



Melding til Stortinget nr 25 2015-2016

Notat frå dagleg leiar i Konesjionskraft IKS

Notatet har mest merksemd på konesjionskraft, handlar og noko om konesjionsavgifter.

Kva er konesjionskraft og konesjionsavgifter?

Når eit vassdrag vert regulert følgjer det med økonomiske forplikingar andsynes dei kommunane det gjeld. Dette er ein del av den einskilde vassdragskonesjion som er gjeve i medhald av vassdragsreguleringslova og ervervslova (industrikonesjionslova).

Staten mottok og konesjionsavgifter- i 2015 var samla konesjionsavgifter 780 mill kr; den statlege delen var på 153 mill kr.

Når det gjeld konesjionskraft har fylkeskommunane ein sekundær rett.

Det historiske utgangspunktet:

Utgangspunktet for konesjionskraftordninga finn vi i stortingsdokumenta frå 1917, med stortingsrepresentanten Johan Castberg sine ord:

Man tar verdiene ut av distriktene og fører dem på traad ned til industricentrene og byerne, tømmer bygderne, tømmer landdistrikterne, særlig fjellbygdene, for deres verdier og det er absolutt uriktig. Det er uriktig, baade nationaløkonomisk set og uriktig, jeg hadde nær sagt, rent juridisk set ogsaa.

Hjemfaldsretten er langsiktig, indløsningsretten er langsiktig, men bestemmelsen om kraftavståelse kan komme til at virke straks.

Det ligg eit verdifordelingsperspektiv til grunn for konesjionskraftordninga. Denne retten vart og etablert for å gje kommunane ressursar til å kunne følgje opp ansvaret for alminneleg forsyning i eigen kommune. Dette ansvaret vart etablert som ein del av arbeidsdelinga mellom stat, private og kommunar.

Vassdragslovgjevinga etablerte i røynda ein samfunnskontrakt med pårekeleg fordeling av verdiskapinga, i tillegg til at den sikra nasjonal kontroll med denne verdiskapinga. Dette førte til at norsk vasskraftutbygging har vore mogeleg, sjølv om den i einskildsaker har vore konfliktfylt. Desse konfliktane tyder ikkje på at ordninga har vore feil, men at sterke interesser har stått mot kvarandre

Meldinga varslar endringar når det gjeld konesjionskraft og konesjionsavgifter:

I avsnitt 15.2 heiter det mellom anna:

Avståelse av konesjionskraft og -avgift svekker investeringsinsentivene og lønnsomhetene i kraftverkene direkte.

Dersom ein skal betre vilkåra for ny kraftutbygging gjennom å endre desse vilkåra, betyr dette ei omfordeling av verdiar frå kommunar og fylkeskommunar til kraftverkseigarar og til staten. Auka overskott fører til auka overskottsskattar.

Dette skjer etter at det er opna for privat eigarskap til 1/3 av selskap som har rettar som er heimla i industrikonsesjonslova. Dette skjer samtidig med at det er planar for privatisering av Statkraft

Kva meiner regjeringa om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter?

I avsnitt 15.2.7 Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter heiter det;

Olje og Energidepartementet tar sikte på å oppnevne en ekspertgruppe som skal gi anbefalinger om omlegging av ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift for vannkraft. Departementet legger opp til at ekspertgruppen skal ha økonomisk og juridisk kunnskap om energi- og vassdragsområdet, og at vassdragskommunene skal være representert i gruppen. Formålet med ekspertgruppen er å oppnå målet om en effektiv og samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av vannkraftressursene på en bedre måte. Arbeidet skal også ha som mål å forenkle ordningene. Forslag til regelverksendringer må vurderes opp mot eksisterende plikter til å avgi konsesjonskraft og betale konsesjonsavgift.

Konsesjonskraft og -avgift ble innført i lovverket tidlig på 1900-tallet. Den gang var det først og fremst staten og bykommunene som bygget ut vannkraft. Opprinnelig skulle plikten til å avgi konsesjonskraft sikre at også distriktene hvor vannkraftutbyggingen fant sted fikk tilgang på elektrisk kraft.

Med full elektrifisering og med innføring av kraftmarkedet disponerer kommunen i dag fritt over konsesjonskraften. Konsesjonskraft og -avgift sikrer utbyggingskommuner og fylkeskommuner en betydelig andel av verdiskapingen fra vannkraftproduksjonen, og fungerer også som en kompensasjon for naturinngrepet. Konsesjonskraft og -avgift er viktige inntektskilder for mange kommuner og fylkeskommuner.

