



Prop. 40 S

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i statsbudsjettet 2014 under Nærings- og fiskeridepartementet (Statkraft SF – finansielle rammer)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 5. desember 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning og sammendrag

Styret i Statkraft SF anmodet i desember 2013 Nærings- og fiskeridepartementet om en styrking av egenkapitalen i selskapet i form av et egenkapitalinnskudd på 15 mrd. kroner. Bakgrunnen for anmodningen er å sikre selskapet et finansielt grunnlag til å kunne gjennomføre styrets strategi og investeringsplan innenfor fornybar energi inn i en ny planperiode (2014–2018).

Departementet har vurdert anmodningen fra styret, og konkludert med at staten bør bidra til finansielle rammer for selskapet som gjør at det kan videreutvikles i tråd med hovedlinjene som styret har lagt i sin strategi.

Samtidig må det tas hensyn til at Statkraft ble etablert som selskap gjennom utskilling av betydelige felles norske vannkraftressurser fra staten. Det er et viktig hensyn at avkastningen fra disse ressursene tilfaller fellesskapet. Investeringene som Statkraft gjør utenom norsk vannkraft bør således ikke ha et omfang som binder opp hele kontantstrømmen fra den norske vannkraftvirksomheten, men gi rom for at deler av avkastningen også stilles til rådighet for fellesskapet i form av utbytte til staten.

Nærings- og fiskeridepartementet legger med dette frem forslag om at det bevilges et egenkapi-

talinnskudd i Statkraft SF på 5 mrd. kroner over kap. 950, post 95. Samtidig varsles det i proposisjonen at departementet vil bidra til at selskapets finansieringsevne styrkes gjennom at utbyttet reduseres med ytterligere 5 mrd. kroner i planperioden fra et nivå som tilsvarende den nåværende utbyttepolitikken. Departementet legger dermed opp til en total styrking av egenkapitalen i Statkraft på 10 mrd. kroner i planperioden.

2 Om Statkraft

Statkraft er Europas største produsent av fornybar energi. Konsernet eier og produserer vannkraft, vindkraft, gasskraft og fjernvarme. Selskapet er også en stor aktør innenfor energihandel.

Statkraft står for om lag en tredjedel av den norske kraftproduksjonen, er Nordens tredje største kraftprodusent og er også den største leverandøren av kraft til norsk industri.

Statkraft ble opprettet som eget selskap i 1992. Utover på 1990- og 2000-tallet har selskapet vokst internasjonalt, blant annet som følge av begrensede vekstmuligheter i Norge. Dette har medført at Statkraft i dag har en betydelig posisjon i det tyske og britiske kraftmarkedet. Selskapet har også betydelige vannkraftinvesteringer i Tyrkia

og Albania. Utenfor Europa har Statkraft betydelige investeringer innenfor primært vannkraft, gjennom egen portefølje og gjennom selskapet SN Power.

Statkraft og Norfund gjennomførte i juni 2014 en restrukturering av SN Power-samarbeidet. Dette innebar at SN Powers portefølje i Sør-Asia og Sør-Amerika ble operasjonelt integrert med Statkrafts øvrige virksomhet. Statkrafts eierandel økte samtidig fra 60 til 67 pst. i denne delen av porteføljen. Samtidig ble et nytt SN Power opprettet, med geografisk fokus på Sørøst-Asia, Afrika og Mellom-Amerika. Initielt vil Statkraft og Norfund eie det nye SN Power med 50 pst. hver, med intensjon om å bringe inn andre investorer etter hvert. Noe av bakgrunnen for restruktureringen var et ønske fra Statkraft om å ha større styring med prosjektutviklingen i det opprinnelige SN Power.

Til tross for betydelige investeringer internasjonalt de siste årene, utgjør virksomheten knyttet til de norske vannkraftressursene fortsatt den vesentligste delen av konsernets inntjening og løpende kontantstrøm.

Statkraft har i dag om lag 3600 ansatte i mer enn 20 land. Samlet installert kapasitet i konsernet er på om lag 17 600 MW.

3 Styrets anmodning og selskapets investeringsplan

I et brev til Nærings- og fiskeridepartementet i desember 2013 anmodet styret i Statkraft SF om en styrking av egenkapitalen i selskapet gjennom et kapitalinnskudd på 15 mrd. kroner. Formålet var å kunne finansiere styrets strategi og investeringsplan inn i en ny planperiode (2014–2018).

