

Innst. S. nr. 200

(2000-2001)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om tilføring av innskuddskapital og økt låne- og garantiramme for Statkraft SF

St.prp. nr. 51 (2000-2001)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Olje- og energidepartementet foreslår i proposisjonen at Statkraft blir tilført 6 mrd. kroner i ny innskuddskapital og at departementet får fullmakt til å øke låne- og garantirammen med inntil 10 mrd. kroner. Departementet viser til at det pågår en omfattende restrukturering av kraftnæringen i Norge og Europa og at Statkraft ønsker å spille en aktiv rolle i denne prosessen. Dette forutsetter en finansiell styrking av foretaket.

I august 2000 søkte Statkraft om å få tilført 5 mrd. kroner i ny innskuddskapital og at låne- og garantirammen samtidig ble økt med 10 mrd. kroner. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2001 ble det vedtatt en utbyttepolitikk for regnskapsårene 2000-2003 som gir et vesentlig høyere utbytte enn det Statkraft hadde lagt til grunn i kapitalsøknaden. Kapitalinnskuddet må økes med ca. 1 mrd. kroner dersom investeringsevnen til foretaket ikke skal bli påvirket av de høyere utbyttene.

Statkraft venter at de vil trenge ytterligere kapitalinnskudd og økning i låne- og garantirammen i årene som kommer.

Departementet viser til at Statkraft SF har gjennomgått en vellykket endring fra forvaltningsbedrift til et veldrevet og fokusert forretningsmessig foretak i et konkurranseutsatt marked. Avkastningen har vært tilfredsstillende selv om kraftprisene har vært lave. Departementet mener Statkraft er i posisjon til å øke verdiskapingen gjennom ekspansjon og aktiv deltakelse i omstruktureringen av næringen. Det vil også bidra til å sikre fortsatt vesentlig offentlig eierskap i kraftnæringen i Norge. Med økende internasjonal konkurranse er det viktig med et handlekraftig offentlig norsk kraftselskap av en viss størrelse.

Departementet viser til at rammevilkårene for den norske og europeiske energibransjen er i endring og det går i retning av økt markedsåpning og deregulering. Denne prosessen har utløst en kraftig posisjonering og

omstilling blant større og mindre aktører, og sammenlignet med andre land er den norske kraftnæringen preget av mange små selskaper med oppstykket eierstruktur og svært begrenset investeringsevne.

Departementet viser til at strategien til Statkraft er riktig i forhold til foretakets posisjon og utviklingen i næringen. Statkraft tar sikte på å styrke posisjonen i markedet gjennom å fokusere på kjernevirksomheten, en prosess som startet i 1996. Videre mener departementet at foretaket har godt grunnlag for å gjennomføre strategien på en forretningsmessig forsvarlig måte. Dette gir grunn til å vente at strategien vil gi økt verdi på foretaket.

Departementet legger videre til grunn at Konkurransetilsynet vil vurdere de enkelte oppkjøpene som Statkraft gjør i markedet, slik tilsynet har gjort når Statkraft tidligere har ervervet eierandeler. Konkurranseloven § 3-11 gir Konkurransetilsynet fullmakt til å gripe inn mot bedriftserverv dersom tilsynet finner at vedkommende erverv vil lede til eller forsterke en vesentlig avgrensning av konkurransen i strid med formålet i konkurranseloven.

Statkrafts finansielle stilling gjør at foretaket ikke kan foreta større investeringer på mange år dersom ikke egenkapitalen blir styrket. Lave kraftpriser de første årene, høye skatter og utbytte gir Statkraft lav investeringsevne fra driften.

Departementet viser til at ved etableringen av Statkraft ble det lagt til grunn at en egenkapitalandel på rundt 40 pst. var rimelig og forsvarlig. Departementet finner det formålstjenlig at bokført egenkapitalandel over tid bør ligge på dette nivået.

Departementet legger videre til grunn at Statkrafts låne- og garantiramme ikke skal styre omfanget av foretakets investeringer. Staten som eier har innvirkning på omfanget av investeringene ved å ta stilling til

innføring av innskuddskapital, fastsette utbyttepolitikk og stille krav til egenkapitalandelen.

Statkraft hadde pr. 31. desember 2000 totale låne- og garantiforpliktelser på ca. 37 mrd. kroner, mens låne- og garantirammen er på 42,5 mrd. kroner. Tilføring av innskuddskapital legger til rette for flere investeringer og dermed også et behov for økt låneopptak. Departementet foreslår altså at Statkraft blir tilført 6 mrd. kroner i innskuddskapital. På bakgrunn av dette blir det foreslått å bevilge 6 mrd. kroner over kap. 1860 Statsforetak under Olje- og energidepartementet post 90 Innskuddskapital. Forslaget innebærer at statens innskuddskapital i Statkraft økes fra 19,25 mrd. kroner til 25,25 mrd. kroner.

