

# En bedre forvaltning av norske vannkraftressurser

## Innledning

De siste årene har offentlig eide kraftselskaper investert milliarder i virksomheter og prosjekter utenfor et kraftselskaps kjernevirksomhet. Man har også avdekket en rekke investerings-skandaler og lovbrudd. Det gjør det aktuelt å problematisere det offentlige eierskapet i kraftbransjen: Hvordan er eierstyringen i de kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftselskapene? Hvor god er eierstyringen og avkastningen innenfor kraftsektoren?

De norske kraftressursene representerer enorme verdier og er i hovedsak kontrollert av offentlige aktører. Samtidig er kraftforsyning en viktig del av samfunnets infrastruktur og beredskap.

Finnes det et forvaltningsregime for den norske kraftsektoren, som kan forvalte kraftressursene bedre enn de blir forvaltet under dagens lovverk, ved å sikre fellesskapets rettmessige andel av verdiene, samtidig som det ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet?

Private aktører er nærmest stengt ute av kraftsektoren som følge av *hjemfallsinstituttet*. Mye tyder imidlertid på at private aktørers begrensede muligheter til å eie norske kraftressurser må endres. Samfunnets andel av verdiene kan sikres bedre gjennom å endre skatteregimet til kraftsektoren. Andre samfunnshensyn kan også bevares med en liberalisering.

## Introduksjon til problemstillinger i kraftsektoren<sup>A</sup>

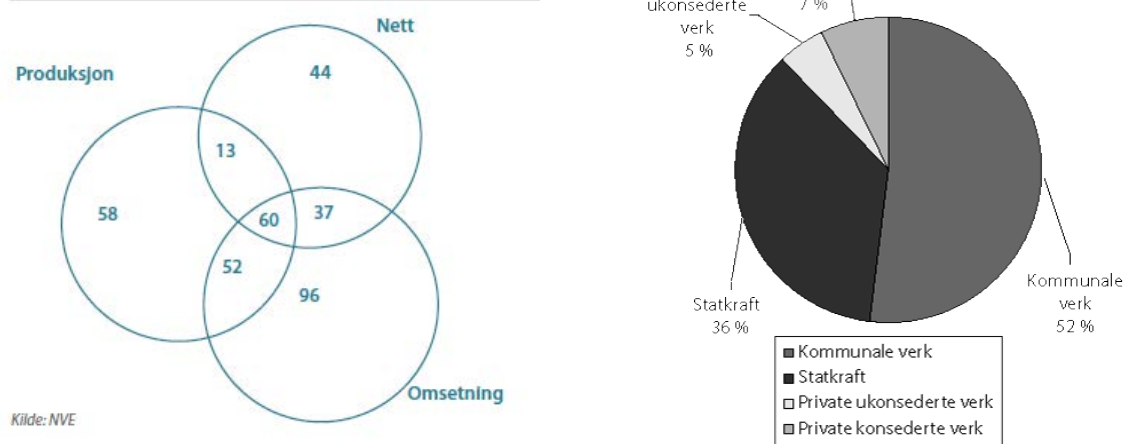
Kraftsektoren i Norge består av et stort antall aktører, som driver innenfor virksomhetsområdene *produksjon, overføring og omsetning av kraft*. Mange mener at også fjernvarmevirksomhet må regnes som et fjerde virksomhetsområde (fjernvarmevirksomhet eller omsetning av kraft vil ikke bli behandlet videre i dette notatet).

---

<sup>A</sup> I notatet vil det forekomme en rekke ord som *kraftbransjen, kraftsektoren, kraftselskaper etc.* Dersom noe ikke er nevnt spesifikk, er det selve **kraftproduksjonen** fra et vannkraftverk som menes og diskuteres i notatet. Kraftselskapenes nettvirksomhet (**kraftdistribusjon**) er nevnt spesifikt i et par avsnitt.

Alle aktører innefor nevnte virksomhetsområder må ha konsesjon fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Overlapping mellom virksomhetsområdene er svært vanlig og bidrar til en komplisert struktur i sektoren. Se figuren under.<sup>1</sup>

**Figur 1.5: Konsesjonærer etter virksomhet. Per 1.1.2011.**



Grovt sett kan man si at offentlig sektor eier og kontrollerer nærmere 90 prosent av norske kraftressurser (produksjonsvirksomheten<sup>2</sup>). Staten, med Statkraft i spissen, eier nærmere 40 prosent av ressursene, mens 10 prosent er eid av private aktører. Litt over hundre fylkeskommunalt og kommunalt eide kraftselskaper eier resten av ressursene. Gjennom kommune- og fylkeskommunestyre forvalter lokale politikere enorme verdier på vegne av hele det norske samfunnet.

I 2002 ble den totale verdien av norske vannkraftverk anslått å ligge på 400 milliarder kroner. Da inkluderer man nåverdien av de indirekte statlige skatteinntektene, beregnet til 200 milliarder kroner.<sup>3</sup> Ifølge en rapport laget av Econ Pöyry i 2008, forvalter norske kommuner og fylkeskommuner verdier for i overkant av 200 milliarder kroner.<sup>4</sup>

I rapporten "Kartlegging og anbefaling til god eierstyring i kraftnæringen", skrevet av Thema Consulting Group, bestilt av Energi Norge i 2014, kommer det frem en rekke urovekkende fakta om det offentlige eierskapet i norske kraftselskaper.<sup>5</sup>

Som følge av politiske føringer, økonomisk vekst, demografisk utvikling og klimaendringer står kraftbransjen det neste tiåret overfor tidenes største investeringsbehov. Ifølge rapporten er det nødvendig med investeringer på til sammen 200 milliarder kroner. Den største andelen av investeringsbehovet ligger riktignok innenfor distribusjon. Men som man kan lese av figuren over, har de fleste offentlige kraftselskapene virksomhet både i produksjon og distribusjon.

Rapporten problematiserer de offentlig eide kraftselskaperes muligheter til å møte investeringsbehovet i ny produksjon og kapasitet i elektrisitetsnettverket. Rapporten viser for eksempel til at utbyttene fra de 60 største norske kraftselskaperne gjennom de to siste årene i snitt har ligget på over 90 prosent av resultatet.<sup>6</sup> I åtte prosent av selskapene har utbyttegraden vært på over 100 prosent av resultatet.

For å finansiere investeringsveksten og vedlikeholdsbehovet må kraftselskaperne, innenfor dagens regime, kutte fremtidige utbytter og/eller be om mer kapital fra eierne. Hvordan skal utbytteavhengige kommuner og fylkeskommuner greie en slik utfordring?

### Naturressurser og økonomisk teori

Rettigheten til en naturressurs gir ofte mulighet til å høste en avkastning som er høyere enn den som oppstår i et normalt marked. Det kommer av at verdien av produksjonen ikke i hovedsak kommer fra kapital og arbeidskraftsressurser i produksjonen. I økonomisk teori blir disse "ekstra"-verdiene kalt for *grunnrente*.<sup>7</sup>

Å utnytte et fossefall til kraftproduksjon kan sammenlignes med å inneha eiendomsrettighetene til en begrenset naturressurs. Selv om et fossefall er en "evigvarende" naturressurs, så er muligheten til å utnytte det likevel begrenset, ettersom kun én aktør kan utnytte ressursen av gangen.

Ettersom inntektene fra grunnrenten ikke kommer fra konkurranse i et marked, men som en fordel av å høste av en begrenset naturressurs, bør godene fra denne ressursen tilfalle hele samfunnet, og ikke bare aktøren som innehar eiendomsretten til å utnytte naturressursen. Derfor har norske myndigheter valgt å legge en rekke særskatter og andre særlover på aktører som utvinner naturressurser.<sup>8</sup>

Eiere av vannkraftverk i Norge betaler en *grunnrenteskatt* på 33 prosent av den anslåtte grunnrenteinntekten. Denne skatten kommer på toppen av normalskattesatsen på 25 prosent. Dette gjør at inntektene fra et vannkraftverk fra 2016 illegges en total skattesats på 58 prosent, forutsatt at Solberg-regjeringens forslag til endringer i selskapsskatten fra 27 til 25 prosent i statsbudsjettet i 2016 blir vedtatt av Stortinget. Tidligere senkninger av selskapsskatten har ikke ført til en endring av totalskattesats for selskaper med en grunnrentebeskatning.

Samtidig må eiere av norske kraftverk betale *naturressursskatt*, en egen type eiendomsskatt, *konsesjonsavgifter* og *konsesjonskraft*. Dette er særskatter som er tilknyttet verdien av kraftproduksjonen, og som tilfaller staten eller tilknyttet kommune og/eller fylkeskommune.

For ytterligere å sikre at ressursene i fossefall kommer samfunnet til gode, har norske myndigheter vedtatt lover, som industrikonsesjonsloven, der *hjemfallsretten* tilsier at alle vannkraftverk på norsk jord må falle tilbake til staten etter en gitt tid (typisk 60 til 80 år).<sup>9</sup> Offentlige

eiere har i nyere tid fått unntak for denne bestemmelsen. Det er derfor de fleste vannkraftverk er eid av offentlige aktører, som kommuner, fylkeskommuner og staten.

I økonomisk teori definerer man kraftselskapenes nettvirksomhet (frakt av elektrisitet) som et *naturlig monopol*.<sup>10</sup> Til forskjell fra annen økonomisk aktivitet, er det i et naturlig monopol samfunnsøkonomisk mest effektivt og lønnsomt med kun én markedsaktør.

Private aktører vil, på grunn av høye inngangsbarrierer og en prising til grensekostnad som gir et bedriftsøkonomisk underskudd, ikke kunne tilby den etterspurte varen eller tjenesten i markedet. Samtidig vil myndighetene, av praktiske, ressurs- og miljøhensyn, legge begrensninger på aktørene i markeder der naturlig monopol er gjeldende. Kraftselskapenes nettvirksomhet er derfor underlagt omfattende regulering av norske myndigheter.

Kraftselskapenes inntekter fra nettvirksomheten er regulert, og man trenger konsesjon fra myndighetene for å bygge ut nettanlegg. Denne delen av kraftselskapenes virksomhet er ikke hovedtema i dette notatet, som ser mest på selve produksjonsdelen av kraftselskapenes virksomhet.

Men med 148 forskjellige selskaper som driver med nettvirksomhet på ett eller flere nivå (distribusjonsnett, regionalnett eller sentralnettet), finner man betydelig sammenligningsgrunnlag mellom de offentlige kraftselskapenes produksjonsvirksomhet og nettvirksomheten - spesielt ettersom mange kraftselskaper driver en vertikalt integrert virksomhet med produksjon og distribusjon i samme juridiske og operasjonelle enhet.

Uansett er det forvaltningen av inntektene fra selve kraftproduksjonen som er mest problematisk, og som har gitt opphav til en rekke skandaler de senere årene. Under går vi gjennom noen eksempler:

### **Troms Kraft**

Troms Kraft, eid 60 prosent av Troms fylkeskommune og 40 prosent av Tromsø kommune, tapte to milliarder kroner som følge av regnskapssvindel, i etterkant av investeringer i det svenske selskapet Kraft & Kultur AB.

De to eierne, Tromsø kommune og Troms Fylkeskommune, har de tre årene i etterkant av skandalen fått redusert sitt utbytte fra selskapet med 360 millioner kroner. Konsekvensen har vært betydelige kutt i de kommunale budsjettene, og Troms Kraft har vært tvunget til å selge en rekke datterselskaper og kraftverk som var del av selskapets kjernevirksomhet.<sup>11</sup>

For å kompensere for tapene i Sverige og forbedre selskapets balanse, valgte Troms kraft i 2012 å selge eiendeler i datterselskaper som eier flere kraftverk, for 1,15 milliarder kroner.<sup>12</sup>

De samme eierandelene ble kjøpt i 2010 for 2,190 milliarder kroner.<sup>13</sup> Som følge av skandalen måtte kraftselskapet bokføre et tap på over en milliard kroner på kun to år.

I 2012 ble Troms Kraft også nødt til å selge fjernvarmevirksomheten for 249 millioner kroner.<sup>14</sup> Til sammen har Troms Kraft solgt seg ut av 30 av 47 selskaper og virksomheter de eide i 2011.<sup>15</sup>

Dosent Bernt Arne Bertheussen ved Handelshøgskolen i Tromsø, regnet seg frem til at 12 års overskudd i Troms Kraft var sølt bort.<sup>16</sup>

Selv om mye av skylden ble lagt på den tidligere daglige lederen, som ble dømt til fengsel i tre år og fire måneder for grov svindel og utroskap (dommen er varslet anket),<sup>17</sup> i tillegg til revisorselskapet PwC, som ble saksøkt for 1,7 milliarder kroner, fant en uavhengig granskningsrapport, som ble skrevet av EY i etterkant av skandalen, likevel flere grunner til å rette kritikk mot styret i datterselskapet Kraft og Kultur, der flere i Troms Krafts ledelse satt som styremedlemmer.<sup>18</sup>

Granskningsrapporten avdekket at, med unntak av en periode på 18 måneder i 2005-2007, besto styret i Kraft og Kultur utelukkende av medlemmer som enten var ansatt i selskapet eller i Troms Kraft-konsernet.