Vilkår om konsesjonskraft og konsesjonsavgift kommer i tillegg til erstatninger, generelle skatter og særskattene på vannkraft. Konsesjonskraft og -avgift betales uavhengig av om selskapet har overskudd, og uavhengig av om kraftverket er i drift eller ikke. Avståelse om konsesjonskraft og -avgift svekker investeringsinsentivene og lønnsomhetene i kraftverkene direkte.

Konsesjonskraft og -avgifter gir ikke kraftverkseierne optimale insentiver til samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av vannressursene. Ordningene kan føre til at ellers lønnsomme prosjekter ikke blir gjennomført. Samtidig gir ordningen gode og relativt stabile inntekter til utbyggingskommunene og fylkeskommunene. Dagens system med ulik beregning av konsesjonskraftpris for konsesjoner før og etter 1959 gir ulike insentiver til utbygger og utbyggingskommune, særlig ved opprusting og utvidelse av eldre kraftverk.

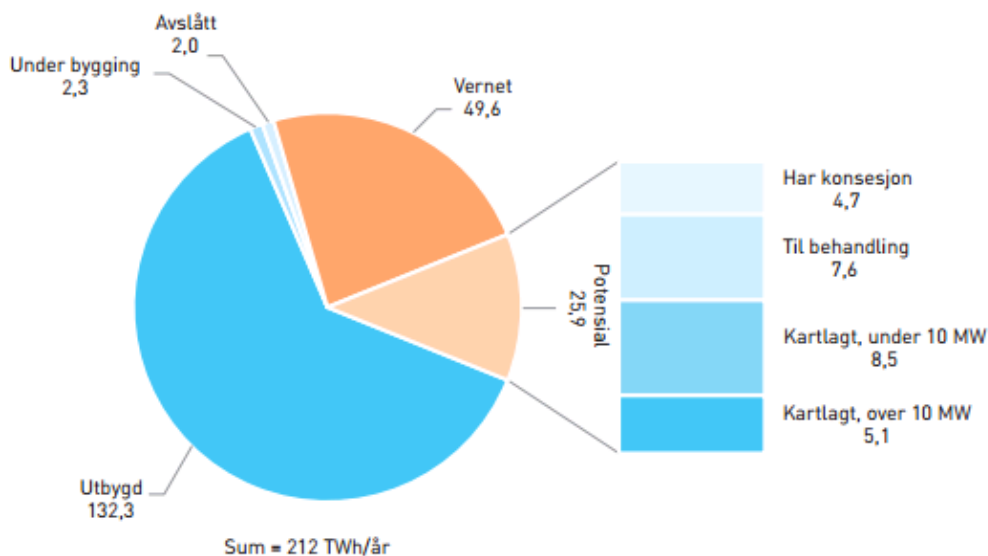
For konsesjonsavgiftene har det med årene oppstått betydelige forskjeller i avgiftsatsene som kommer til utbetaling.

Ordningene sikrer ikke likebehandling verken mellom utbyggingskommunene eller mellom kraftselskapene. I tillegg er dagens ordninger kompliserte og tidkrevende for kommunene, kraftselskapene og forvaltningen, og skaper ofte konflikter som i noen tilfeller må løses i domstolene. Forenklingen av ordningen vil kunne spare tid og ressurser og samt gi et mer oversiktlig og forutsigbart system.

Kva er i røynda verkekrinsen til innspelet frå regjeringa?

Gjeld dei tenkte endringane for den delen av norsk vasskraft som i dag ikkje er utbygd, eller er målsettinga i røynda å endre noverande regime for alle konsesjonar som er gjevne sida sola sto opp over norsk vassdragslovgjeving?

Potensiale for ny norsk vasskraftutbygging.



(Saksa frå energimeldinga)

Regjeringa ønskjer å forenkle lovverket og gjere konsesjonshandsaminga enklare gjennom mellom anna å avvikle samla plan som forvaltningsverktøy.

Av potensialet på 25,9 TWh har prosjekt 4,7 TWh fått konsesjon og 7,6 TWh er til handsaming. Det er kartlagt prosjekt på totalt 13,6 TWh, av dette er 5,1 TWh ny stor vasskraft.

Det er rekna med eit potensiale på opprustnings og utvidingsprosjekt på tilsaman 3,7 TWh; av dette er 1,4 TWh til handsaming.