Strategien Statkraft legger opp til er i all hovedsak en videreføring av strategien som ble lagt i 2010. Stortinget ga i desember 2010 sin tilslutning til denne strategien gjennom en styrking av egenkapitalen i selskapet på 14 mrd. kroner.

Styret viser til at Statkraft har som ambisjon å styrke og videreutvikle sin posisjon som en ledende leverandør av ren energi. Den viktigste oppgaven slik selskapet ser det, er å vedlikeholde og videreutvikle vannkraftporteføljen i Norge og Sverige. I tillegg ser selskapet blant annet potensial for lønnsom landbasert vindkraft i Norge og Sverige. Grunnet den krevende situasjonen for kraftproduksjon i Europa, legger styret opp til at selskapets satsing i Europa utenfor Norden primært skal skje i markeder med forutsigbare støt-teordninger for fornybar energi innenfor vind

(Storbritannia, Sverige og Norge), eller i land med et betydelig vekst- og vannkraftpotensial (Tyrkia og Albania). Utenfor Europa vil selskapet bruke sin kjernekompetanse innenfor vannkraft og satse ytterligere i fremvoksende markeder hvor den økonomiske utviklingen tilsier et betydelig økt energibehov.

Hovedsatsingsområdene i styrets strategiplan er:

- *Europeisk fleksibel kraftproduksjon*

Styret viser til at Statkrafts hovedmål innenfor europeisk kraftproduksjon er å drifte, vedlikeholde og utvikle eksisterende portefølje for å maksimere den langsiktige verdien av kraftverkene. Dette området inkluderer norsk og nordisk vannkraft, som representerer størstedelen av Statkrafts inntekter og verdi. Når det gjelder gasskraftverkene i Tyskland, er disse per i dag lite i drift på grunn av lave markedspriser.

- *Energihandel og tjenester*

Styret viser til at Statkraft har et mål om å utvikle nye og mindre kapitalintensive forretningsmuligheter i et europeisk kraftmarked i endring, samt å utvikle energihandel og -tjenester i utvalgte internasjonale markeder hvor Statkraft har eierandeler. Ifølge styret har Statkrafts virksomhet innenfor energihandel og -tjenester i det europeiske markedet bidratt betydelig til verdiskaping. Selskapet legger fremover blant annet opp til å videreutvikle produkter og tjenester for småskala kraftprodusenter som trenger markedsadgang. Dette satsingsområdet er relativt lite kapitalintensivt, og innovasjon, markedsforståelse og risikostyring vil være de sentrale suksesskriteriene.

- *Vannkraft i fremvoksende markeder*

Styret viser til at Statkraft og SN Power har etablert attraktive markedsposisjoner i land med forventet langsiktig økonomisk vekst, økt behov for miljøvennlig energi og betydelig potensial for vannkraft. Eksempler på relevante markeder er Tyrkia, Brasil og India. Styret viser til at Statkraft har som mål å styrke sin posisjon i slike markeder. Videre vil konsernet i større grad integrere prosjektgjennomføring og drift for å realisere synergier på tvers i konsernet med hensyn til eksempelvis kompetansedeling og stordriftsfordeler.

- *Vindkraft*

Styret viser til at Statkraft har en betydelig portefølje av prosjekter innenfor landbasert vindkraft. Statkraft vil fremover prioritere å ferdigstille pågående prosjekter i Sverige og også konkret vurdere utvikling av nye vind-

kraftprosjekter på Fosen og i Snillfjord-området i Trøndelag. I tillegg vil selskapet legge vekt på å utvikle selvfinansierende forretningsmodeller i Storbritannia, blant annet gjennom å invitere finansielle investorer til å delta i de landbaserte vindparkene som er, eller kommer, i drift. Når det gjelder havbasert vindkraft, viser styret til at Statkrafts mål er å etablere seg som en ledende operatør i Nord-Europa. Det strategiske grunnlaget for havbasert vindkraft er basert på forventet høy vekst innenfor vindkraft i Nord-Europa, stabile og regulerte inntekter på grunn av støtteordninger, og forventet reduserte kostnader knyttet til utbygging og drift. Statkraft har i dag et fåtall store prosjekter innenfor havbasert vind begrenset kun til Storbritannia. Statkraft benytter partnere på disse prosjektene, og samarbeider blant annet med Statoil.

– Fjernvarme

Styret viser til at målet innenfor fjernvarme er å være blant de mest lønnsomme aktørene i det nordiske markedet. Statkraft har som mål å videreutvikle lønnsomheten, optimalisere porteføljen og vokse i eksisterende områder, det vil si i Norge og Sverige. Fjernvarme utgjør en begrenset del av selskapets samlede virksomhet.

