



Den nye oljen

Anne Margrethe Brigham

Seniorforsker, Ruralis

maggi.brigham@ruralis.no

Jonathon W. Moses

Professor, ISS/NTNU

jonathon.moses@ntnu.no

Sammendrag

I fremtiden vil Norges økonomi måtte bli mindre avhengig av petroleum både fordi det er en ikke-fornybar ressurs, og på grunn av at vi må slutte å bidra til klimaendringer. Norske myndigheter har derfor begynt å søke aktivt etter et grønnere grunnlag for vår økonomiske fremtid, og bioøkonomien og fornybar energi ansees å være attraktive alternativer. Denne artikkelen ser på hvordan forvaltningen av sentrale naturressurser påvirker mulighetene til å finansiere den fremtidige norske velferdsstaten. For å gjøre dette sammenligner vi forvaltningsregimet som brukes for olje med dem som brukes på vind- og vannkraft, havbruk og bioprospektering. De ulike regimene spiller en avgjørende rolle for størrelsen på og skattingen av grunnrenten som ressursene frembringer. Resultatet av vår kartlegging viser at det har vært et brudd i forvaltningstradisjonen for naturressurser. Myndigheten har valgt bort de suksessfulle forvaltningsregimene fra vannkraft og petroleum, og erstattet dem med regimer som verken kan sikre tilsvarende offentlig kontroll eller grunnrentebeskatning av vindkraft, havbruk og bioprospektering. Vi konkluderer med at dagens forvaltningsregime overfor disse sektorene ikke kan bidra til en offentlig rikdom som kan måle seg med den vi har blitt vant til fra oljen.

Nøkkelord

Grunnrente, naturressursforvaltning, fornybar energi, havbruk, bioprospektering

Abstract

Norway's future economy will depend less on petroleum. There are at least two reasons for this: petroleum is a non-renewable resource, and the need to limit climate change. For these reasons, the Norwegian authorities are seeking out greener opportunities in the fields of bioeconomy and renewable energy. This article considers how the management of key natural resources affects the opportunities available for funding Norway's welfare state in the future. To do this, we compare the regime used to manage petroleum with those used on wind and hydropower, aquaculture and bioprospecting. The different management regimes play a decisive role in determining the size and scope for taxation of the resource rent that these resources produce. Our analysis shows a break in the Norwegian management tradition for natural resources. The government has opted out of the successful management regimes for hydropower and petroleum and replaced them with regimes that can neither ensure public control nor taxation of the resource rent from wind power, aquaculture and bioprospecting. We conclude that the current management regimes in these sectors cannot contribute to a level of public wealth that can match the one that Norway has become accustomed to from oil.

Keywords

Resource rent, renewable energy, aquaculture, bioprospecting, natural resources

Innledning

Norge har begynt å akseptere en nøktern virkelighet: I fremtiden vil vår økonomi måtte bli mindre avhengig av petroleum, både fordi det er en ikke-fornybar ressurs og på grunn av økt politisk press for at vi skal slutte å bidra til klimaendringer. Dette vil ikke bli lett, ettersom vi er avhengig av petroleumssektoren både når det gjelder arbeidsplasser og inntekter til statskassen. Politiske myndigheter (og andre) har derfor begynt å søke aktivt etter et nytt, grønnere, økonomisk grunnlag for å bygge Norges fremtid. Dette alternative grunnlaget håper de å ha funnet i den såkalte bioøkonomien, som grovt sett kan forstås som verdiskapning basert på produksjon og utnyttelse av fornybare biologiske ressurser (NFD, 2016, s.13),¹ og i fornybare energikilder.

Innen bioøkonomien og fornybar energi er det spesielt tre sektorer som ofte blir trukket fram som mulige «grønne» erstatninger for olje og gass i Norge: havbruk, vind- og vannkraft, og bioprospektering. Forventningene til disse sektorene baserer seg på landets absolutte fortrinn med hensyn på «rene» naturressurser. I den førstnevnte sektoren, havbruk, er norske selskaper allerede verdensledende innen lakseoppdrett – se f.eks. NFD (2015); i den andre (fornybar energi) har Norge en lang tradisjon med å utnytte sitt vannkraftpotensial, og nå vender den tekniske ekspertisen seg mot vindkraft. Den tredje sektoren, bioprospektering, er mindre kjent, men ser ut til å ha fanget oppmerksomheten til politikere som håper å oppmuntre til forsknings- og investeringsaktiviteter som gjør at Norge kan spille en viktig rolle i den i fremtiden (NFD, 2016 og 2017). Regjeringen har utarbeidet en strategi for å oppmuntre til næringsvirksomhet innen bioøkonomien (se NFD, 2016), både fordi det kan bidra til arbeidsplasser og til å finansiere Norges omfattende offentlige velferdssystem.