Det ligg ikkje føre ei analyse av kor stor del av det som ikkje er konsedert eller omsøkt pr i dag når det gjeld nye prosjekt og OU-prosjekt som betrar reguleringsevna i norske vassdrag. Truleg ligg dette på mellom 6 og 7 TWh; og det er dette som må handsamast i samsvar med vassdragsreguleringslovgjevinga.

Kva er stoda for norsk vasskraft i dag?

I avsnitt 17.1 i meldinga som omhandlar effektiv utnytting av lønsame fornybare ressursar heiter det:

I dag er Norge den største vannkraftprodusenten i Europa og syvende største i verden. Eit av regjeringens mål er å styrke Norges rolle som leverandør av fornybar energi.

Den regulerbare vannkraften, utstrakt bruk av elektrisitet til mange formål og tidlig markedsomlegging av kraftsektoren gir fortrinn i et Europa som skal gå i samme retning.

Det er planar om ytterlegare utvekslingskapasitet med utlandet. Regjeringa vil legge vekt på samfunnsøkonomisk lønsemd i konsesjonsbehandlninga. Regjeringa vil opne for at andre enn Statnett kan byggje og drive nye kablar. Dette er i røynda eit privatiseringstiltak.

Lønsemd og investeringsincentiv

I avsnitt 15.1 som omhandlar vasskrafta som ryggraden i energiforsyninga heiter det mellom anna:

Den store regulerbare vannkraft vil fortsatt være ryggraden i energisystemet vårt. Behovet for reguleringsevne og fleksibilitet forventes å øke i årene som kommer.

---Det er nå et betydelig behov for vedlikehold og reinvesteringer fremover.

Regjeringen ønsker en mer effektiv konsesjonsbehandling og foreslår også at samlet plan for vassdrag avvikles for å forenkle prosessen frem mot konsesjon. Regjeringen vil legge til rette for en forsvarlig utnyttelse av det gjenværende potensialet for ny vannkraft.

Olje og energidepartementet sikter på å oppnevne en ekspertgruppe som skal gi anbefalinger om omlegging av ordningene med konsesjonskraft og avgift for vannkraft. Formålet er å oppnå en effektiv og samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av vannkraftressursene på en bedre måte.

I avsnitt 15.2 Vannkraften er ryggraden i energiforsyningen, heiter det mellom anna:

Lønnsomheten i vannkraftsektoren er svekket de siste årene. Samtidig er det økende behov for nødvendige reinvesteringer i eldre anlegg.

Energiproduksjon som bidrar med reguleringsevne eller gunstig produksjonsprofil over året og døgnet blir enda viktigere når en større andel av kraftproduksjonen ikke er regulerbar.

Regjeringen mener at det er viktig å ta vare på og utvikle kraftverk som har disse egenskapene og ønsker at det gjennomføres lønnsomme investeringer, reinvesteringer, opprustning og utvidelse i vannkraft. Formålet er å opprettholde og videreutvikle reguleringsevnene i det norske vannkraftsystemet.

avsnitt 15.5.1 Elsertifikatmarkedet etter 2020, heiter det mellom anna:

Regjeringen vil ikke innføre nye mål under elsertifikatsystemet etter at fristen under det eksisterende systemet løper ut i 2021.

Ny produksjon av fornybar energi kommer i stor grad i tillegg til eksisterende produksjon, og bidrar til å presse prisene ned. Dette svekker verdien av de eksisterende fornybare energiressursene og lønnsomheten av nødvendige reinvesteringer og vedlikehold i vannkraften. Reduserte kraftpriser svekker også insentivene til teknologiutvikling og energieffektivisering.

Det går fram av energimeldinga sjå sitat frå 15.5.1 at det er fallande prisar som til dels er forårsaka vår eiga satsing på auka fornybar energi som har svekka lønsemda i kraftverksbransjen dei siste åra. Teknologirevolusjonen innafor sol og vind har og vore sterkt medverkande til dette prispillet.

Når det vert stilt spørsmål med konsesjonskraft og konsesjonsavgiftsordningane, bør det samstundes stillast spørsmål med om gjeldande skattesystem gjev dei rette investeringsincentiva. Kraftprisane har variert mykje dei seinare åra og er no på det lågaste nivået sett i eitt ti års perspektiv. KIKS

kjenner ikkje til kraftverksprosjekt som ikkje har vorte gjennomført grunna plikt til å levere konsesjonskraft og betale konsesjonsavgift. Men kjenner til prosjekt som har vorte utsett grunna gjeldande skatteregime.