Videre ber en om at Stortinget gir Olje- og energidepartementet fullmakt til å øke Statkrafts låne- og garantiramme med inntil 10 mrd. kroner, fra 42,5 mrd. kroner til 52,5 mrd. kroner, jf. forslag til vedtak.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Aud Blattmann, Gunn Karin Gjøl, Bent Hegna, Anders Hornslien, lederen Tore Nordtun og Torny Pedersen, fra Kristelig Folkeparti, Hilde Frafjord Johnson og Bror Yngve Rahm, fra Høyre, Bent Høie og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, fra Senterpartiet, John Dale, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, og fra Venstre, Gunnar Kvassheim, slutter seg til Statkrafts visjon om å være et ledende nordeuropeisk energiselskap med spisskompetanse innen vannkraft. For en energinasjon som Norge er det en naturlig målsetning å utvikle et slikt selskap. Dette innebærer at selskapet må være i stand til å styrke sin posisjon i et marked som er preget av markedsåpning og deregulering. Eierandeler i utenlandske selskaper er en nødvendig del av en slik strategi. En solid basis i Norge er en viktig plattform for å kunne lykkes i det nordiske og nordeuropeiske kraftmarkedet.

Med bakgrunn i de betydelige endringene som kraftnæringen går gjennom ber komiteen departementet i løpet av 2002 om å komme tilbake til Stortinget med gjennomgang av utviklingen for Statkraft som foretak og i kraftnæringen for øvrig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, ønsker å understreke målsettingen med Statkraft og viser til budsjettet for 2000, jf. St.prp. nr. 1 (1999-2000), hvor det heter:

"Norske kraftselskaper er i økende grad utsatt for konkurranse fra store internasjonale selskaper, og kraftprisene på kontinentet vil i betydelig grad påvirke prisene i det norske systemet. Regjeringen legger til

grunn at det er viktig å ha et sterkt Statkraft for å møte denne konkurransen. Norge kan stå overfor en periode med økt omstrukturering i norsk kraftforsyning. Statkraft bør kunne bidra sterkt til forvaltningen av offentlig kapital, sikre norsk offentlig eierskap og opprettholde vannkraftkompetansen."

Flertallet viser til at Statkraft i 1996 gikk inn i en ekspansjonsfase for å styrke posisjonen i det norske og nordiske kraftmarked. Dette innebar kjøp av eiendeler i flere norske selskaper. Totalt er det investert 10,8 mrd. kroner i norske kraftselskaper. I det svenske energiselskapet Sydkraft har Statkraft i samme perioden investert 11,3 mrd. kroner og har nå negativ kontroll med en eierandel på 35,1 pst. av kapitalen. Et sterkt Statkraft er ønskelig for å sikre offentlig eierskap i kraftnæringen i Norge.

Departementet opplyser at Statkrafts strategi forventes å gi foretaket en markedsandel i Norden på 17-19 pst. om noen år. Det vil gi Statkraft en produksjon i Norden som er mindre enn den Vattenfall har i dag.

Flertallet viser til St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Olje- og energidepartementet der det vises til at det er viktig å ha et sterkt Statkraft for å møte konkurransen fra store internasjonale selskaper. Der heter det også at:

"Statkraft bør kunne bidra sterkt til forvaltningen av offentlig kapital, sikre norsk offentlig eierskap og opprettholde vannkraftkompetansen."

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at i henhold til retningslinjer gitt til selskapet er det styret og foretakets ledelse som på forretningsmessig grunnlag bør foreta investeringsbeslutninger. Dette flertallet mener det er nødvendig å gi Statkraft økte ressurser for å kunne oppfylle de målsettinger Stortinget har trukket opp.

Dette flertallet viser til at Statkrafts eierstruktur, og hjemfalls- og konsesjonslovgivningen, ligger fast. Dette flertallet viser videre til at Statkrafts oppkjøpspolitikk skal iverksettes i henhold til vedtatte retningslinjer.

Ved å tilføre Statkraft kapital legges det til rette for fortsatt betydelig offentlig eierskap over norsk vannkraft i en situasjon hvor kommuner og fylkeskommuner selger seg ut.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, ønsker å legge vekt på Statkrafts markedsandeler i så vel et nordisk som et europeisk marked. I henhold til brev til komiteen fra Olje- og energidepartementet datert 26. mars 2001, opplyser departementet bl.a.:

"... om en legg Statkraft si strategi til grunn er det venta at foretaket om nokre år vil rå over om lag 55 % av den norske produksjonskapasiteten, sjølv om denne marknadsandelen er vesentlig vil det fortsatt være rom for andre norske aktører."