Mange setter sin lit til at den høye levestandarden i Norge kan opprettholdes ved en godt håndtert overgang fra en petroleumsbasert økonomi til en som er basert på fornybare ressurser. Både havbruk, fornybar energi og bioprospektering huser håp om en attraktiv økonomisk fremtid, fordi vi kan forvente at etterspørselen etter fornybare ressurser vil øke fremover. Potensialet for grunnrente fra norske fornybare ressurser er blitt trukket fram i minst to nylige NOU-er: NOU 2019:16 (om vannkraft) og NOU 2019:18 (om havbruk). Myndighetenes muligheter til å innhente en andel av grunnrenten har vært avgjørende for de fordelene folket har kunnet høste fra oljesektoren, og innhenting av grunnrente bør være en viktig del av motivasjonen for å gå over til en økonomi basert på «grønne» naturressurser (snarere enn for eksempel industriell produksjon eller tjenesteyting). Dette reiser et viktig spørsmål, som er motivasjonen bak denne artikkelen: Er det rimelig å forvente at disse nye sektorene kan frembringe grunnrente og medfølgende skatteinntekter på linje med dem som Norge har hatt fra oljevirkosomheten?

Det er ikke helt enkelt å svare på dette spørsmålet, siden grunnrenten påvirkes av både den

1. I regjeringens Bioøkonomistrategi (NFD, 2016, s.13) blir bioøkonomi definert som «bærekraftig, effektiv og lønnsom produksjon, uttak og utnyttelse av fornybare biologiske ressurser til mat, fôr, ingredienser, helseprodukter, energi, materialer, kjemikaler, papir, tekstiler og andre produkter. Bruk av muliggjørende teknologier som bioteknologi, nanoteknologi og IKT er i tillegg til konvensjonelle disipliner som kjemi, sentralt for utviklingen innenfor moderne bioteknologi.»

økonomiske verdien av ressursen (som kan endre seg vesentlig over tid, i takt med markedsforholdene) og det underliggende forvaltningsregimet. Selv om det ikke er mulig å forutsi den fremtidige økonomiske verdien av en naturressurs, kan vi vurdere om forvaltningsregimet er i stand til å anerkjenne og sikre en *potensiell* grunnrente, skulle den oppstå. Det er nettopp det denne artikkelen gjør ved å sammenligne forvaltningsregimet som er brukt innenfor petroleum med dem som benyttes innen havbruk, vind- og vannkraft, og bioprospektering. Dette innebærer at vi implisitt anerkjenner at forvaltningsregimet for petroleum har vært en suksess, og at vi derfor vurderer i hvilken grad dette regimet er overført til forvaltningen av disse ressursene som mange håper kan bidra til å finansiere vår fremtidige velferdsstat. Med andre ord foretar vi en kartlegging av hvorvidt felleskapets økonomiske interesser er ivaretatt i de fire sektorene.

I denne artikkelen viser vi at den nåværende måten å forvalte disse fornybare ressursene på er veldig annerledes enn den som er brukt innenfor petroleum. Selv om den kommersielle verdien av disse fornybare ressursene i dag er lav i forhold til petroleum, er det sannsynlig at den relative verdien av dem vil stige i fremtiden. Siden potensialet for grunnrente varierer betydelig over tid, i takt med markedsforholdene og teknologisk utvikling, foretar vi ikke en beregning av størrelsen på fremtidig grunnrente i disse sektorene. Det kan likevel være rimelig å forvente at disse naturressursene blir enda mer verdifulle i fremtiden, og at den potensielle grunnrenten vil øke, selv om det skal mye til for at verdien kommer i nærheten av det som oljesektoren gir oss i dag. Det er derfor viktig å kartlegge om myndighetene har mulighet til å innhente disse verdiene på vegne av samfunnet. Resultatet av vår kartlegging viser at myndighetene har valgt bort det suksessfulle forvaltningsregimet fra petroleum, og erstattet det med regimer som hverken kan sikre tilsvarende offentlig kontroll eller beskatning av vindkraft, havbruk og bioprospektering. Det er kun i vannkraftsektoren at (en andel av) grunnrenten blir tilbakeført til felleskapet.