Milliardinvesteringen i det svenske kraftselskapet er heller ikke Troms Krafts eneste feilinvestering. Troms Kraft har, i likhet med flere norske kraftselskaper, investert i selskaper som kan defineres som utenfor et kraftselskaps kjernevirksomhet, som for eksempel investeringer innen petroleumssektoren.

Troms Kraft eide blant annet 46,25 prosent av oljeselskapet Discover Petroleum, som senere skiftet navn til Front Exploration. Fra 2006 til 2010 hadde oljeselskapet et samlet underskudd på 390 millioner kroner, og Troms Kraft måtte stadig nedskrive investeringen.<sup>19</sup> Til slutt ble Front Exploration avvirket<sup>20</sup>, og Troms Kraft skrev ned resten av regnskapsverdien på 32,5 millioner kroner.<sup>21</sup>

Fra granskningsrapporten kommer det frem at Troms Kraft i løpet av 14 år hadde investert til sammen 9,5 milliarder kroner. En stor del av investeringene gikk til prosjekter utenfor selskapets kjernevirksomhet, og investeringene var i stor grad lånefinansiert.

### **Flere eksempler**

”Kraft og Kultur-saken” i Troms Kraft er trolig kun den største av en rekke eksempler og tilfeller, der man trygt kan si eierstyring, internkontroll, styrearbeid og sammenblanding av roller med hensyn til de kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftselskapene i Norge, har vært kritikkverdige:

- Oljeselskapet North Energy i Alta ble startet av en rekke lokale kraftselskaper i Nord-Norge. Så langt har kommuner og kraftlag i Nord-Norge tapt rundt 100 millioner kroner på investeringen. Etter et aksjefall på over 90 prosent på seks år, har North Energy brukt 2,5 milliarder kroner uten å finne et eneste drivverdig funn. 1,8 milliarder kroner er mottatt i skatterefusjon fra staten.<sup>22</sup>
- Lyse Energi, et kraftselskap eid av 16 kommuner i Rogaland, har tapt 320 millioner kroner på investeringer i det børsnoterte oljeselskapet Noreco.<sup>23</sup>
- Eidsiva Energi og Troms Energi ga til sammen 700.000 kroner i partistøtte til Senterpartiet i 2009.<sup>24</sup>
- NTE tapte 50 millioner kroner på å drive 10 Expert-butikker (forbruker-elektronikk) i Trøndelagsregionen,<sup>25 26</sup>
- Nordkraft, eid av Tromskraft og Narvik kommune, investerte 500 millioner kroner i fallrettigheter og kraftkonsesjoner. De interne verdivurderingene beløp seg til 1,2 milliarder kroner, mens det senere viste seg at eierandelene var "verdiløse".<sup>27</sup>
- Uten at en eneste mølle ble satt i drift, har de syv største kraftselskapene på Vestlandet tapt 244 millioner kroner på vindkraftinvesteringer i selskapene Vestavindkraft AS og Vestavind Offshore AS.<sup>28</sup>
- I 2007 investerte BBK 44,6 millioner kroner i selskapet Ocas AS. Teknologiselskapet skulle utvikle et radarbasert system for å hindre at fly kjørte inn i kraftledninger. I 2013 har alle aksjonærene, inkludert Forsvaret og statlige Investinor, tapt totalt 195 millioner kroner, i det selskapets teknologi ble solgt med store tap.<sup>29</sup>
- Skagerak Energi fikk et samlet tap på 572 millioner ved å kjøpe 34 prosent i selskapet Telenor Cinclus, der målet var å bli den ledende totalleverandøren for automatiske strømmålere i Norden.<sup>30</sup>

### Terra-skandalen

Ettersom kraftressursene representerer store og stabile inntekter for kommunen i et lengre tidsperspektiv, kan dette skape incentiver for å utnytte verdiene til å løse problemer og gjøre satsninger som er aktuelle i et kortere tidsperspektiv. Den såkalte Terra-saken er et eksempel.

Nordlandskommunene Rana, Narvik, Hemnes og Hattfjelldal lånte 3,5 milliarder kroner med sikkerhet i 451 millioner kroner i fremtidige kraftinntekter fra eierandeler i kraftbransjen, og investerte rundt fire milliarder kroner i kompliserte fondsprodukter. Rana kommune tapte cirka 200 millioner kroner.<sup>31</sup> Narvik kommunes totale tap på Terra-saken beløp seg til 250 millioner kroner i 2014.<sup>32</sup>

Også en rekke kommuner i Sør-Norge hadde gjort lignende transaksjoner som de fire Nordlandskommunene.<sup>33</sup> Kraftkommunene Vik og Bremanger i Sogn og Fjordane brøt loven og ble tvunget av staten til å selge fondsproduktene med et tap på 90 millioner kroner, etter et 25

prosent verdifall.<sup>34</sup> Kommunene Haugesund i Rogaland og Kvinesdal i Vest-Agder tapte henholdsvis 130 og 40 millioner kroner på lignende investeringer. I tillegg tapte pensjonskassen til Akershus fylkeskommune 43 millioner kroner, og holdt tapet skjult i fire år.<sup>35</sup>

Etter en rekke søksmål, fra alle kanter, inngikk Terra-kommunene og DNB forlik i juni 2015. Kommunene må betale hele 650 millioner kroner til DNB, som til gjengjeld får et regnskapsmessig tap på 159 millioner kroner.<sup>36</sup>

Den feilslåtte eierskapspolitikken lokalt har også fått konsekvenser nasjonalt. Regjeringen måtte gi Terra-kommunene 83 millioner kroner i ekstra skjønnsmidler i 2009 og 2010, i tillegg til en rekke tidsdispensasjoner for å dekke inn underskudd. En del av tapet ble altså dekket av det nasjonale fellesskapet, mens personlige konsekvenser for de involverte i stor grad har uteblitt. Rådmennene i Haugesund og Bremanger trakk seg fra stillingene etter intern kritikk i 2008, men ellers har det vært få konsekvenser for de involverte personene i Terra-skandalen.

Kommune	Tilskudd 2008	Tilskudd 2009	Tilskudd 2010	Totale tilskudd
Vik	8 millioner kr	8 millioner kr	6 millioner kr	22 millioner kr
Hattfjelldal	8 millioner kr		5 millioner kr	13 millioner kr
Bremanger	15 millioner kr	5 millioner kr	9 millioner kr	29 millioner kr
Hemnes			4 millioner kr	4 millioner kr
Narvik		15 millioner kr		15 millioner kr
Samlet				<b>83 millioner kr</b>

**Oversikt over skjønnsmidler gitt av staten til rammede kommuner**<sup>37 38 39 40</sup>

### Milliardtap i telebransjen

De seks offentlig eide kraftselskapene BKK, Agder Energi, Nord-Trøndelag EV, Troms Kraft, Eidsiva Bredbånd og Altibox, som er eid av Lyse, satset milliarder på å gi Telenor og TeliaSonera konkurranse, gjennom teleselskapet Bredbåndsansiansen.

Satsingen på telebransjen, en bransje utenfor kraftselskapenes kjernevirksomhet preget av sterk konkurranse, startet i 2006. Da solgte staten 50 prosent av fiberselskapet BaneTele til Bredbåndsansiansen for 625 millioner kroner.<sup>41</sup> Staten hadde som en del av salgskontrakten

sikret seg en fremtidig salgsrett for å kunne selge den resterende eierandelen i BaneTele til Bredbåndsansiansen på et senere tidspunkt.

Denne retten ble benyttet av staten i 2008, da Bredbåndsansiansen, i etterkant av mislykkede forhandlinger med Næringsdepartementet, som forvaltet eierskapet i BaneTele på vegne av staten, ble tvunget til å kjøpe resten av selskapet for 700 millioner kroner.<sup>42</sup> I mellomtiden hadde Bredbåndsansiansen satset ytterligere milliarder ved å kjøpe teleselskapet Ventelo for 2,33 milliarder kroner i 2007.<sup>43</sup>

Kun tre år senere ble hele satsingen i telebransjen solgt til et svensk oppkjøpsfond, som verdsette egenkapitalen til 1,8 milliarder kroner. Kraftkommunenenes tap på satsingen innen telekommunikasjon ble da anslått til mellom en halv og en milliard kroner.<sup>44</sup>

Kraftselskapenes satsing på telekommunikasjon via Bredbåndsansiansen er ikke den eneste satsingen innen kommunikasjonstjenester.

### **Fremtidige milliardtap på fiber?**

En rekke kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftselskaper har store fordeler ved allerede å ha en stor og eksisterende kraftkundebase. De siste tiårene har derfor flere begynt å tilby kraftkunder andre tjenester enn kraft. Spesielt har satsingen på å tilby kommunikasjonstjenester via fiberteknologi vært stor.

Det Rogalandsbaserte kraftselskapet Lyse Energi har for eksempel blitt nasjonal leder innen tjenester basert på fiberteknologi, gjennom eierandeler i fiberselskapene Altibox<sup>45</sup> og Viken Fiber.<sup>46,47</sup> Tele-konserndirektør i Lyse Energi, Toril Nag, uttalte følgende etter at kraftselskapet fikk kritikk for å satse utenfor kraftselskapets tradisjonelle kjernevirksomhet:<sup>48</sup>

*Det er lenge siden Lyse var et rendyrket kraftselskap. Vi er et industriselskap hvor kjernen er energiproduksjon og –distribusjon, infrastruktur og telekommunikasjon. For Lyse er derfor fiberutbygging og bredbåndstjenester definitivt en del av selskapets kjernevirksomhet.*

I utgangspunktet er det logisk for et kraftselskap med allerede eksisterende elektrisitetsnettvirksomhet, å satse på fiber. Kraft og kommunikasjonstjenester har en rekke likhetstrekk og synergier, som kan utnyttes med tanke på selve utbyggingen av infrastruktur og for å benytte eksisterende kundegrunnlag. Lyse Energi hadde for eksempel positiv avkastning og lønnsomhet på sine fiberinvesteringer i 2014.<sup>49</sup>

Men enhver investering er forbundet med en viss risiko. I 2009 advarte teleanalytiker Tore Aarønæs mot offentlige kraftselskapers fibersatsing. De drøyt 40 selskapene som bygget ut fibernet i Norge, hadde til sammen investert 4,5 milliarder kroner, noe som tilsvarer 25.000



kroner per kunde. Selskapenes samlede underskudd fra 2004 til 2008 var da på nesten 600 millioner kroner.<sup>50</sup>

Tore Aarønæs kom med nye advarsler i 2011. Teleanalytikeren mener at kraftselskapene har sløst vekk store summer på ulønnsom superbredbåndutbygging. I en rapport regner Aarønæs seg frem til at kraftselskapene kommer til å tape minst halvparten av de totale investeringskostnadene på 11 milliarder kroner og uttaler følgende i saken:<sup>51</sup>

*Jeg tror veldig mange kommuner egentlig ikke forstår rekkevidden av dette. Vi begynner å nærme oss noe som ligner Terra-skandalen. De har satt i gang noe de ikke har sett risikoen ved.*

Hovedorganisasjonen Virke har også vært sterkt kritisk til det offentliges satsing på bredbånd. Direktør for kunnskap og teknologi, Alisdair Munro, peker på at kommuner og fylkeskommuner betaler for 11 av de 12 største fiberutbyggingene i Norge og stiller følgende spørsmål:<sup>52</sup>

*Hvorfor skal kraftselskapene bruke de store overskuddene til å bygge ut bredbånd? Er det ikke bedre at offentlige penger brukes til barnehager og å fylle svømmebassenger? Mange av de kommunene som står bak utbyggingen klarer ikke en gang å levere basistjenester til befolkningen.*

### **Er kraftproduksjon i utlandet kjernevirksomhet?**

Man kan også stille spørsmål ved offentlige kraftselskapers investeringer i kraftverk og produksjon utenfor Norges grenser. BKK og TrønderEnergi har, sammen med Norfund<sup>53</sup>, satset 4,4 milliarder kroner på å bygge ut kraft i Afrika.<sup>54</sup> Fra før har BKK investert midler i flere fond, som igjen satser på vannkraftproduksjon i Nepal, Panama, Costa Rica og Tyrkia.<sup>55,56</sup>

Kraftselskapet Vardar, som er eid av mange kommuner i Buskerud,<sup>57</sup> har også satset på utenlandsk kraftproduksjon. I 2007 investerte kraftselskapet 500 millioner kroner i et vindkraftprosjekt i Kina.<sup>58</sup> Vardar har også gjort betydelige kraftinvesteringer på Baltikum.<sup>59</sup>

Med mål om å forbedre merkevaren, valgte TrønderEnergi å investere 300 millioner kroner i et kraftverk i Uganda. I forbindelse med investeringen ga Stoltenberg II-regjeringen 60 millioner kroner i bistandsgave til den ugandiske stat.<sup>60,61</sup>

Selv om produksjon av kraft definitivt kan sies å være godt innenfor et kraftselskaps kjernevirksomhet, og til tross for at investeringene i utenlandsk kraftproduksjon i stor grad har hatt god avkastning,<sup>62</sup> så kan man likevel spørre om kraftinvesteringer i utlandet kan karakteriseres som et offentlig eid kraftselskaps kjernevirksomhet.