Flertallet peker på at vi har et felles nordisk kraftmarked og som forventes å bli sterkere tilknyttet det europeiske kraftmarked etter hvert. Flertallet mener derfor at fokusering på Statkrafts andel av den norske produksjonskapasitet er mindre relevant. Statkrafts oppkjøp i Norge vil bli vurdert av konkurransemyndighetene i hvert enkelt tilfelle.

Flertallet vil understreke at Statkraft i årene framover i økende grad må forholde seg til et nordisk og nordeuropeisk marked, og at selskapet må posisjonere seg i forhold til det. Sett i en slik sammenheng er Statkraft et forholdsvis lite selskap, og vil ikke kunne oppnå markedsdominans.

Flertallet mener det er viktig at regionale energiselskaper også kan vokse og bidra til mangfold i energimarkedet. Flertallet mener en styrkelse av Statkraft ikke står i motstrid til en slik målsetting. Statkraft har først og fremst kompetanse på vannkraftproduksjon og engroshandel. Andre selskaper har et annet utgangspunkt, og satser bl.a. på å utvikle kraftnettet, bygge ut annen infrastruktur (gass og tele) og å tilby ulike produkter og tjenester til sluttbrukerne.

Flertallet slutter seg for øvrig til Regjeringens forslag i St.prp. nr. 51 (2000-2001).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sin særmerknad og forslag.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre mener at det i forbindelse med den omfattende restruktureringen som foregår av kraftnæringen i Norge, må avklares nærmere hvilken rolle Statkraft skal spille. Med økende internasjonal konkurranse er det naturlig å ha et handlekraftig kraftselskap av en viss størrelse. På den andre siden er selskapet i ferd med å få en dominerende posisjon i det norske markedet gjennom direkte og indirekte eierskap. Gjennomføres de ytterligere oppkjøp det er planer om, kan selskapet få en så sterk posisjon at dette kan undergrave fri konkurranse på det norske markedet. På denne bakgrunn forutsetter disse medlemmer at konkurransemyndigheten følger denne situasjonen nøye.

Det er naturlig å avklare om Statkrafts rolle i restruktureringen av kraftmarkedet kan undergrave viktige prinsipper ved den dereguleringen av markedet, som ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av energiloven i 1990.

Disse medlemmer viser videre til at Statkraft gjennom oppkjøp har skaffet seg posisjoner som gir en vesentlig innflytelse direkte og indirekte. Dersom Statkraft gjennomfører alle planlagte oppkjøp, slik selskapet har signalisert man har ambisjoner om, kan denne dominansen i løpet av kort tid være betydelig forsterket. I løpet av 2001 kan Statkraft gjennom direkte og indirekte eierskap komme til å sitte med innflytelse i anslagsvis over 60 pst. av norsk kraftproduksjon.

Disse medlemmer viser til at vi står ved et veiskille hvor politiske myndigheter må avklare hvor

dominerende rolle man mener Statkraft skal ha i det norske kraftmarkedet.

Disse medlemmer mener det er viktig at det norske energimarkedet stimuleres til oppbygging av ulik kompetanse, som åpner for mangfold og konkurranse. Dersom Statkraft tilføres den foreslåtte kapital for å gjennomføre alle sine oppkjøpsplaner i Norge, kan denne muligheten for å vedlikeholde og styrke alternative miljøer svekkes betydelig.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at fortsetter utviklingen vi nå ser kan resultatet bli et reelt Statkraftmonopol. En slik situasjon kan Statkraft skaffe seg ved tilførsel av statlig innskuddskapital og økt låne- og garantiramme. I tillegg til den kapitalførsel det nå er søkt om er det klart at Statkraft vil trenge ytterligere kapitaltilskudd rundt 2004 på om lag 8 mrd. kroner og økt låne- og garantiramme.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til proposisjonens påpeking av Statkrafts behov for økt finansiell handlefrihet. Disse medlemmer vil understreke at Statkraft trenger økt kommersiell handlefrihet for å kunne befeste og styrke sin posisjon i et liberalisert marked med økende konkurranse. Disse medlemmer vil derfor foreslå at Regjeringen forbereder en delprivatisering og børsnotering av Statkraft. På den måten kan Statkraft hente kapital i markedet fremfor å få bevilget penger over statsbudsjettet.