Konsesjonsavgifter svekker lønsemda for kraftverket, men er altså ein del av rammeverket i dag på same måte som overskottsskattar, grunnrenteskatt og eigedomsskatt. Konsesjonskraftordninga svekker ikkje lønsemda til kraftverket på same måte som konsesjonsavgiftsordninga, sjå eige avsnitt.

Lønsemd - investeringsincentiv og konsesjonskraft/konsesjonsavgift

Ein stor del av konsesjonskrafta vert levert til gjennomsnittleg sjølvkost (OED-prisen) og er altså samla sett ikkje ei bør for kraftverka; i prisutrekninga ligg både driftsutgifter inklusive eigedomsskat, konsesjonsavgifter, nedskrivningar av kapitalen og ei avkastning som for 2015 er på 5,77 % p.a.

Både konsesjonskraft og konsesjonsavgift er knytt til innvunnen kraftauke som oppstår når vatn vert regulert eller overført. Desse pliktene gjeld den mest verdfulle delen av norsk vasskraftutbygging, den utbygginga som fører til auka reguleringsevne. Utrekninga av konsesjonskraft er standardisert og pårekeleg og fører til lik handsaming av kraftverk og kommunar/fylkeskommunar. Utrekninga og fordelinga er ikkje meir komplisert enn berekninga av grunnrenteskatten eller fordelinga av naturressursskatten.

Opprusting av dammar fører ikkje til auka plikter for kraftverkseigarane når det gjeld konsesjonskraft og konsesjonsavgift, men fører til at sjølvkost prisen på konsesjonskraft aukar på grunn av investeringskostnadane som vert tillagt kapitalgrunnlaget.

Av den vasskrafta som i dag ikkje er bygd ut, synest det som det er om lag 5 TWh som vil falle innfor konsesjonskraftordninga.

Opprustingsprosjekta vil og falle utafor konsesjonskraft/konsesjonsavgiftsordninga avdi dei ikkje endrar reguleringsevna, berre produksjonsevna. Utviklingsprosjekt kan kome inn under desse ordningane, men berre dersom anten magasin kapasiteten aukar eller at kraftverket tek i bruk ny fallhøgde. Det bør gjerast ei grundig vurdering av kor stor del av vasskraftpotensialet som fell inn under desse ordningane

Konsesjonskraft og fordeling av verdiskaping – kostnader for kraftverket.

Konsesjonskraft vert levert til sjølvkost, jf. tidlegare i dette notatet. Sjølvkosten er anten individuell per kraftverk for konsesjonar før 10. april 1959, eller gjennomsnittleg sjølvkost fastsett av NVE/OED for konsesjonar etter 10. april 1959. Kommunane kjøper med andre ord krafta frå kraftselskapa, til ein pris som i utgangspunktet ikkje skal medføre tap for konsesjonæren, men skal svare til kostnadane ved å produsere krafta.

Konsesjonskraft er i røynda ikkje ei bør for kraftverket, men ei overskottsdeling. Dersom marknadsprisen er lik sjølvkostprisen tener ikkje kommunen/fylkeskommunen pengar på konsesjonskrafta medan kraftselskapet får dekka sine kostnader. Dersom marknadsprisen er høgare, går kraftselskapet glipp av overskottet på den delen av produksjonen som vert levert som konsesjonskraft, medan kommunen/fylkeskommunen oppnår eit overskott på konsesjonskrafta si.

Når kraftselskapet går glipp av ein del av overskottet, vert og overskottsskatten til staten redusert. Dette avdi kommunalt/fylkeskommunalt sal av konsesjonskraft ikkje vert ilagt overskottsskatt.

Konsesjonskraftordninga er inntektsutjamnande og godt balansert – konsesjonskraftordninga kan og sjåast på som ei garantiinntekt for kraftselskapet dersom marknadsprisane skulle vere under sjølvkostpris. Dette var tilfellet i juli 2015.

Einkvar reduksjon iplikten til å betale konsesjonsavgift og avgje konsesjonskraft er ei overføring av økonomiske verdiar frå kommunar/fylkeskommunar til kraftverkseigarar og til staten. Det er grunn til å legge merke til at saka vert teke opp rett etter at private no kan få eigedomsretten til 30% av norske vasskraftverk og samtidig med at det vert arbeidd med planar om privatisering av Statkraft.

Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter i høve pårekelege forpliktingar og lik handsaming.