### **Hvorfor velger norske offentlig eide kraftselskaper å investere i sektorer som ikke er en del av kjernevirksomheten?**

Man må tro at ledelsen og styret i offentlige kraftselskaper velger å gjøre investeringer i den tro at investeringene er godt kvalitetssikret for lønnsomhet og risiko på både kort og lang sikt. Kraftselskapene er, i all hovedsak, profesjonelt drevet og innehar mange dyktige og kompetente ansatte og styremedlemmer.

Men hva sier statistikken? Greier kraftselskapene å utnytte komparative fortrinn og dermed oppnå en god risikojustert avkastning på investeringer utenfor kjernevirksomheten?

I en masteroppgave skrevet av Ingvild Egner og Nina Ersfjord ved Universitetet i Tromsø,<sup>63</sup> undersøker de to studentene følgende spørsmål: *Er kraftselskapers investeringer utenfor kjernevirksomheten lønnsomme?*

Opgaven har analysert 10 kraftselskapers finansregnskap for perioden 2003-2012, og differensiert mellom investeringer i henholdsvis *kjernevirksomhet, relaterte og urelaterte virksomheter*. Deretter ble lønnsomheten målt, i form av avkastingsgrad, og sammenlignet med Oslo Børs' Hovedindeks i samme periode.

*Funnene i studien viste at kraftselskapene i større grad investerte i relatert virksomhet enn i urelatert virksomhet. De relaterte investeringene ga også en gjennomsnittlig høyere avkastning enn de urelaterte investeringene i analyseperioden. Ikke overraskende var det investeringene i kjernevirksomheten som ga høyest avkastning. Vi så tydelige fellestrekk i selskapenes utvikling i strategi, og grad av investeringer var også påvirket av denne utviklingen. Ved å se på det kommunale eierskapet med tanke på formål og påvirkning på virksomhetsstyringen, kan det se ut til at kommunene i mange tilfeller ikke setter tydelige nok krav, og at selskapene i stor grad opererer fritt.*

Mye kan altså tyde på at kraftselskaper er dyktigst på selve *kjernevirksomheten*, det vil si frakt og produksjon av elektrisk kraft, mens de i noen grad greier å utnytte komparative fortrinn innen *relaterte virksomheter*.

Videre kan man lese at hovedindeksen til Oslo Børs hadde en gjennomsnittlig avkastning på 19 prosent, mens de 10 aktuelle kraftselskapene hadde en gjennomsnittlig egenkapitalavkastning på 10 prosent, ni prosentpoeng lavere.

Dette virker logisk, ettersom kraftvirksomhet ofte blir regnet som en trygg, stabil og langsiktig investering med lav risiko. Børsnoterte sertifikater og obligasjoner tilknyttet kraftselskaper blir også handlet med betydelig lavere rentenivåer sammenlignet med tilsvarende noterte papirer for andre industrier og sektorer i økonomien.<sup>64</sup>

Det kan tenkes at offentlige eiere også bidrar til lavere rentenivåer gjennom en form for implisitt "konkursgaranti", dvs. at markedet priser inn en viss sannsynlighet for at de offentlige eierne vil bidra, dersom kraftselskapet kommer i økonomiske problemer.

Videre kan man lese fra analysen at de forskjellige investeringsbalansepostene oppsplittet i de tre forskjellige kategoriene, har gitt svært forskjellig investeringsavkastning. Vektet ROI (return on investment) viser at *kjernevirksomheten* har hatt en gjennomsnittlig avkastning på 7 prosent, *relaterte investeringer* har gitt 3 prosent, mens *urelaterte investeringer* har gitt en negativ gjennomsnittlig avkastning på 16 prosent.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gj.snitt:
Vektet ROI - kjernevirksomhet	6 %	6 %	6 %	8 %	7 %	9 %	7 %	6 %	8 %	6 %	7 %
Vektet ROI - relaterte investeringer	5 %	3 %	4 %	3 %	7 %	-2 %	5 %	4 %	4 %	-1 %	3 %
Vektet ROI - urelaterte investeringer	-1 %	-3 %	-1 %	-1 %	3 %	-7 %	-11 %	-2 %	-83 %	-50 %	-16 %
Relaterte inv. - kjernevirksomhet	-1 %	-3 %	-3 %	-6 %	0 %	-11 %	-2 %	-2 %	-5 %	-7 %	-4 %
Urelaterte inv. - kjernevirksomhet	-6 %	-9 %	-7 %	-10 %	-4 %	-17 %	-18 %	-8 %	-91 %	-55 %	-22 %

Tabell 2: Industriens vektete avkastning på kjernevirksomhet og relaterte/urelaterte investeringer (Selskapenes årsrapporter, 2003 – 2012)

(Tabellen er hentet fra masteroppgaven til Egner og Ersfjord, side 74)

Kjernevirksomheten har i tillegg hatt en stabil avkastning gjennom hele analyseperioden, med et standardavvik på lave 1,27 prosent. Mye kan derfor tyde på at urelaterte investeringer, med et standardavvik på 28,16 prosent, har innehatt betydelige risiko-momenter.

Det denne masteroppgaven dokumenterer, er ikke nytt. Økonomisk teori tilsier at selskaper som spesialisere seg på en enkelt industri eller sektor, vil oppnå en bedre risikojustert avkastning, enn med en strategi der virksomheten er mer diversifisert innenfor flere industrier og sektorer.

Dersom et selskap ikke lenger finner tilfredsstillende investeringsmuligheter innenfor den valgte kjernevirksomheten, bør selskapet, i teorien, gi midlene tilbake til eieren, og ikke investere i annen type virksomhet, der grunnlaget for komparative fortrinn er mindre eller ikke-eksisterende.

Ideen om at såkalte *konglomeratselskaper* oppnår høyere avkastning på lang sikt, ved å spre virksomheten over ulike sektorer og industrier for å oppnå langsiktige fordeler gjennom en reduksjon i risikoen, har vært et akademisk diskusjonstema i lengre tid.

Empirisk forskning viser at selskaper med en diversifisert virksomhetsportefølje, øker risikoen for å foreta verdireduserende investeringer, som følge av muligheten for å kryss-subsidiere virksomheter som går dårlig, ved å benytte midler fra andre virksomheter i selskapet som går godt eller bedre. Det er også betydelig risiko for overinvestering (Berger og Ofek, 1995).<sup>65</sup> Annen forskning viser at spesialiserte selskaper oppnår en høyere avkastning enn selskaper med

en diversifisert virksomhet. (Capon, Hulbert, Farley og Martin 2006),<sup>66</sup> men samtidig at diversifiserte selskapers avkastning har mindre risiko (Pandya og Rao 1998).<sup>67</sup>

Det kan også tenkes at incentivproblematikk mellom ansatte, ledere og eiere blir ekstra tydelig i selskaper med en diversifisert virksomhetsportefølje. Denne type problemstilling vil bli ytterligere forsterket på grunn av det offentlige eierskapet til norske kraftselskaper.

### **Empire Building**

Ønsket om diversifisering i virksomheten kan forklares med konseptet "*empire building*", som er en kjent problemstilling innen *principal-agent teorien*.<sup>68</sup> I mikroøkonomisk teori forutsetter man at alle aktørene i økonomien allokterer ressurser optimalt, gitt de eksterne forhold som eksisterer. Men den virkelige verden er ikke perfekt.

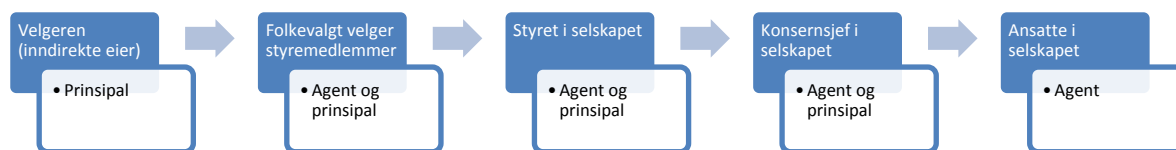
Hovedingrediensene i teorien er at aktørene internt i en bedrift ofte har motstridende mål og innehar privat informasjon. Aktørene i økonomien handler ut fra egeninteresser og ønsker å fremme sin egen vinning, i hvert fall til en viss grad. Problemet oppstår når *prinsipalen* og *agenten* har motstridende mål.

For eksempel kan personer og grupper i bedriften også være interessert i å maksimere egen lønn, prestisje, jobbsikkerhet eller lignende, i tillegg til *agent*-oppgavene som er å forvalte virksomheten innen visse rammer og strategier vedtatt i et styre, som er oppnevnt og valgt av eierne.

Et klassisk eksempel på "*empire building*" er at ledelse og ansatte vil kunne ønske en stadig større og mer komplisert virksomhet. Da kan ledelse og de ansatte (*agentene*) ha sterkere argumenter for å bevare posisjoner og kreve høyere lønn, siden eieren (*prinsipalen*) har dårligere forutsetninger for å kunne vurdere om argumentene er holdbare eller ikke.

For eieren vil det være enklere å gi vurderinger av de ansattes innsats, kompetanse, profesjonalitet og resultater, når virksomheten er mindre og har færre eller få kjernevirksomheter.

Spesielt problematisk blir det når selskaper er "eierløse", slik som de kommunale og fylkeskommunalt eide kraftselskapene kan sies å være. *Prinsipalen*, altså velgerne i hver enkelt kommune eller fylkeskommune, velger *agenter* gjennom lokalvalg, som skal forvalte deres indirekte eierskap i kraftselskapet. Deretter velger de folkevalgte (*agentene*) egne nye *agenter* som styremedlemmer i kraftselskapene. Videre har styrene i kraftselskapene ansvar for å ansette en ny agent i konsernsjefen, som igjen ansetter konsernledelsen, og så videre.



Det er altså svært mange ledd fra den opprinnelige *prinsipalen* (velgeren) til de som tar beslutninger på vegne av *prinsipalen*. Risikoen for klassiske prinsipal-agentkonflikter som *empire building* og generell ansvarspulverisering er stor.

Mange kraftselskaper opererer også i mindre geografiske områder, hvor bekjentskaper er tette og utvalget av aktuelle kandidater til stillinger og tillitsverv ofte er begrenset. Selv i relativt store Tromsø/Troms har man hatt saker der politikere er overrasket over å bli kjent inhabile.<sup>69</sup> I andre kraftselskaper har det vært tradisjon for at ordførere fra eierkommunene har byttet på å sitte i styret.<sup>70</sup>

I Gloppen kommune i Sogn og Fjordane hadde man i 2007 ikke mulighet til å finansiere et såkalt kombinasjonsbygg som skulle inneholde både skole, kultur og idrettsanlegg. Løsningen var å la Gloppen Energi, Gloppen kommunes kraftselskap, overta gjelden. I 2014, syv år senere, sliter kraftselskapet med for stor gjeld, og det har snart ikke penger til å betale avdrag lenger.<sup>71</sup>

Vi ser altså at fenomenet *empire building* er utbredt i kraftsektoren, og at mange av investeringene har vist seg lite vellykkede. Det kan derfor være interessant å se på hvordan kommunene og fylkeskommunene praktiserer sin eierskapspolitikk.

### Utbytteforventninger

Ifølge den tidligere nevnte rapporten fra Thema Consulting Group,<sup>72</sup> er utbyttekrav og langsiktighet i eierskapet de mest brukte føringene for eierstrategiene til kommuner og fylkeskommuner. Intervjuene i rapporten bekrefter et inntrykk av at kraftaksjer først og fremst er "utbytteaksjer", hvor eierkommunene i stor grad er avhengige av årlige utbytter for å finansiere kommunale tjenester. Endringer i tjenesteproduksjonen er krevende og må skje over lang tid. Derfor er forutsigbarhet og stabilitet svært viktig for eierne.

Funnene og statistikken i rapporten baserer seg på en undersøkelse av medlemsbedriftene med aktivitet innen kraftproduksjon og nettvirksomhet hos EnergiNorge. I tillegg har rapportforfatterne dybdeintervjuet styreledere, konsernsjefer og eierrepresentanter hos 10 utvalgte selskaper.

Hele 80 prosent av utvalget har utbytteforventninger. 53 prosent har definert et minimumsnivå for årlig utbytte. Denne tendensen blir også bekreftet av dybdeintervjuene med aktørene. Der vises det til at selskapene opplever at eierne ofte bruker utbytte som frie midler i de kommunale budsjettene, og at utbyttene fra kraftselskapene ofte utgjør en vesentlig andel av kommunens frie midler.