Disse medlemmer vil påpeke at det er mange paralleller mellom Statoil og Statkraft. Begge selskaper var i en tidlig fase politiske redskaper som skulle sikre kontroll og styring med verdiskaping knyttet til naturressursene. Senere har disse selskapene fått økt kommersiell frihet og opererer i dag på forretningsmessige vilkår i liberaliserte markeder. Nå forberedes delprivatisering av Statoil.

Disse medlemmer vil understreke de negative konsekvensene av at Statkraft får en alt for dominerende stilling på det norske markedet som undergraver konkurransen. I tillegg vil kraftverk som legges ut for salg vanskelig kunne oppnå en riktig pris når det i realiteten bare er én aktuell kjøper. Disse medlemmer mener at dette hensynet også tilsier en bred gjennomgang av konsesjonslovgivningen.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å forberede en delprivatisering og børsnotering av Statkraft."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er behov for å tilføre Statkraft SF ny innskuddskapital og utvide foretakets låne- og garantiramme, bl.a. for å sikre foretaket større konkurransekraft i det internasjonale energimarkedet og ivareta målsetningen om å gjøre foretaket

til et ledende nordeuropeisk energiselskap. Disse medlemmer viser samtidig til at nasjonalt og offentlig eierskap også bør ivaretas ved at det gis rom for vekst i andre sterke og uavhengige selskaper på det norske markedet. I realiteten er det nå bare noen få alternativer som kan bygges opp som større uavhengige selskaper med offentlig eierskap, som ivaretas av fylkeskommuner og kommuner. Disse medlemmer viser til de oppkjøpsstrategier i det norske markedet som fremgår bl.a. av St.prp. nr. 51 (2000-2001) og mener derfor at det er grunnlag for en mindre kapitaltilførsel til Statkraft SF enn det Regjeringen legger opp til.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti viser til de prinsipper Stortinget har lagt for Statkraft SFs virksomhet, der denne skal drives på forretningsmessige vilkår og der foretakets styre har ansvaret for investeringsbeslutningene. Dette tilsier at det er omfanget av kapitaltilførsel som bør være det mest aktuelle styringsvirkemiddel. Statkraft SF hadde også selv et annet opprinnelig forslag for omfanget av kapitaltilførsel enn det Regjeringen har foreslått. På dette grunnlag mener disse medlemmer at Statkraft SF bør tilføres ny innskuddskapital i størrelsesorden 4 mrd. kroner og at låne- og garantirammen utvides med 8 mrd. kroner.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"I statsbudsjettet for 2001 gjøres følgende endring:

Kap. 1860 (Nytt) Statsforetak under Olje- og energidepartementet,
post 90 Innskuddskapital,
bevilges med ... kr 4 000 000 000"

"Stortinget samtykker i at Olje- og energidepartementet kan utvide Statkrafts låne- og garantiramme med inntil 8 mrd. kroner, fra 42,5 mrd. kroner til 50,5 mrd. kroner."

Disse medlemmer vil samtidig understreke norske myndigheters ansvar for å sikre mangfold og konkurranse på det norske energimarkedet, og vil be Regjeringen ivareta dette hensyn i håndteringen av denne saken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter ikke Regjeringens forslag om å tilføre Statkraft 6 mrd. kroner i ny innskuddskapital, og mener det er bedre at selskapet kommer på børs og innhenter kapital i markedet. Disse medlemmer støtter heller ikke fullmakten om å øke låne- og garantirammen med inntil 10 mrd. kroner.

Disse medlemmer har merket seg Statkrafts ambisjoner om å være et ledende nordeuropeisk energiselskap med spisskompetanse innen vannkraft, i tillegg til den dominerende rollen selskapet har i Norge. Disse medlemmer har videre merket seg at Statkraft i dag er den nest største eieren av sentralnettet i Norge, og vil påpeke at et eventuelt salg av dette også kan bringe kapital til selskapet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er opptatt av å styrke det offentlige eierskapet, samtidig som vi må være tydelige på hva vi ønsker med eierskapet. For Sosialistisk Venstreparti er det å drive butikk mer enn å tjene penger, vi vil gjerne tjene penger på noe som bringer samfunnsutviklingen i riktig retning. Slik sett tjener investeringene med oljefondet som et eksempel på hvor galt det kan gå om en ikke legger føringer for investeringene, jf. investeringer i produksjon av landminer.

Om vi samtidig er medeier i selskaper som produserer proteser til ofrene for landminene, burde det ikke være vanskelig å forstå at det må være kjøregler for våre investeringer. I det minste for partier som mener det er viktig å ha verdier og etiske kjøregler.