Utrekninga av konsesjonskraft og konsesjonsavgifter er både standardiserte og pårekelege. Det oppstår monalege problem når NVE ikkje har naudsynt kapasitet til å følgje opp sine oppgåver. Plikta til å levere konsesjonskraft og betale konsesjonsavgift oppstår når konsesjonen blir gitt, men problemet er at NVE brukar fleire år på å rekne ut kraftgrunnlag og fordeling. Dette gir grobotn til konflikhtar mellom konsesjonærar og kommunar/ fylkeskommunar, særleg fordi partane ikkje har fått budd seg på den nye røyndomen og det kjem til kamp om store avviksoppgjær. Noko av dette skuldast sannsynlegvis den store satsinga på fornybar energi legitimert av den nordiske sertifikatmarknaden.

Konsesjonsavgifter vert fastsett på same måte som konsesjonskraft og vert betalt i medhald av satsar fastsette av NVE/OED for kvar konsesjon. Det ligg då konkrete vurderingar til grunn i høve skade og ulemper. Ordninga er altså målretta og skal vere individuell. Når prosjekta er ulike er det ikkje feil med ulik handsaming. Konsesjonsavgift skal betalast for den delen av norsk vasskraft som er mest verdifull; den auka reguleringsevna.

Konsesjonskraft og den finansielle marknaden i Norden

Konsesjonskrafta utgjer om lag 8,7 TWh pr år. Fleire fylkeskommunar og kommunar prissikrar denne krafta finansielt på Nasdaq OMX og nyttar seg av Nordpoolspot når dei sel krafta fysisk.. Konsesjonskraft IKS prissikrar om lag 825 GWh kvart år på desse marknadsplassane.

Konsesjonskraft IKS har saman med kommunar/fylkeskommunar andre sikringsbehov enn kraftverksbransjen, delvis grunna grunnrenteskatten

Kampen om provenyet

I den seinare tida har samfunnskontrakten mellom stat, kommune/fylkeskommune og private vorte erstatta av ein kamp eller omkamp om verdifordelinga. Ein ser teikn på at staten og kraftverkseigarar har same interesse; eit større overskott for kraftverkseigaren gjev og auka skatteinnkome til staten. Staten eig gjennom Statkraft SF meir enn 50% av produksjonskapasiteten innafor norsk vasskraft-reduserte forpliktingar for eigarane aukar eigarinntektene for Staten. Staten sitt proveny aukar soleis utan at det er naudsynt med auke i skattesatsane.

Kampen om sanninga

Saksa frå meldinga avsnitt 15.2.7:

I tillegg er dagens ordninger kompliserte og tidkrevende for kommunene, kraftselskapene og forvaltningen, og skaper ofte konflikter som i noen tilfeller må løses i domstolene. Forenklingen av ordningen vil kunne spare tid og ressurser og samt gi et mer oversiktlig og forutsigbart system.

Det er rom for å forenkle, men at ordningane ofte skaper konflikt er ei tvilsam sanning. Det er ikkje noko som tyder på at dette forretningsområdet er meir konflikfylt enn andre forretningsområde.

Dersom regjeringa legg monaleg vekt på konfliktfrekvensen, er dette eit incitament til å demonisere ordninga for dei som finn ordninga belastande. Det er uheldig med ei slik kopling i eit stortingsdokument.

Oppsummering

Er ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter komplisert?

Dersom ein samanliknar med utrekninga av grunnrenteskatten og fordelinga av naturressursskatten er svaret nei.

Kan ordningane gjerast enklare?

Svaret er ja.

Svekkar ordninga lønsemda?

Ja- alle skattar og avgifter gjer det.

Er det samla skatte og avgiftsnivået på norsk vasskraft i dag riktig?

Dersom nei- kvar bør endringane skje?

Er fordelinga av verdiskapinga i norsk vasskraft i dag rimeleg?

Skal staten og eigarane av norsk vasskraft (staten er den største eigaren) få ein større del av verdiskapinga på kommunanes og fylkeskommunanes kostnad?

Dette er det politiske kjernesporaet.

Synspunkt på forenklingar av lovverk og regelverk.

Konsesjonskraft IKS bør stille seg positivt til å forenkle lovverk og regelverk, men både konsesjonskraftordninga og konsesjonsavgiftene bør behaldast som ein del av eit nasjonalt verdifordelingssystem

Valle 4/5 2016

Glenn Qvam Håkonsen