Det er store forskjeller i utformingen av eiernes utbyttekrav til kraftselskapene. Noen eiere har utbyttekrav i konkrete kronebeløp til kraftselskapet. Dette skaper, ifølge selskapene, liten fleksibilitet for driften. Flere har riktignok fastsatt rullerende utbytteplaner over flere år, for nettopp å skape forutsigbarhet for selskapet.

Det som likevel er mest urovekkende blant funnene i undersøkelsen, er at 59 prosent av de offentlige kraftselskapene har betalt 51-100 prosent av de siste tre års resultater som utbytte. Åtte prosent har betalt over 100 prosent. Selv om flere eiere ønsker å gi selskapene forutsigbarhet, og et relativt høyt utbytt nivå kan motvirke incentiver til *empire building* i selskapene, så bidrar likevel eiernes utbytteforventninger til en form for "tapping" av kraftselskapenes egenkapital og investeringsmuligheter.

Samtidig mener 74 prosent av utvalget at kraftselskapet står overfor krevende investeringsbeslutninger, mens bare 49 prosent av eierne i stor eller svært stor grad har gitt signal om hva slags type investeringer som skal prioriteres. En eierskapspolitikk der forutsigbare høye utbytter er det normale, er direkte motstridende til fremtidige behov for å investere milliarder i ny infrastruktur i nettvirksomheten, og samtidig opprettholde eldre installasjoner.

Fra sentrale myndigheter føres det også en "subsidiepolitikk" gjennom grønne sertifikater, der målet er å øke produksjonen av fornybar energi. I Civita-notatet *Grønne sertifikater - dyr og uhensiktsmessig klimapolitikk*, pekes det blant annet på at et fremtidig kraftoverskudd i det nordiske kraftmarkedet vil gi kraftselskapene lavere inntekter og kommunene lavere utbytter.<sup>73</sup> Dette vil ytterligere forverre kraftselskapenes investeringsevne.

Innen 1. januar 2019 skal alle husstander i Norge ha fått installert automatiske strømmålere. Norges vassdrags- og energidirektorat beregner de totale investeringskostnadene til ni milliarder kroner, mens konsernsjefen i Lyse Energi, Eimund Nygaard, estimerer kostnaden til mellom 15 og 20 milliarder kroner.<sup>74</sup>

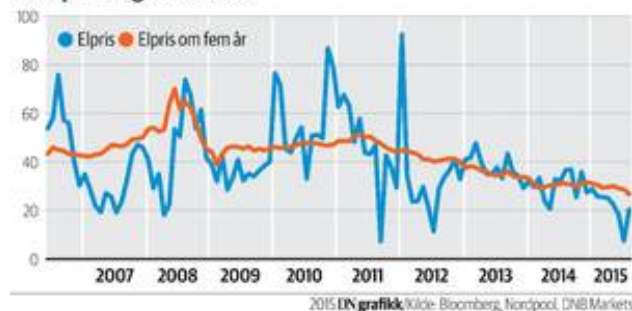
De fleste eierne i kraftnæringene oppgir at man i svært liten grad har mulighet til å tilføre kapital, hvis det skulle være aktuelt. I tillegg opplever en stor andel av selskapene at utbyttepolitikken i liten grad er fleksibel.

I et innlegg i Dagens Næringsliv 31. august 2015, basert på DNB Markets årlige kraftrapport, peker analysesjef for kredittobligasjoner, Ole Einar Stokstad, på flere uromomenter rundt norske kraftselskaper.<sup>75</sup>

På grunn av lavere kraftpriser og store investeringsbehov er forholdet mellom den rentebærende gjelden og kontantstrømmen til kraftselskapene blitt stadig høyere. Banken har derfor stadig måttet redusere kreditt-ratingen til obligasjoner utstedt av de norske kraftselskapene. Analysesjefen mener at investeringsbehovet kan finansieres med dagens kontantstrøm, forutsatt lave fremtidige utbytter til de kommunale eierne. Samtidig påpeker Stokstad at kapitaltilgangen er begrenset på grunn av det offentlige eierskapet.

## Lave strømpriser

Systemprisen på Nordpool og fem års forwardpris i Euro per Megawatt time.



Et annet moment er at flere av kommunene som eier andeler i kraftselskaper, er såkalte ROBEK-kommuner, kommuner som er under statlig kontroll på grunn dårlig økonomistyring.

Under er en liste over 36 registrerte ROBEK-kommuner (oktober 2015),<sup>76</sup> med tilhørende eierandeler i kraftselskaper.

ROBEK-kommune	Kraftselskap og eierandel
Halden	Østfold Energi AS (7,14 prosent)
Marker	Østfold Energi AS ( 1,43 prosent)
Hobøl	Østfold Energi AS ( 1,43 prosent)
Åsnes	Eidsiva Energi AS (0,028 prosent)
Nedre Eiker	EB Nett AS (11 prosent)
Ringerike	Ringeriks-Kraft AS (73 prosent)

Sauherad	Midt-Telemark Kraft AS (21,80 prosent) Midt-Telemark Energi AS (24 prosent)
Bø (Telemark)	Midt-Telemark Kraft AS (29,80 prosent) Midt-Telemark Energi AS (36 prosent)
Haugesund	Haugaland Kraft AS (31,97 prosent)
Hjelmeland	Lyse Energi AS (0,99 prosent)
Vik	Sognekraft AS (19,97 prosent)
Årdal	Årdal Energi KF (100 prosent)
Gaular	Sunnfjord Energi AS (7,54 prosent)
Bremanger	Sogn og Fjordane Energi AS (2,4 prosent)
Selje	Sogn og Fjordane Energi AS (1,39 prosent)
Ålesund	Tafjord kraft AS (50 prosent)
Kristiansund	Nordmøre Energiverk AS (30,4 prosent)
Hareid	Tussa Kraft AS (6,63 prosent)
Stranda	Stranda Energi AS (100 prosent)
Sykkylven	Sykkylven Energi AS (100 prosent)
Bjugn	TrønderEnergi AS (5,73 prosent)
Roan	TrønderEnergi AS (1,05 prosent)
Røros	Røros E-verk (66,67 prosent)
Holtåen	TrønderEnergi AS (1,49 prosent)
Hattfjeldal	Helgelandskraft AS (2,46 prosent)
Hemnes	Helgelandskraft AS (6,99 prosent)
Hamarøy	Nord-Salten Kraft AS (16,49 prosent)
Tysfjord	Nord-Salten Kraft AS (18,83 prosent)
Ballangen	Ballangen Energi AS (100 prosent)



Flakstad	Lofotkraft Holding AS (6,5 prosent)
Vestvågøy	Lofotkraft Holding AS (41 prosent)
Moskenes	Lofotkraft Holding AS (6,5 prosent)
Bø (Nordland)	Vesterålskraft AS (35 prosent)
Kvæfjord	Hålogaland Kraft AS (8,57 prosent)
Nordreisa	Ymber AS (16,67 prosent)
Kautokeino	Ymber AS (16,67 prosent)

Men man kan også stille spørsmål til kommuner som *ikke* er på ROBEK-listen: Vil kommunene prioritere påfyll av kapital til kraftselskapene fremfor andre kommunale oppgaver som skole, helse og eldreomsorg?

#### **Forskjellige formål med eierskapet**

Det er også stor forskjell på hvilken eierskapspolitikk som er aktuell. Her er to konkrete eksempler:

*Oslo kommunes eierskap i E-CO energi har en finansiell og rendyrket eierstrategi. Styrings-signalene fra Oslo kommune er drift innen kjernevirksomheten, høyt og forutsigbart utbytte, ikke nye kapitalinnskudd, og at kommunen ikke kan akseptere utvanning av sin eierposisjon.*

*Stavanger kommunes eierskap i Lyse Energi er industrielt preget og kommunen ønsker å utføre et aktivt eierskap. Styringssignalene fra Stavanger viser til at selskapet skal brukes aktivt som et virkemiddel i implementeringen av regionale strategier og sikre at viktig kompetanse beholdes i regionen. Regional utvikling kan oppnås gjennom å balansere kravet om et høyt utbytte med selskapets behov for kapital til å utvikle virksomheten.*

Som man tydelig kan lese fra de to eksemplene, har Oslo kommunes eierskap i E-CO energi et mer finansielt preg, der virksomhetens beslutninger skal holdes på armlengdes avstand fra kommunestyret og politikere. Formålet med Stavanger kommunes eierskap i Lyse Energi er derimot at politikere skal kunne påvirke forretningsmessige beslutninger i selskapet, slik at de blir i tråd med overordnede lokalpolitiske mål og strategier.

Det kan virke som om "armlengdes avstand-prinsippet", som er førende for statens eierskap i næringslivet, ikke er like viktig for eierskapspolitikken i kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftselskaper. Enda tydeligere blir det for selskaper som har en vertikalt integrert virksomhet.

### Problemer med vertikal integrasjon

Det er totalt 110 offentlige vertikalt integrerte kraftselskaper, kraftselskaper som driver både konkurranseutsatt virksomhet innen produksjon og/eller omsetning av kraft, og nettvirksomhet, i samme selskap.

Analyser av nettselskapenes avkastning, målt som et gjennomsnitt av perioden 2008-2013, gjort av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), viser at nettselskaper som *ikke* driver konkurranseutsatt virksomhet (produksjon og omsetning av kraft) i samme enhet, har vesentlig høyere avkastning enn kraftselskaper med vertikalintegrerte enheter.

Videre analyser av nettselskapene drifts- og vedlikeholdskostnader i perioden 2004-2013, viser også at nettselskaper som driver med konkurranseutsatt virksomhet i samme enhet, har rundt 15 prosent høyere kostnader per kilometer nett, også når det er tatt hensyn til kundetetthet og andre geografiske forskjeller.<sup>77</sup>

Nettvirksomhet er, som nevnt over, et *naturlig monopol*, der kunden ikke selv kan velge mellom flere nettselskaper. Nettselskapenes inntekter kommer derfor utelukkende fra nettleien. Dette begrunnes med nettets kostnadsstruktur.

Ettersom nettvirksomheten har høye faste kostnader og lave kostnader ved løpende bruk av nettet, vil ikke inntektene være tilstrekkelige til å dekke de faste kostnadene i nettet. Nettselskapene er derfor omfattet av et sterkt reguleringsregime av NVE.

Dette innebærer at hvert nettselskap har en årlig inntekstramme bestemt av NVE, som skal dekke kostnaden ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital.<sup>78</sup> Inntektsrammen baserer seg på selskapets faktiske kostnader de siste to årene og en kostnadsnorm utregnet fra et bransjegjennomsnitt, for å skape en form for "konkurranse" mellom selskapene, og dermed bidra til en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet.<sup>79</sup>

Myndighetene har videre innført ordninger som gir nettselskapene perverse incentiver. I statsbudsjettet for 2014 foreslo Stoltenberg II-regjeringen å opprettholde et statlig tilskudd på 120 millioner kroner til nettselskapene med de høyeste nettkostnadene.<sup>80</sup> Formålet er å utjevne forskjellene i nettleien til norske forbrukere.<sup>81</sup>

Solberg-regjeringen foreslo å redusere beløpet til 30 millioner kroner i 2014.<sup>82</sup> I budsjettavtalen mellom KrF og Venstre ble beløpet økt til 40 millioner kroner. I forslaget til statsbudsjett for 2016 er budsjettposten foreslått redusert til 10 millioner kroner.<sup>83</sup>

Denne ordningen viser at fraværet av konkurranse har bidratt til et regime der man, uansett hvor ineffektivt et nettselskap driver sin virksomhet, løper liten eller ingen risiko ved driften,

fordi myndighetenes regulering garanterer at nettselskapet har lønnsom drift og avkastning på kapitalen. Samtidig har de minst produktive nettselskapene enda mindre incentiv til å senke kundenes nettleie gjennom mer effektiv drift, ettersom staten har bidratt til en utjevning av nettleien.<sup>84</sup>

Som NVEs analyser viser, kan en eierskapsmodell der det ikke er et selskapsmessig og funksjonelt skille mellom et kraftselskaps nettvirksomhet og annen virksomhet, gi stor fare for kryss-subsidiering mellom den monopoliserte og den konkurranseutsatte virksomheten.

Spesielt problematisk blir det når det eksisterer en fare for kryss-subsidiering mellom den regulerte nettvirksomheten og annen virksomhet, som i tillegg karakteriseres som utenfor kraftselskapenes kjernevirksomhet, og som da er i direkte konkurranse med rene private aktører.