I tillegg til disse hovedområdene, viser styret til at Statkraft vil fortsette å støtte utviklingen av de deleide regionale selskapene Agder Energi AS, BKK AS og Skagerak Energi AS, samt småskala vannkraft gjennom datterselskapet Småkraft AS.

For å gjennomføre strategien er det lagt opp til forventede bruttoinvesteringer på 61 mrd. kroner for perioden 2014–2018. Til sammenligning var ambisjonen for strategiplanen i 2010 bruttoinvesteringer på om lag 80 mrd. kroner i perioden 2010–2015. Omfanget av investeringene ble imidlertid betydelig mindre enn det som var lagt til grunn. Dette skyldes ifølge Statkraft endringer i markedsforholdene, blant annet som følge av reduserte kraftpriser i Nordvest-Europa.

Uten kapitaltilførsel vil Statkraft kunne gjennomføre investeringer for om lag 38 mrd. kroner i perioden 2014–2018 gjennom låneopptak og tilbakeholdt overskudd.

4 Ekstern vurdering

Investeringsbanken Deutsche Bank har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet vurdert forretningsmessige problemstillinger knyt-

tet til Statkrafts investeringsplan. Deutsche Bank peker i sin gjennomgang på følgende hovedpunkter, som i hovedsak baserer seg på informasjon og anslag fra selskapet:

- Fra etableringen som eget selskap i 1992 og til 2013 har Statkraft hatt en anslått årlig avkastning på egenkapitalen på mellom 12 og 13 pst.
- I perioden 2011–2013, det vil si etter den forrige kapitaltilførselen i desember 2010, er den årlige avkastningen svakere. Den relativt svake avkastningen de siste årene skyldes hovedsakelig en betydelig reduksjon i kraftprisene i Norden og Nord-Europa. Dette har hatt sammenheng med store endringer i det europeiske kraftmarkedet.
- I en periode med vanskelige markedsforhold de siste årene, har Statkraft gjort det relativt bedre enn mange av de sammenlignbare børsnoterte kraftselskapene, noe som delvis kan forklares med at norske vannkraftressurser utgjør det vesentligste av selskapets inntekter.
- For å beregne statens avkastning på en eventuell kapitaltilførsel, har Deutsche Bank sett på differansen mellom forventede kontantstrømmer til staten i to scenarier: Ett hvor Statkrafts investeringsplan realiseres og ett hvor kun de investeringene som Statkraft har mulighet til å gjennomføre uten styrket egenkapital realiseres. På denne bakgrunn har Deutsche Bank kommet til at det er sannsynlig at avkastningen fra en kapitaltilførsel vil overgå statens avkastningsmål for Statkraft.
- De impliserte kraftprisanslagene, som kan beregnes ut fra Statkrafts fremskrivninger av kontantstrømmer, samsvarer i stor grad med prisanslagene til andre markedsaktører. Ut over dette har Deutsche Bank ikke gjort egne vurderinger av selskapets fremskrivninger, som Deutsche Banks beregninger baserer seg på.
- Som for annen forretningsvirksomhet knytter det seg risiko til gjennomføringen av Statkrafts investeringsplan. Deutsche Bank peker på at de fremste risikofaktorene knyttet til Statkrafts plan er prisrisiko, operasjonell risiko og risiko når det gjelder rammebetingelser.

5 Departementets vurdering

Kapitalanmodningen fra Statkraft reiser grunnleggende spørsmål knyttet til Statkrafts rolle og videre utvikling.

Det er flere hensyn knyttet til statens eierskap i Statkraft. På den ene siden besitter Statkraft en

betydelig kompetanse innenfor fornybar energi. Dette er et viktig område for regjeringen. Statkraft har, gjennom den kompetansen selskapet har utviklet med utgangspunkt i norsk vannkraft, utviklet seg til et norsk fornybarselskap av internasjonalt format.

På den annen side ble Statkraft etablert som selskap gjennom utskilling av betydelige felles norske kraftressurser fra staten. Disse ressursene utgjør fortsatt den klart betydeligste delen av selskapets løpende inntjening og kontantstrøm. Avkastningen fra forvaltningen av disse ressursene bør komme fellesskapet til gode. Dette skjer i en betydelig grad gjennom skattesystemet. Utbyttepolitikken for selskapet må imidlertid også forstås på denne bakgrunn.

I vurderingen av styrets anmodning, har departementet søkt etter løsninger som kan kombinere de ulike hensynene knyttet til statens eierskap i Statkraft. Samtidig er det viktig at selskapet gis nødvendig forutsigbarhet.

