørsiden i norsk kraftforsyning. Disse aktørene vil i fremtiden kunne presse frem mer eierskap til private gjennom EØS.

Energiveteranene er skeptisk til at det opprettes adgang til utleie av kraftverk, spesielt i kombinasjon med 1/3 regelen. Vi vil komme tilbake til en utleieordning i et eget høringsnotat når regjeringen fremmer den bebudede proposisjon om saken.

2.3 Privat salg av offentlige vannfall til markedspris før hjemfall.

OED foreslår at private eiere skal kunne få selge til markedspris før hjemfall. Markedsprisen vil være gitt av at den offentlige kjøper får evigvarende konsesjon, og ikke av selgerens begrensede gjenværende konsesjonstid. Dette betyr at privat eier kan selge sitt kraftverk umiddelbart før konsesjonstidens utløp til en pris som gjenspeiler evigvarende konsesjon. Tidligere krevde salg av private verk før hjemfall statlig godkjenning i hvert enkelt tilfelle, utover at Oed/Kongen i Statsråd selvsagt måtte gi ervervskonsesjon til ny eier. At det ikke var automatikk i å kunne selge til markedspris før hjemfall bekreftes av at Hydro ikke solgte Svelgfoss kraftverk, men lot det bli overtatt av staten gratis på hjemfall for ca 20 år siden. Ved at private får selge kraftverk før hjemfall til markedspris går staten glipp av framtidige hjemfall. Vertskommunene går også glipp av at de etter dagens ordning får inntil 1/3 av kraftverket eller dets verdi ved hjemfall.

Det må også bemerkes at de private bedrifter det her er snakk om ikke lar en slik eventuell gavepakke komme sine kraftkrevende industriforetak til gode gjennom lave kraftpriser, men avregner kraften til markedspris.

Energiveteranene er skeptisk til at private eiere skal kunne få selge kraftverk til kommuner og fylkeskommuner til markedspris. Staten går da glipp av hjemfall og vertskommunene går glipp av å kunne sikre seg inntil 1/3 av kraftverket eller dets verdi ved hjemfall

3. Oppsummering.

- Energiveteranene anbefaler at adgangen for private til konsesjonsfritt å erverve inntil 1/3 av vannkraftanlegg på evig tid oppheves.
- Energiveteranene er skeptisk til at det innføres adgang for private til å leie vannkraftanlegg.
- Energiveteranene mener at en generell adgang til overdragelse av vannfall underlagt hjemfallsvilkår fra private til offentlige til markedspris ikke kan tolkes som en forlengelse av tidligere ordning, og betyr en stor gavepakke til noen få private bedrifter på bekostning av staten og vertskommunene.