**Figur 13: Uvektet og vektet avkastning på totalkapitalen i nettet**

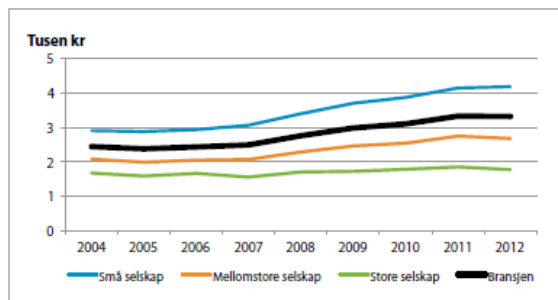
*Kilde: NVE (2013)*

Videre kan kommuners og fylkeskommuners eierskapspolitikk, der stabile og høye utbytter er viktigst, ytterligere forsterke mangelen på incentiver til å drifte nettvirksomheten rasjonelt og effektivt. Kraftselskapet med nettvirksomhet vil alltid kunne øke nettleien til kundene for å finansiere manglende vedlikehold, lav produktivitet og utbytter til eieren.

Et annet moment er forskjellen mellom små, mellomstore og større nettselskaper. I 2012 forsynte 136 distribusjonsselskaper om lag 2,8 millioner nettkunder. 103 av disse selskapene hadde færre enn 10.000 kunder hver, hvilket innebærer at rundt 75 prosent av selskapene leverer strøm til kun 10 prosent av nettkundene.<sup>85</sup>

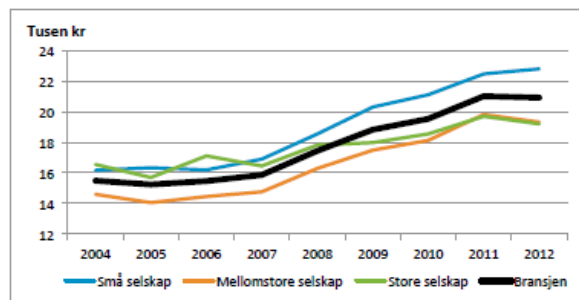
Da er det kanskje ikke så merkelig at de små og mellomstore nettselskapene har vesentlig høyere kostnader,<sup>B</sup> både per kunde og per kilometer nett, og dermed også høyere nettleie, enn de større nettselskapene.<sup>86</sup>

<sup>B</sup> Kostnader ekskludert pensjon



**Figur 16 Uvektet gjennomsnitt av DV-kostnader per abonnent i distribusjonsnettet**

Kilde: NVE



**Figur 17 Uvektet gjennomsnitt av DV-kostnader per km nett i distribusjonsnettet**

Kilde: NVE

### Samfunnskritisk infrastruktur

Andre samfunnshensyn, som beredskap og samfunnssikkerhet, har også en avgjørende rolle ved frakt av elektrisitet.

Et særtrekk med kraftnettet er at manglende kapasitet ikke løses med kjøp, i motsetning til annen type infrastruktur. Man må ha eksakt balanse mellom produksjon og forbruk til enhver tid, ellers vil kraftsystemet kollapse.

En utbygging av nettets overføringskapasitet bør derfor skje sprangvis, ettersom man i liten grad kan justere kapasiteten marginalt etter hvert som behovet øker. Dette øker behovet for å regulere utbygging og kapasitetsøkning fra sentralt hold.

Sentrale og offentlig kontrollerte utbyggingsplaner øker riktignok risikoen for overinvestering i kapasiteten, med ditto samfunnsøkonomiske kostnader. Men det kan tenkes at andre samfunnshensyn vil veie opp for denne overinvesteringsrisikoen.

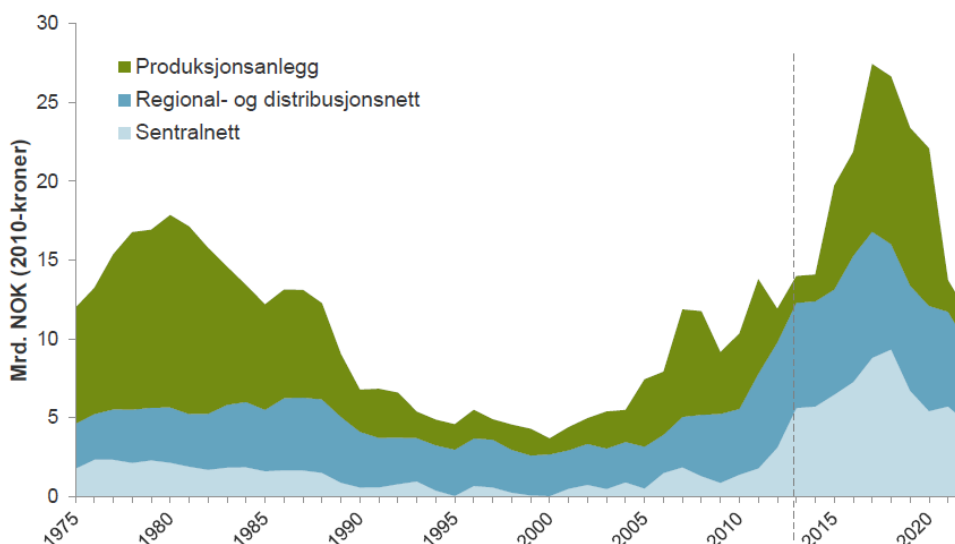
Det er for eksempel et uttalt politisk mål med likere priser mellom de forskjellige kraftmarkedsområdene i Norge. I tillegg ønsker man en svært høy grad av forsyningsikkerhet i hele landet. Denne type mål fordrer en viss overkapasitet i sentralnettet, som skal sikre distribusjon mellom kraftmarkedsområdene og mot utlandet. Statnett, som er heleid av den norske stat, er myndighetens hovedverktøy for å nå de nevnte politiske målene.

Samtidig vil lavere forsyningsikkerhet, med høyere risiko for strømavbrudd og kortsiktig rasjonering av elektrisitet, ha en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad. Slik sett kan man si at en viss overkapasitet i kraftnettet trolig er samfunnsøkonomisk lønnsomt på lang sikt.

Å skape konkurranse gjennom et marked for distribusjon av kraft i Norge, vil trolig være lite hensiktsmessig. Men behovet for en mer effektiv og rasjonell drift av strømmettet er tydelig, spesielt fordi det er et stort behov for fremtidige investeringer (se figur under<sup>87</sup>).

Rundt 15 prosent av distribusjons- og regionalnettet eies av private aktører. Et større innslag av private eiere i kraftnettet blir hindret av industrikonsesjonsloven. En rekke private livsforsikringsselskaper har imidlertid ytret et ønske om å bidra med egenkapital og fremmedkapital med pant i selskapets nettvirksomhet.<sup>88</sup>

Figur 2: Historiske og forventede investeringer i kraftsystemet



Kilde: SSB, NVE, regionale kraftsystemutredninger, Statnetts Nettutviklingsplan 2011 med oppdateringer 2012, THEMA Consulting Group

### Et bedre organisert strømnnett

5. mai 2014 slapp "Reiten-utvalget", oppnevnt av Stoltenberg II-regjeringen i 2013, rapporten Et bedre organisert strømnnett. Mandatet til ekspertgruppen, som ble ledet av tidligere konsernsjef i Norsk Hydro og olje- og energiminister Eivind Reiten (Sp), var å drøfte og vurdere en mer hensiktsmessig organisering av strømnettet, samt komme med forslag til virkemiddelbruk og strategi for gjennomføring. Ekspertgruppens viktigste anbefalinger var som følger:<sup>89</sup>

- Et selskapsmessig og funksjonelt skille mellom den regulerte og konkurranseutsatte virksomheten.
- Av hensyn til rasjonelle investeringer er det behov for en større grad av samordning og koordinering på tvers av ulike konsesjonsgrenser og nettnivåer.
- Det bør bli enklere å få rettsvern for å ta pant i nettet, ved at det åpnes for registrering i grunnboken. Dette kan gi nettselskapene bedre lånebetingelser, blant annet fra pensjonskasser og andre forsikringsselskaper.

**Målet med eierskapet i norsk kraft**

De aller fleste kraftselskaper er heleid av en offentlig aktør, enten gjennom staten, kommuner eller fylkeskommuner. Men det finnes noen få unntak.

Hafslund, et av Norges største kraftselskaper, er både privatisert og børsnotert, men er likevel majoritetseid av Oslo kommune. Oslo kommunes eierandel i Hafslund blir forvaltet utfra samme prinsipper som statens eierandeler i børsnoterte og delprivatiserte selskaper som Statoil, Telenor og Norsk Hydro. Er denne eierformen bedre enn offentlig heleide kraftselskaper?

Økonomisk teori tilsier at et innslag av private eiere vil gi en mer effektiv og bedre risikojustert allokering av selskapets ressurser, enn når det er offentlige eiere alene. Blant annet vil en børsnotering umiddelbart gi kontinuerlige signaler til ledelse og styret om hvordan selskapet styres. Slike signaler kan ikke kommunestyre og fylkesting, som forvalter eierandelene på vegne av innbyggerne, gi like effektivt som et aksjemarked.

I tillegg vil en børsnotering gi bedre transparens til selskapets løpende transaksjoner og beslutninger. Og ikke minst vil en børsnotering gi bedre finansieringsmuligheter i både egen- og fremmedkapitalmarkedene, dersom et økt finansieringsbehov skulle oppstå.

Men det er et historisk hinder for en privatisering og eventuell børsnotering av norske vannkraftverk. Norske myndigheter har alltid vært skeptiske til å privatisere ressurser som gir grunnrenteavkastning. Stikkordet er da *hjemfallsretten*.

**Hjemfallsrettens historie**

Ved inngangen til 1900-tallet var de aller fleste større, utbygde vannkraftverk eid og finansiert av utenlandske aktører og foretak. Elektrisitetsproduksjon var avgjørende for å industrialisere nasjonen, men norske interesser manglet økonomi og teknisk kompetanse til å utnytte de vannkraftressursene som ennå ikke var utbygd. For å sikre fellesskapets interesser og samtidig fremme en videreutvikling av industrien i Norge, ble det innført en ordning som innebar at vannfall og kraftverk skulle overføres vederlagsfritt til staten ved endt konsesjonsperiode, såkalt hjemfall.<sup>90</sup>

Loven om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom ble derfor innført 18. september 1909. Da ble det bestemt at konsesjonen for vannkraftproduksjon kunne gis for mellom 60 og 80 år, med påfølgende hjemfall av reguleringsanlegg, med tilhørende utstyr, og rettigheter til staten.

Videre ble det innført vilkår om at avståelse av inntil en tredjedel av kraftproduksjonen skulle tildeles vederlagsfritt til utbyggingskommunene, og eventuelt også til staten, som såkalt *konsesjonskraft*.

Det ble hevdet at de nye bestemmelsene var av en ekspropriasjonsartet karakter, og private eiere av vannkraftverk utlyste derfor krav på erstatning etter Grunnlovens § 105.<sup>91</sup> Ved en dom i Høyesterett 12. mars 1918, ble dette kravet forkastet.<sup>92</sup>

Et hovedprinsipp i loven er at kun kraftverk eid av private og utenlandske aktører vil tilfalle staten vederlagsfritt ved utløp av konsesjonstiden. Offentlige eiere, som kommuner og fylkeskommuner, kunne derimot gis tidsubegrensede konsesjoner.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) varslet sommeren 2001 at gjeldende konsesjonsregler, med ulike bestemmelser om konsesjonstid og hjemfall for private og offentlige erververe, er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og kapitalbevegelse. Norges standpunkt var at konsesjonsbestemmelsene er et ledd i ressursforvaltningen, som derfor faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Disse synspunktene ble avvist i et brev fra ESA i februar 2002.

Regjeringen valgte å videreføre gjeldende lovgiving, uavhengig av EØS-avtalen. Men i dom avsagt 5. juli 2007 ble det slått fast av EFTA-domstolen at visse vilkår for erverv av rettigheter til vannfall for energiproduksjon er uforenelige med EØS-avtalen.<sup>93</sup>

Daværende olje- og energiminister, Odd Roger Enoksen (Sp), uttrykte skuffelse over dommen og uttalte følgende:<sup>94</sup>

*Offentlig eierskap og kontroll har vært sentralt i norsk vannkraftforvaltning siden 1909 da konsesjonsloven ble innført. Derfor skal disponeringen av Norges vannkraftressurser også i tiden framover bygge på et betydelig offentlig eierskap med styring og kontroll av hensyn til kraftforsyningsikkerheten, trygging av inntekter, og for å ha det nødvendige grepet om miljøet i vassdragene*

I samme artikkel bekrefter daværende statsminister Jens Stoltenberg at man fortsatt ønsker hjemfall til staten, og at det kun er praktiseringen av prinsippet om hjemfallsrett som er problematisk.

Dommen fra EFTA er derimot klinkende klar:

*At norsk lov tillater og har tillatt privat og utenlandsk eierskap av vannkraftressurser i mer enn hundre år illustrerer at den offentlige sikkerheten eller miljømessige hensyn ikke kan kreve offentlig norsk eierskap*

Regjeringen vedtok den 10. august 2008 en provisorisk anordning som samsvarte med dommen i EFTA-domstolen og EØS-avtalen. Anordningen slo fast at det grunnleggende prinsippet om at offentlig eierskap til landets vannkraftressurser på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå skulle videreføres, ved at det ikke lenger skulle bli gitt konsesjoner til

private for erverv av vannfall og kraftverk. Private aktører kan fortsatt eie inntil en tredjedel av offentlig eide vannkraft.