Etter departementets vurdering, har Statkraft et betydelig forretningsmessig potensial. Dette tilsier at det bør legges finansielle rammer som gjør at selskapet kan utvikle sin virksomhet innenfor fornybar energi videre. Departementet støtter hovedlinjene i styrets strategi.

Samtidig viser departementet til at Statkraft siden etableringen i 1992 har investert betydelige beløp i virksomhet utenfor den norske vannkraftvirksomheten. Til tross for at investeringene ifølge selskapet totalt sett viser tilfredsstillende lønnsomhet, så er dette investeringer som har en annen risikoprofil og som har vist varierende lønnsomhet. Dette er også i stor grad fortsatt relativt umodne investeringer i en oppbyggingsfase, og som per i dag i begrenset grad bidrar til selskapets løpende inntjening, kontantstrøm og finansieringsevne.

Et viktig hensyn med statens eierskap er at avkastningen fra felles norske vannkraftressurser skal tilfalle fellesskapet. Det er derfor departementets vurdering at investeringene utenfor norsk vannkraft ikke bør ha et omfang som binder opp hele kontantstrømmen fra den norske vannkraftvirksomheten. Selskapets investeringer utenom nordisk vannkraft bør modnes, slik at de over tid kan bidra til inntjening, positive kontantstrømmer og finansieringsevne til konsernet.

På dette grunnlaget bør kontantstrømmen som Statkraft genererer fra de norske vannkraftressursene synliggjøres tydeligere. Departe-

mentet vil derfor innlede en dialog med Statkraft om hvordan dette kan innrettes innenfor rammene av dagens Statkraft, herunder med et eget regnskap.

Departementet legger på denne bakgrunn opp til at egenkapitalen i Statkraft styrkes med 10 mrd. kroner i planperioden, det vil si til og med 2018.

De finansielle rammene for Statkraft har blitt fastsatt gjennom at det har blitt tatt høye utbytter fra selskapet, samtidig som det har blitt skutt inn egenkapital. En slik eierstyringsmodell bidrar til å svekke troverdigheten til den statlige budsjettpolitikken og gir også lite forutsigbarhet for selskapet.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at det bevilges et egenkapitalinnskudd på 5 mrd. kroner i Statkraft nå, og at resterende styrking av egenkapitalen på 5 mrd. kroner gjennomføres ved reduserte utbytter fra selskapet i planperioden. Utbyttereduksjonen vil bli gjennomført ved at selskapet i årene 2016–2018 vil få beholde et fast årlig beløp på om lag 1,7 mrd. kroner mer enn det en videreføring av dagens utbyttepolitikk tilsier.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag innebærer at det bevilges et egenkapitalinnskudd på 5 mrd. kroner til Statkraft SF over kap. 950, post 95. Kapitalinnskuddet innebærer en endring i statens formuesplassering. Dette finansieres ved låneopptak eller trekk på statens konto i Norges Bank. Renter knyttet til finansieringen av kapitalinnskuddet vil bli utgiftsført i de årlige budsjettene på vanlig måte. Nærings- og fiskeridepartementet forventer en markedsmessig avkastning på investeringen i Statkraft, selv om dette ikke kan garanteres.

Styrkingen av egenkapitalen i Statkraft ved at selskapet vil få beholde et fast årlig beløp på om lag 1,7 mrd. kroner mer enn det en videreføring av dagens utbyttepolitikk tilsier, vil innebære reduserte utbytter fra Statkraft i årene 2016–2018, målt mot en fortsatt praktisering av dagens utbyttepolitikk overfor selskapet.

Departementet har i statsbudsjettet 2015 foreslått et utbytte på 5,185 mrd. kroner fra Statkraft, jf. Prop. 1 S (2014–2015). Departementets forslag om styrking av egenkapitalen i Statkraft har ikke konsekvenser for statsbudsjettet 2015.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Endringer i statsbudsjettet 2014 under Nærings- og fiskeridepartementet (Statkraft SF – finansielle rammer).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Endringer i statsbudsjettet 2014 under Nærings- og fiskeridepartementet (Statkraft SF – finansielle rammer) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Endringer i statsbudsjettet 2014 under Nærings- og fiskeridepartementet (Statkraft SF – finansielle rammer)

I

I statsbudsjettet for 2014 gjøres følgende endringer:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
950		Forvaltning av statlig eierskap	
	95 (ny)	Egenkapitalinnskudd, bevilges med	5 000 000 000