I Norge har atomkraft ikke vært ønsket før og det er bred enighet om at Kyoto-avtalen skal følges opp. Dette medlem mener derfor at om det skal være et fnugg av troverdighet i disse to spørsmål må Statkraft få kjøregler som ivaretar norsk offisiell politikk på området. I spørsmålet om energimarkedet er det dessuten et faktum at oppkjøp av kull- og atomkraft i et marked preget av meget stort kraftoverskudd antakelig er meget dårlig butikk, og vi må benytte store deler av oljefondet om Statkraft skal oppnå størrelse på nivå med de store selskapene i Europa. Dette medlem er derfor opptatt av å presisere at det er innen vannkraft Stortinget har sagt at Statkraft skal bli en ledende aktør. Eierskap i atomkraft, kullkraft og gasskraft går ikke inn i målsettingen. Eierskapet i Sydkraft forutsetter derfor at Statkraft aktivt bidrar til at dette selskapet kvitter seg med atomkraftproduksjonen.

Dette medlem ønsker også å peke på at kommuner som selger til Statkraft bør få en minstepris. Denne kan regnes utfra kostnader med å bygge ut ny kraft. På denne måten oppnår vi at offentlige eiere får en riktigere pris, samtidig som vi begrenser presset på konsesjonslovverket. Det er også et beklagelig faktum at kommunale eiere ikke lenger kan delta på linje med f.eks. Statkraft i spørsmålet om kjøp av andre energiselskaper. For å gjøre noe med dette tilbys kommuner, som ønsker å delta i oppkjøp, gunstige betingelser for lån fra myndighetene. Dette medlem vil likevel presisere at forutsetningen for dette er at de offentlige eiere ikke arbeider ut fra en målsetting om å bli privatisert gjennom å ta inn en utenlandsk aktør, slik vi bl.a. kjenner til fra Lyse.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at:

- Statkraft skal ikke investere i selskaper som opptrer i strid med Kyoto-avtalen eller som ikke vil fase ut atomkraft.
- Dersom Statkraft kjøper opp kraftproduksjon fra kommuner, skal det betales en minstepris, tilsvarende kostnader med å bygge ut ny kraft.
- Kommuner som ønsker å styrke sine egne energiselskaper gjennom oppkjøp, tilbys gunstige lånebetingelser av myndighetene, dog ikke om de har delprivatisering som mål."

Komiteens medlem fra Venstre mener at det skal være en forutsetning for kapitalutvidelsen at Statkrafts videre ekspansjon ikke skjer på en måte som blokkerer for at det kan utvikle seg sterke selskaper bl.a. basert på fylkeskommunalt og kommunalt eierskap i Norge. Dette medlem mener denne forutsetningen kan ivaretas ved at Statkraft gjennom direkte og indirekte eierskap ikke har innflytelse over mer enn 50 pst. av norsk vannkraftproduksjon.

Uten at et flertall i Stortinget vil sette en slik begrensning for nytt kapitaltilskudd og utvidelse av låne- og garantiramme til Statkraft SF, vil dette medlem varsle at Venstre vil stemme imot den foreslåtte kapitalutvidelsen.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen om å forberede en delprivatisering og børsnotering av Statkraft.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

I statsbudsjettet for 2001 gjøres følgende endring:

Kap. 1860 (Nytt) Statsforetak under Olje- og energidepartementet,
post 90 Innskuddskapital,
bevilges med ... kr 4 000 000 000

Forslag 3

Stortinget samtykker i at Olje- og energidepartementet kan utvide Statkrafts låne- og garantiramme med inntil 8 mrd. kroner, fra 42,5 mrd. kroner til 50,5 mrd. kroner.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen sørge for at:

- Statkraft skal ikke investere i selskaper som opptrer i strid med Kyoto-avtalen eller som ikke vil fase ut atomkraft.
- Dersom Statkraft kjøper opp kraftproduksjon fra kommuner, skal det betales en minstepris, tilsvarende kostnader med å bygge ut ny kraft.
- Kommuner som ønsker å styrke sine egne energiselskaper gjennom oppkjøp, tilbys gunstige lånebetingelser av myndighetene, dog ikke om de har delprivatisering som mål.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

I statsbudsjettet for 2001 gjøres følgende endring:

Kap.	Post	Formål:	Kroner
1860	(Nytt)	Statsforetak under Olje- og energidepartementet (jf. kap. 4860)	
	90	Innskuddskapital, bevilges med	6 000 000 000

II

Stortinget samtykker i at Olje- og energidepartementet kan utvide Statkrafts låne- og garantiramme med inntil 10 mrd. kroner, fra 42,5 mrd. kroner til 52,5 mrd. kroner.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 5. april 2001

Tore Nordtun
leder

Gunnar Kvassheim
ordfører

Aud Blattmann
sekretær