At EFTA-dommen påpekte en manglende likebehandling av offentlige og private aktører, førte altså til en innskrenking av private aktørers mulighet til å drive med vannkraftproduksjon.

### **Staten som en mulig eier?**

Per dags dato eksisterer det ca. 180 kommunale og fylkeskommunalt eide kraftselskaper. Omkring 100 av selskapene driver også med lokal og regional nettinfrastrukturvirksomhet, regulert som monopoler. Ettersom de aller fleste eierne er blitt svært avhengige av utbyttene og i tillegg ønsker lokal demokratisk kontroll, er det få incentiver til frivillige sammenslåinger i sektoren.

Det har derfor vært få sammenslåinger i kraftbransjen de siste 10 til 20 årene. I etterkant av endringen i hjemfallsinstituttet, som indirekte er et forbud mot private eierskap, er det trolig kun én reell kjøper med stor kapitaltilgang igjen. Det er staten, ved storselskapet Statkraft.

I desember 2014 fikk Statkraft en egenkapitaltilførsel fra eieren på 5 milliarder kroner, samtidig som staten reduserte utbyttet de neste tre årene med fem milliarder kroner.<sup>95</sup>

Likevel har staten hatt en utbyttestrategi der 85 prosent av overskuddet har blitt utbetalt gjennom flere år.<sup>96</sup> I 2015 er det bestemt at Statkraft skal utbetale 5,185 milliarder kroner for regnskapsåret 2014. Dette er mer enn kapitaltilførselen, og viser at det ikke bare er kommuner og fylkeskommuner som er blitt avhengige av vannkraftinntekter.

Et annet spørsmål er om et større statlig eierskap av Norges vannkraftressurser er positivt for forvaltningen av ressursene på lang sikt. Mye tyder på at staten er mer profesjonell og forvalter statlige eierandeler i selskaper bedre enn kommunale og fylkeskommunale eiere, spesielt gjelder dette for de delprivatiserte og børsnoterte selskapene. Man kan derfor argumentere for at staten kan og kanskje bør ta et større ansvar for en konsolidering i kraftbransjen.<sup>97</sup>

Men selv om staten har midler til å kjøpe kraftselskaper og andeler i kraftverk, vil ikke nødvendigvis et større statlig eierskap føre til bedre produktivitet. Statkraft eier allerede omlag en tredjedel av installert vannkraftkapasitet i Norge og har blitt hindret av Konkurransetilsynet i å kjøpe seg ytterligere opp. Begrunnelsen var en frykt for høyere strømpriser, dersom én aktør får for dominerende makt over kraftproduksjonen.<sup>98</sup>

Et annet motargument, i tillegg til svekket konkurranse i kraftmarkedet, er at staten eier alle aksjene i Statkraft, og det er lite som tyder på et fremtidig statlig nedsalg av aksjer og børs-



notering av selskapet. Ønsker man en bedre forvaltning av samfunnets ressurser i kraftbransjen, er det mye som tyder på at flere private aktører som eiere, er beste mulighet.

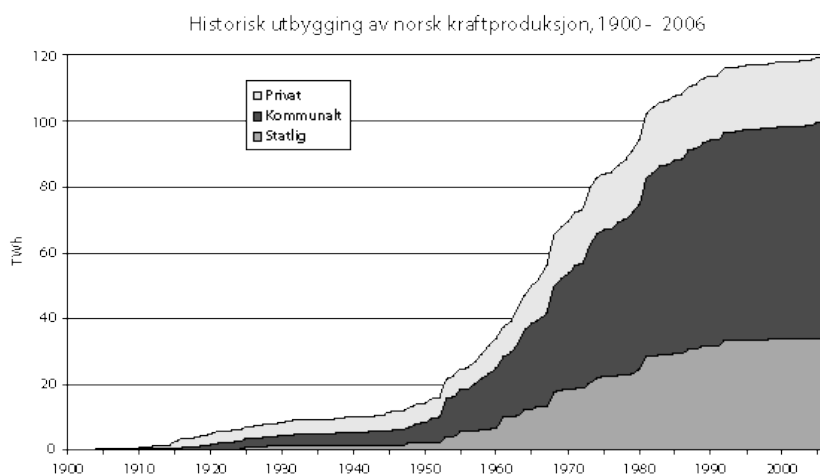
Det er dog en rekke ulike modeller for hvordan et større innslag av private aktører kan realiseres. Det er også store forskjeller mellom private aktører.

### Private aktører i kraftbransjen

I dag kan inntil en tredjedel av aksjene i et offentlig kraftselskap eies av private aktører. Selv om dette er et gode, kan de offentlige eierne "overkjøre" minoritetsaksjonærer ved eventuelle uenigheter, når man reelt sett har majoritetskontroll. Høyre og Fremskrittspartiet har tidligere åpnet for en diskusjon om å åpne for et større innslag av private eiere, der alle typer aktører kan eie norske vannkraftressurser.

I førsteutkastet til nytt partiprogram for Høyre i perioden 2014-2018 ønsket man en modell der kraftverk eid av offentlige eller private aktører ikke skulle hjemfalles til staten. Programkomiteen foreslo en modell der staten skulle ha forkjøpsrett ved et videresalg av kraftverkene. Etter betydelig motstand og kritikk fra sentrumspartiene og den politiske venstresiden, ble imidlertid forslaget skrotet til fordel for en videreføring av dagens modell.<sup>99</sup>

Selv om modellen over *ikke* er å foretrekke (se argumentasjon senere i notatet), viser diskusjonen i etterkant av forslaget fra Høyres programkomite først og fremst at en endring av eiendomsretten til samfunnets kraftressurser, ved å fjerne hjemfallsretten, er et svært kontroversielt tema i Norge. Å la private aktører eie norske vannkraftressurser utløser kanskje en slags nasjonalkonservativ ryggmargsrefleks hos de fleste. Men både historisk og i dag har man hatt en rekke private aktører som har eierinteresser i norsk kraftproduksjon. Privat kapital har også stått for en betydelig andel av utbyggingen av norsk kraftkapasitet.



Kilde: Econ Pöyry<sup>100</sup>

### Industrielle eiere

Tidligere har for eksempel private selskaper som Norsk Hydro og Orkla eid kraftverk som er blitt brukt til kraftintensiv industriproduksjon. Denne type industrielle eiere kan, som tidligere nevnt, i etterkant av endringene som følge av EFTA-dommen ikke lenger få konsesjon til produksjon av vannkraft.

Under behandlingen av lovforslaget etter dommen fremmet Frp et kompromissforslag, der selskaper i industrien fortsatt kunne eie vannkraftverk, mot at de brukte kraften lokalt. Dette fikk blant annet støtte fra både LO-forbundet Industri og Energi og NHO-forbundet Norsk Industri.<sup>101</sup> Begge forbundene mente at et slikt forslag ville bli godtatt, om det ble prøvd for EØS-domstolen. Forslaget ble avvist av den da sittende Stoltenberg II-regjeringen.

Et unntak for industrielle private eiere, der kraften brukes til lokal industriproduksjon, kunne vært et kompromissforslag som kunne fått bredere støtte blant partier og i befolkningen generelt enn en ikke-diskriminerende linje, der alle private aktører kan eie.

Men et slikt forslag innebærer en indirekte subsidie til en gitt næring eller industriproduksjon, som ikke nødvendigvis betyr at kraftressursene blir forvaltet bedre enn med dagens ordning. Det samfunnsøkonomisk optimale er å la kraften bli brukt der betalingsviljen er høyest. Norsk industriproduksjon er ikke nødvendigvis i denne kategorien.

### Finansielle eiere

Som tidligere nevnt har Oslo kommune valgt en annen modell for sitt majoritetseierskap i det børsnoterte kraftselskapet Hafslund. I tillegg har Arendals Fossekompani, som er et privateid og børsnotert kraftselskap, vannkraftkonsesjoner uten hjemfall til staten. Årsaken er at rettighetene til fossefallet kom i stand i på slutten av 1800-tallet, før hjemfallsinstituttet ble opprettet.<sup>102</sup>

Finansielle investorer, som pensjonsfond og forsikringsfond, har vært meget interessert i å bidra med kapital til kraftsektoren. Kraftinvesteringer gir en stabil og langsiktig avkastning, noe som er en perfekt match for blant annet for pensjons- og livsforsikringselskaper.

Kommunal landspensjonskasse (KLP) har tidligere kjøpt en 15 prosents eierandel i energiselskapet Tussa for 305 millioner kroner<sup>103</sup> og en 15 prosent eierandel i Ringerikskraft for 135 millioner kroner.<sup>104</sup> KLP er også en av de største investorene i obligasjoner utstedt av norske kraftselskaper og andre utlån, for åtte milliarder kroner.<sup>105</sup>

Men KLP har også møtt motstand. Selskapet ble nektet å kjøpe en 35 prosents eierandel i TrønderEnergi-nett av Finansdepartementet, til tross for positiv anbefaling fra Finanstilsynet. Årsaken er at kategorien infrastrukturinvesteringer kun åpner for en 15 prosents eierandel i forsikringsbransjens kapitalforvaltningsforskrift.<sup>106</sup>

Forsikringselskapet KLP har også fått betydelig motbør hos eierne selv, nemlig kommunene. KLP ønsket å investere en milliard i Energiselskapet Buskerud, men fikk nei av et politisk flertall bestående av SV, Ap, Sp og Venstre.<sup>107</sup>

KLP fikk forøvrig flertall i en ekstraordinær generalforsamling for å investere en milliard kroner i TrønderEnergi. Dette til tross for at storeier Trondheim kommune og flere andre eiere var sterkt imot.<sup>108</sup>

Det mangler tydeligvis ikke på interesse fra potensielle private aktører som kunne vært interessert i å investere i norsk kraftproduksjon. Det relevante spørsmålet er: *Hvordan kan man sikre samfunnets interesse av grunnrenten, samtidig som private aktører kan bidra til en bedre forvaltning av kraftressursene?*

### **En auksjonsmodell og en leiemodell**

Et stortingsforslag som gikk ut på å likebehandle private og offentlige eiere av vannkraftverk, ble fremmet av en rekke stortingsrepresentanter fra Frp i 2002. Stortingsrepresentantene mener at alle kraftverk bør gis en lik konsesjonstid på 60 år. Deretter hjemfaller verdiene til staten, med auksjoner i markedet, der både private og offentlige aktører kan by på rettighetene. Inntektene fra salget tilfaller statskassen. De tar samtidig til orde for en gjennomgang av beskatningen av kraftverkene, for å sikre nasjonale interesser uavhengig av hvem som til enhver tid eier anleggene.<sup>109</sup>

Denne modellen kan også sammenlignes med det tidligere nevnte forslaget, der staten har forkjøpsrett ved et eventuelt salg – en slags "hjemfallsrett-oppsjon".

En annen sammenlignbar, men mindre "radikal" modell, er å la private aktører leie kraftverkene i en gitt tidsperiode. Dette kunne for eksempel bidratt til at økonomisk pressede krafteiere, som kommuner og fylkeskommuner, kunne realisert deler av fremtidige kraftinntekter, uten å miste eiendomsretten.

En type auksjons- eller leiemodell kunne vært en mellomløsning mellom dagens modell, der private krafteiere må selge kraftverket til et offentlig kraftselskap, for å få tilbake noen verdier før utløp av konsesjonstiden og en ekspropriasjon av staten uten vederlag, og en modell der private eiere av kraftverk kan høste en grunnrente til evig tid.

Nedsiden ved en slik modell er at bevisstheten om at andre aktører, uavhengig av om det er private eller offentlige aktører, vil måtte overta verdiene av kraftverket vederlagsfritt ved endt konsesjonstid, skaper dårlige incentiver for en rasjonell drift. Spesielt på slutten av konsesjonstiden vil incentivene til å vedlikeholde og investere videre i kraftverket være få, ettersom midlene fra en auksjon og avkastning fra nyinvesteringer kun tilfaller staten eller offentlige kraftverk-utleier.

En eventuell deling av konsesjonsbeløpet, for eksempel på 50/50-basis, mellom staten/tidligere eier og den private aktøren kunne forbedret denne type modeller. Men et annet moment handler om privates forutsigbarhet og fremtidig risiko.

### En "petroleumsmodell" i kraftbransjen

En potensielt bedre forvaltningsmodell er å angripe problemstillingene rundt grunnrente, ved å se til Norges forvaltning av petroleumsressursene.

Når myndighetene tildeler lete-lisenser på norsk sokkel, er dette i praksis det samme som å dele ut rettighetene til et fossefall. Både en letelisens og en kraftkonsesjon gir eieren tillatelse til å høste av grunnrenten som ligger i naturressursene.

For å sikre samfunnets andeler av disse ressursene har norske myndigheter valgt å skattlegge aktørene med slike rettigheter mye hardere enn den generelle skattesatsen for næringslivet. Petroleumselskaper må betale en grunnrentebeskatning på 53 prosent, som kommer på toppen av vanlig skattesats på 25 prosent.<sup>c</sup> Totalskattesats for selskaper med petroleumsvirksomhet ligger på 78 prosent.

For ytterligere å sikre samfunnets andeler av grunnrenten, har staten også direkte eierandeler i om lag en tredjedel av alle olje- og gassressursene på norsk sokkel (SDØE), som forvaltes av det helstatlige selskapet Petoro.<sup>110</sup>

Tilsvarende har kraftselskaper en grunnrentebeskatning som ligger på 33 prosent, med en totalskattesats på 58 prosent, mens det offentlige eier nærmere 90 prosent av alle norske vannkraftressurser.

Skatteregimet for petroleumsnæringen gir private aktører gode incentiver til å forvalte ressursene basert på forretningsmessige prinsipper. Konsesjonen er uten tidsbegrensning så lenge feltet er i produksjon. En slik modell sikrer at samfunnet får en stor andel av grunnrenten, og ikke minst at både de private eierne og staten sitter i samme båt, og deler godene av en bedre ressursforvaltning.

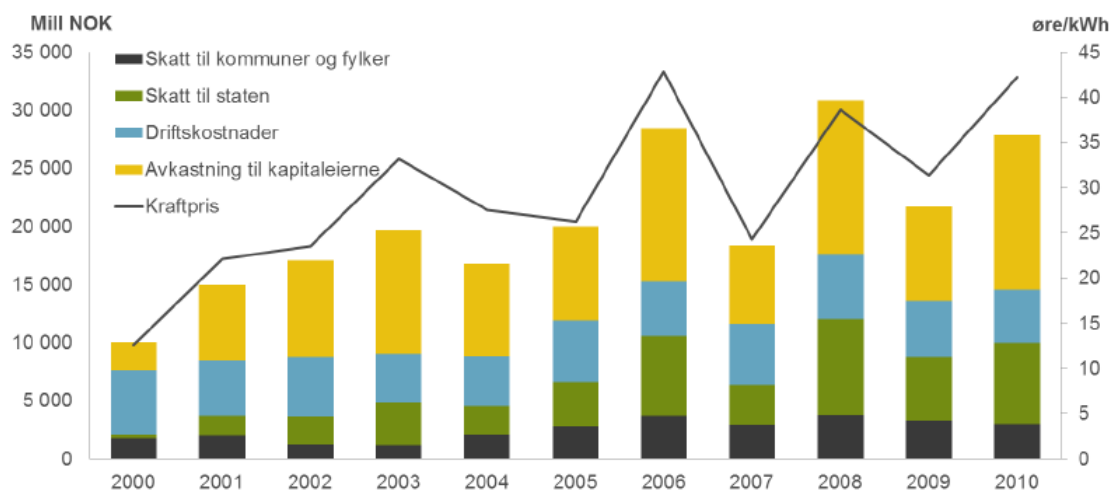
Kan det tenkes at en tilsvarende modell også kunne vært anvendt for norsk vannkraftproduksjon? Å tillate alle typer private aktører en tidsbegrenset tilgang til fossefallene, mot at grunnrenteskatten økes til et høyere nivå, vil trolig føre til en bedre forvaltning av kraftressursene enn dagens modell gir, samtidig som samfunnets andel av ressursene sikres.

Man kan også stille spørsmål om hvorfor kraftselskapene i utgangspunktet har en lavere grunnrentebeskatning enn petroleumselskaper. Riktignok må kraftselskapene, som nevnt i

<sup>c</sup> Dersom Solberg-regjeringens forslag til statsbudsjett ikke endrer skattesatsen.

notatets innledning, betale en rekke andre særskatter i tillegg. Men kraftressursene er, i likhet med petroleumsressursene, et gode som bør tilfalle hele samfunnet. Eiere av konsesjoner til å utvinne nevnte ressurser, bør derfor i utgangspunktet gis høye og, ikke minst, statlige skatter.

**Figur 1: Utvikling av årlig verdiskaping<sup>2</sup> innen kraftproduksjon i Sør-Norge**



Kilde: THEMA Consulting Group

Figuren over er hentet fra Thema Consultings rapport "For store oppgaver, for lite penger?",<sup>111</sup> og viser utviklingen av verdiskapningen innen kraftproduksjon i Sør-Norge. Den viser at den største delen av verdiskapningen tilfaller kapitaleierne. Hvis man også inkluderer driftskostnader og skatt til kommuner og fylker, tilfaller langt over halvparten av verdiskapningen fra grunnrenten det lokale samfunnet, og det viser at muligheten for en økt statlig inntekt/skatt definitivt er til stede.

I tillegg kan en petroleumsskattemodell for vannkraftproduksjonen bidra til å øke tilgangen på kapital for nyinvesteringer og det store behovet for vedlikeholdsinvesteringer. Dette er kapital som dagens offentlige eiere ikke har mulighet til å bidra med.

Et siste moment som dekkes bedre av et petroleumsregime, er fremtidig teknologirisiko innen energi- og kraftsektoren. Selv om vannkraft i Norge historisk, i dag og trolig på middels lang sikt er lønnsomt, så er det alltid en risiko for at annen teknologi i fremtiden kan konkurrere mot vannkraften. Spørsmålet er om det er private eller offentlige eiere som best kan håndtere og vurdere denne type langsiktig risiko. Analyser av effekten ved den forrige dereguleringen av kraftsektoren, gjort av SSB- forskerne Torstein Bye og Marius Bergh i 2010, viser at totalavkastningen i hele kraftbransjen har forbedret seg betydelig i etterkant av liberaliseringen i 1991.<sup>112</sup>

Det er en stor fordel, for hele samfunnet, at den oppbundne kapitalen gir en god risikojustert avkastning samlet sett. Men mye tyder på at produktiviteten i kraftbransjen kan bli ytterligere styrket gjennom en videre liberalisering.

I et innlegg i Dagens Næringsliv 10.september 2015 skriver Gunnar Westgaard, direktør og ansvarlig i EY for rådgivning mot kraftnæringen, at utbyttene fra kraftselskapene tørker inne, og behovet for vedlikehold og nyinvesteringer kan gjøre kraftselskapene til en offentlig utgiftspost, fremfor en finansieringskilde. Videre diskuterer Westgaard om noen av eierne bør selge kraftandeler til infrastrukturfond og industrielle aktører, og peker på en mulig kommune-reform som en ypperlig mulighet til å starte slike lokale politiske diskusjoner.<sup>113</sup>

I Produktivitetskomisjonens rapport (NOU 2015-1:), der kapittel 14 omhandler offentlig eierskap, peker utvalget på kraftbransjen som en av flere bransjer som har betydelig potensial for økt produktivitet.<sup>114</sup> Her er et utdrag fra rapporten om kraftselskaperens nettvirksomhet:

*Investering og drift av nettselskaper er preget av stordriftsfordeler og naturlige monopol. Nettselskaper har monopol på nettvirksomhet i sitt område. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter årlig inntektsrammer for det enkelte nettselskap, som dekker kostnader og en rimelig avkastning. Det er i dag et stort antall nettselskaper, der mange dekker et relativt lite område. Stordriftsfordeler tilsier økt samarbeid eller fusjoner mellom små aktører, for å øke effektiviteten både i investerings- og driftsfasen.*

Produktivitetskomisjonen åpner videre for et større innslag av private eiere i kraftsektoren, og begrunner det slik:<sup>115</sup>

*Dagens eiersituasjon i kraftproduksjon er fastlåst og eksisterende aktører bør utfordres av nye aktører. Den største aktøren har konkurransemessige begrensninger for videre oppkjøp. Øvrige offentlige selskaper har begrensede finansieringsevne (sic) til oppkjøp. Private eller internasjonale aktører har ikke mulighet til å kjøpe seg inn med kontrollerende eierandeler i større vannkraftverk. En viktig drivkraft for produktivetsforbedringer og økt konkurranse i norsk vannkraftproduksjon går dermed tapt. Kommisjonen tilrår derfor en ny og helhetlig vurdering av det offentlige eierskapet i kraftsektoren, samt likestilling av private og offentlige eiere gjennom en oppløsning av konsolideringsmodellen.*

I kronikken "Kraftløse eiere", publisert i DN 4. februar 2015, åpner også Christine B. Meyer, daværende direktør for Konkurransetilsynet, for et større innslag av private eiere for å forbedre konkurransen i norsk kraftbransje:<sup>116</sup>

*Det er viktig at en ikke låser kraftselskapene inn i en kommunal lekegrind, men heller åpner for nye eiere av kraftselskapene. Det vil ikke bare gi næringen bedre forutsetninger for å skape verdier, men også kunne skjerpe de eksisterende kommunale eiere til å ta opp kampen og bli mer kraftfulle.*

**Konklusjon**

Eksemplene på kritikkverdig offentlig eierskapspolitikk viser at kraftselskapene har betydelig forbedringspotensial når det kommer til profesjonalisering og transparens.

Lokalpolitikere i kommunestyre og fylkesting som forvalter innbyggernes indirekte eierskap i kraftressurser, må være mer kritiske til driften av det lokale eller regionale kraftselskapet. Videre må man jobbe mot en kultur, der man kontinuerlig vurderer ulike roller og hatter, og skiller mellom politikk og forretning.

Mye tyder likevel på at man trenger en større reform i den norske kraftsektoren. Det bør foretas en likestilling mellom private og offentlige eiere, og grensen på inntil 1/3 privat eierskap i vannkraftverk bør fjernes. Rent prinsipielt kan man også stille spørsmål om formålet med hjemfallsinstituttet.

Det kan likevel ikke underslås at norske naturressurser, og godene av dens grunnrente, så langt som mulig bør tilfalle hele samfunnet og ikke bare innbyggerne i en kommune, som av tilfeldige og geografiske årsaker får en større andel av grunnrentens goder.

Derfor kan en ytterligere liberalisering av kraftbransjen, om mulig, kombineres med en økning av grunnrenteskatten, for å oppnå et potensielt (større) flertall på Stortinget. En eventuell økning av grunnrentebeskatningen for kraftsektoren bør uansett gjøres med omhu. Stabile og forutsigbare rammebetingelser er også et viktig premiss for å lokke private aktører og kapital til bransjen.

Men det er ikke dermed sagt at de offentlige eierne vil være villige til å selge. Det ligger mye følelser i det lokale eierskapet i kraftselskapene, og en rekke interessenter, blant annet lokalpolitikere, idrettslag og de ansatte i kraftselskapene, vil nok ønske status quo.

Men med en mulig kommunereform, lavere vekst i kommunale inntekter og store investeringsbehov i kraftsektoren, vil en reform av eierskapet til norske vannkraftressurser presse seg frem.

Da bør man la seg inspirere av forvaltningen av petroleumsressursene på norsk sokkel.

**FORFATTER:**

*Notatet er skrevet av Mats Kirkebirkeland, rådgiver i Civita. mats@civita.no*

*Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.*

## Kilder

- <sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-61-2007-2008-/id512566/?ch=4>
- <sup>2</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/faktaheftet/fakta\\_energi\\_og\\_vannressurs.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/faktaheftet/fakta_energi_og_vannressurs.pdf)
- <sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-105---innforing-av-hjemfallsrett--grunn/id455946/>
- <sup>4</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2009/econ\\_rapport\\_kommunale\\_verdier.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2009/econ_rapport_kommunale_verdier.pdf)
- <sup>5</sup> <http://www.energinorge.no/getfile.php/FILER/NYHETER/Eierstyringrapport.pdf>
- <sup>6</sup> <http://www.tu.no/kraft/2013/11/18/90-prosent-av-kraftselskapenes-overskudd-har-blitt-tatt-ut-som-utbytte>
- <sup>7</sup> <https://snl.no/grunnrente>
- <sup>8</sup> [https://snl.no/s%C3%A6rskatter\\_for\\_kraftverk](https://snl.no/s%C3%A6rskatter_for_kraftverk)
- <sup>9</sup> <https://snl.no/industrikonsesjonsloven>
- <sup>10</sup> [https://snl.no/naturlig\\_monopol](https://snl.no/naturlig_monopol)
- <sup>11</sup> <http://www.dn.no/nyheter/finans/2014/05/27/Troms-Kraft/gtt-glipp-av-360-mill>
- <sup>12</sup> <http://www.tromskraft.no/portalWeb/ShowProperty.pdf?nodeId=/BEA%20Repository/372009>
- <sup>13</sup> <http://www.tromskraft.no/portalWeb/ShowProperty.pdf?nodeId=/BEA%20Repository/274008>
- <sup>14</sup> <http://www.nrk.no/troms/troms-kraft-selger-troms-kraft-varm-1.11431213>
- <sup>15</sup> <http://www.dn.no/nyheter/energi/2015/04/07/2154/Kraft/dropper-vind-etter-kraftskandale>
- <sup>16</sup> <http://www.nordlys.no/nyheter/troms-kraft-solte-bort-12-ars-overskudd/s/1-79-6872750>
- <sup>17</sup> <http://www.nrk.no/troms/flere-ars-fengsel-for-hovedmann-i-kraftskandalen-1.12447110>
- <sup>18</sup> <http://www.tromskraft.no/portalWeb/ShowProperty.pdf?nodeId=/BEA%20Repository/372011>
- <sup>19</sup> <http://www.dn.no/nyheter/energi/2010/09/01/dong-inn-i-front-exploration>
- <sup>20</sup> <http://www.itromso.no/nyheter/article557740.ece>
- <sup>21</sup> <http://www.nordlys.no/nyheter/article6683991.ece>
- <sup>22</sup> <http://www.nrk.no/troms/-north-energy-er-et-lottospill-pa-borsen-1.12138282>
- <sup>23</sup> <http://www.aftenbladet.no/energi/olje/Lyse-kan-ha-tapt-320-mill-pa-Noreco-3524337.html>
- <sup>24</sup> <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2010/10/27/-senterpartiet-skjulte-partistotte-i-faktura>
- <sup>25</sup> <http://www.adressa.no/nyheter/okonomi/article7363869.ece>
- <sup>26</sup> <http://www.nrk.no/trondelag/kan-ha-gatt-pa-en-stor-millionsmell-1.12392897>
- <sup>27</sup> <http://www.tu.no/kraft/2014/03/07/investeringer-for-en-halv-milliard-kroner-i-1-twh-smakraft-ble-verdilose>
- <sup>28</sup> <http://www.nrk.no/sognogfjordane/244-millionar-forsvann-med-vinden-1.11932746>
- <sup>29</sup> <http://www.dn.no/nyheter/naringsliv/2013/05/13/195-millioner-tapt-pa-radarfadese>
- <sup>30</sup> <http://www.cw.no/artikkel/komponenter/alle-mister-jobben-telenor-cinclus>
- <sup>31</sup> <http://www.nrk.no/nordland/tidligere-terra-ordforer-ligger-an-til-a-gjore-et-brakvalg-1.12415662>
- <sup>32</sup> <http://www.fremover.no/lokale-nyheter/frykter-katastrofe-for-kommunen-etter-fjellkraft-skandalen/s/1-55-7222805>
- <sup>33</sup> <http://e24.no/naeringsliv/terra-troebbel-gambling-med-4-mrd/2110452>
- <sup>34</sup> <http://www.nettavisen.no/na24/ma-ta-terra-tap/1529726.html>
- <sup>35</sup> <http://www.dn.no/nyheter/2014/05/05/haugesund-fr-50-millioner-i-terraerstatning>
- <sup>36</sup> <http://www.nrk.no/nordland/-det-definitive-tapet-for-terra-kommunene-1.12394951>
- <sup>37</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ekstra-skjonnsmidler-og-lengre-inndeknin/id537649/>
- <sup>38</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ekstra-skjonnsmidlar-til-hemnes/id628287/>
- <sup>39</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ekstra-skjonnsmidlar-til-hattfjeldal/id611434/>
- <sup>40</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ekstra-skjonnsmidlar-til-vik-og-bremange/id604336/>
- <sup>41</sup> <http://www.dn.no/tekno/arkiv/2006/05/30/eriksen-gar-for-bredbandsalliansen>
- <sup>42</sup> <http://e24.no/naeringsliv/staten-dropper-banetele/2780184>



- 
- <sup>43</sup> <http://www.dn.no/teknofinans/2007/12/20/ventelomobil-til-network-norway>
- <sup>44</sup> <http://www.dn.no/teknofinans/2011/12/21/selger-ventelo-med-kjempetap>
- <sup>45</sup> <https://no.wikipedia.org/wiki/Altibox>
- <sup>46</sup> [https://no.wikipedia.org/wiki/Viken\\_fibernet](https://no.wikipedia.org/wiki/Viken_fibernet)
- <sup>47</sup> <http://www.lysekonsern.no/om-konsernet/>
- <sup>48</sup> <https://ikt-norge.no/kommentar/bredband-er-kjernevirksomhet/>
- <sup>49</sup> <http://www.dn.no/nyheter/2014/03/27/Telekom/tjener-p-fiberen>
- <sup>50</sup> <http://www.tu.no/it/2009/10/07/tror-kraftselskapene-gar-pa-fibersmell>
- <sup>51</sup> <http://www.nrk.no/okonomi/--superbredband-er-tapsprosjekt-1.7624614>
- <sup>52</sup> <http://www.tu.no/it/2012/03/21/slakter-offentlig-bredbandssatsing>
- <sup>53</sup> Daglig leder i Civita, Kristin Clemet, er styreleder i Norfund.
- <sup>54</sup> <http://www.tu.no/nyheter/2009/06/29/satser-4-milliarder-i-afrika>
- <sup>55</sup> [http://www.bkk.no/om\\_oss/anlegg-utbygging/vannkraft-utlandet/](http://www.bkk.no/om_oss/anlegg-utbygging/vannkraft-utlandet/)
- <sup>56</sup> [http://www.bkk.no/om\\_oss/media/Nyheter\\_og\\_pressemeldinger/article31636.ece](http://www.bkk.no/om_oss/media/Nyheter_og_pressemeldinger/article31636.ece)
- <sup>57</sup> <http://www.proff.no/roller/varदार-as/drammen/energiforsyning/Z001D221/>
- <sup>58</sup> <http://www.tu.no/kraft/2007/03/27/satser-pa-vind-i-kina>
- <sup>59</sup> <http://www.varदार.no/vindkraft-i-utlandet/cms/89>
- <sup>60</sup> <http://www.nrk.no/trondelag/tronderenergis-afrikanske-eventyr-1.6797322>
- <sup>61</sup> <http://www.nrk.no/trondelag/tronderenergi-ut-av-uganda-1.11582016>
- <sup>62</sup> <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Norske-krafteiere-i-Nepal-moter-hard-kritikk-8020302.html>
- <sup>63</sup> <http://munin.uit.no/handle/10037/6692?locale-attribute=en>
- <sup>64</sup> <http://www.oslobors.no/markedsaktivitet/#/list/bonds/quotelist/ob/all/false?page=1&ascending=true&sort=YIELD>
- <sup>65</sup> [http://people.stern.nyu.edu/eofek/PhD/papers/BO\\_Diversification\\_JFE.pdf](http://people.stern.nyu.edu/eofek/PhD/papers/BO_Diversification_JFE.pdf)
- <sup>66</sup> <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.4250090106/abstract>
- <sup>67</sup> <http://akbareftekhari.ir/fa/Files/Paper/pandya.pdf>
- <sup>68</sup> <https://snl.no/prinsipal-agent-teori>
- <sup>69</sup> <http://www.nordlys.no/nyheter/article5318303.ece>
- <sup>70</sup> <http://www.dn.no/nyheter/2014/05/13/Politikk/ut-med-ordfrerne>
- <sup>71</sup> <http://www.nrk.no/sognogfjordane/gjeldstyngd-selskap-manglar-pengar-1.11888385>
- <sup>72</sup> <http://www.energinorge.no/getfile.php/FILER/NYHETER/Eierstyringrapport.pdf>
- <sup>73</sup> <https://www.civita.no/2015/08/15/nytt-civita-notat-gronne-sertifikater-dyr-og-uhensiktsmessig-klimapolitikk>
- <sup>74</sup> <http://www.tu.no/kraft/2015/01/16/-automatiske-strommalere-kan-bli-en-gigantisk-feilinvestering>
- <sup>75</sup> <https://www.dn.no/meninger/debatt/2015/08/31/2145/Kreditt/prisfall-gir-gjeldspres>
- <sup>76</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/>
- <sup>77</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/f642191730cd4d5884dd320f5ff3f639/horingsnotat-selskapsmessig-og-funksjonelt-skille-13-04-2015-l671456.pdf>
- <sup>78</sup> <http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Regulering-av-nettselskapene/>
- <sup>79</sup> <http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Regulering-av-nettselskapene/Om-beregning-av-inntektsrammer/>
- <sup>80</sup> <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Olje-og-energidepartementet-OED/Prop-1-S/>
- <sup>81</sup> <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Nettleie---utjevning-av-overforingstariffer/>
- <sup>82</sup> <http://www.statsbudsjettet.no/Tilleggsproposisjon-2014/budsjettet-fra-A-til-A/Nettleie---utjevning-av-overforingstariffer/>
-

83

<https://www.regjeringen.no/contentassets/069dae32631e4ff7bc9acc27e634b8d/no/pdfs/prp201520160001oeddddpdfs.pdf>

<sup>84</sup> <http://www.tu.no/kraft/2012/02/21/ineffektive-nettselskaper-har-ingen-risiko>

<sup>85</sup> Figur hentet fra Rapporten; "Reiten-utvalget" side 28

<sup>86</sup> Figur hentet fra Rapporten; "Reiten-utvalget" side 27

<sup>87</sup> <http://www.energinorge.no/getfile.php/FILER/TEMAER/N%C3%86RINGSPOLITIKK/NETT/THEMA-rapport%202012-34%20P%C3%A5%20nett%20med%20framtida%20%282%29.pdf> (figur på side 4)

<sup>88</sup> Fra rapporten; "Reiten-utvalget" side 32

<sup>89</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf\\_filer\\_2/rapport\\_et\\_bedre\\_organisert\\_stroemnett.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/rapport_et_bedre_organisert_stroemnett.pdf)

<sup>90</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/lovregulert-hjemfallsrett---100-ar-i-dag/id577477/>

<sup>91</sup> <https://snl.no/hjemfallsrett>

<sup>92</sup> <http://www.nettressurser.no/statsforfatningen/Hoeyesterettspraksis/Rt.-1918-s.-401-Den-store-konsesjonssaken>

<sup>93</sup> [http://www.eftacourt.int/fileadmin/user\\_upload/Files/PRs/2007/5\\_07/5\\_07\\_PR\\_NO.pdf](http://www.eftacourt.int/fileadmin/user_upload/Files/PRs/2007/5_07/5_07_PR_NO.pdf)

<sup>94</sup> <http://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2007/06/26/norge-tapte-hjemfallsrettsaken>

<sup>95</sup> <http://www.statkraft.no/IR/eierstyring-og-selskapsledelse/utbytte1/>

<sup>96</sup> <http://www.statkraft.no/IR/eierstyring-og-selskapsledelse/utbytte1/>

<sup>97</sup> <http://www.minervanett.no/la-staten-overta/>

<sup>98</sup> <http://www.nrk.no/okonomi/far-ikke-kjope-agder-energi-1.546997>

<sup>99</sup> <http://e24.no/makro-og-politikk/hoeyre-og-frp-vil-fjerne-hjemfallsretten/20293069>

<sup>100</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-61-2007-2008-/id512566/?ch=4>

<sup>101</sup> <http://www.nationen.no/tunmedia/lo-topp-raser-mot-regjeringen/>

<sup>102</sup> <http://www.arendalsfoss.no/historikk/>

<sup>103</sup> <https://www.tussa.no/om-oss/aktuelt-og-media/klp-inn-i-tussa>

<sup>104</sup> <http://www.ringblad.no/nyheter/article7258800.ece>

<sup>105</sup> <http://www.dn.no/nyheter/2014/03/30/Energi/mer-kraft-i-klp>

<sup>106</sup> <http://www.mynewsdesk.com/no/klp/pressreleases/klp-begrenset-til-15-prosent-i-troenderenergi-nett-702063>

<sup>107</sup> <http://www.dn.no/nyheter/energi/2010/04/27/klp-nektes-kraftinvestering>

<sup>108</sup> <http://www.dn.no/nyheter/energi/2015/01/20/2016/KLP/slipper-klp-inn-i-trnderenergi>

<sup>109</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2001-2002/dok8-200102-098/?lvl=0>

<sup>110</sup> <https://www.petoro.no/om-petoro/sd%C3%B8e-fakta/felt>

<sup>111</sup> [http://www.66776.websys.sysedata.no/userfiles/THEMA\\_R-2012-](http://www.66776.websys.sysedata.no/userfiles/THEMA_R-2012-)

<sup>111</sup> [03\\_For%20store%20oppgaver%20for%20lite%20penger\\_SAMMENDRAG.pdf](http://www.66776.websys.sysedata.no/userfiles/THEMA_R-2012-03_For%20store%20oppgaver%20for%20lite%20penger_SAMMENDRAG.pdf)

<sup>112</sup> [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa\\_201005/holstad.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_201005/holstad.pdf)

<sup>113</sup> <http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/09/10/2145/Kraft/utbyttefesten-er-over>

<sup>114</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/ef2418d9076e4423ab5908689da67700/no/pdfs/nou201520150001000dddpdfs.pdf>

<sup>115</sup> Produktivitetskomisjonens rapport side 271

<sup>116</sup> <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Aktuelt/Artikler-og-innlegg/Kraftlose-eiere/>