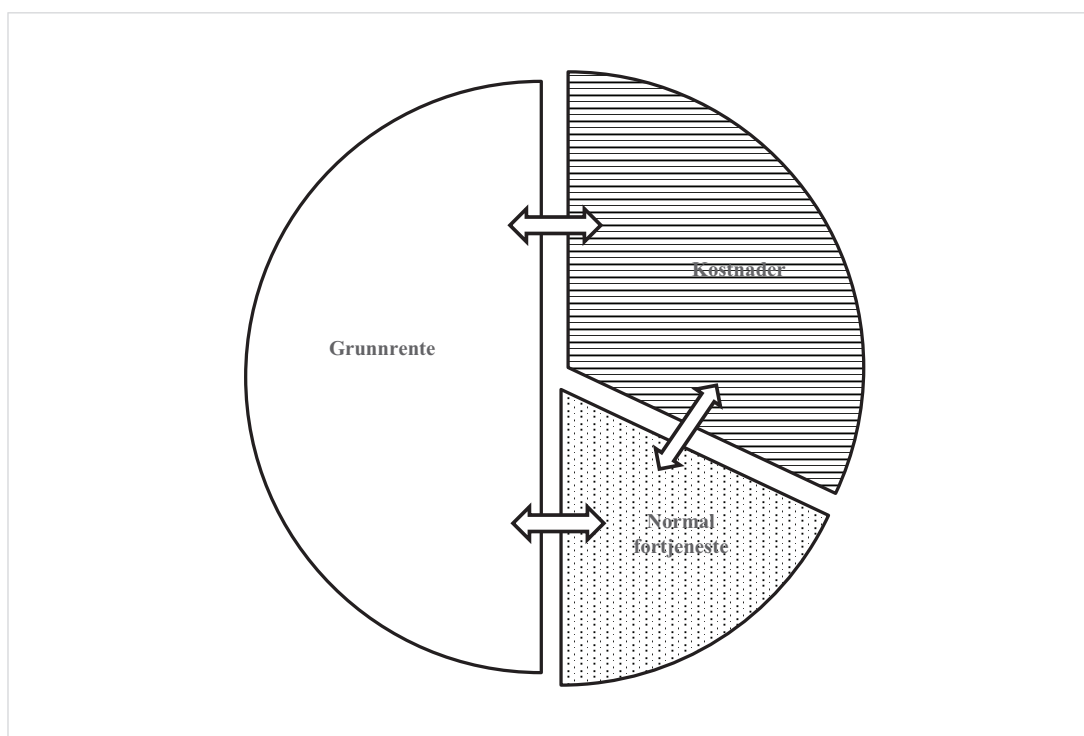
I over et århundre har myndighetene beskyttet offentlig eierskap av felleskapets naturressurser, og hentet tilbake den resulterende grunnrenten fra private selskaper. Vi synes det er bemerkelsesverdig at myndighetene forlater dette systemet når de skal forvalte våre fornybare ressurser, og innfører en rekke konkurrerende forvaltningsregimer som i hovedsak setter søkelys på økte effektivitetsgevinster. Som en konsekvens er det en reell mulighet for at private investorer (både norske og utenlandske) får sitte igjen med hele grunnrenten som skapes av Norges forvaltning av naturressurser.

Argumentet som følger har fem deler. I den første delen definerer vi hva som menes med grunnrente, og hvordan den kan måles og innhentes med utgangspunkt i arbeidet til Henry George (1886). Dette utgjør det teoretiske grunnlaget for kartleggingsprosessen som følger. I den andre delen gir vi en kort beskrivelse av metoden vi har brukt. I den tredje delen dokumenterer vi Norges nåværende avhengighet av grunnrenten fra petroleum, og de økonomiske fordelene Norge har høstet av petroleumsvirksomheten over tid. Den fjerde delen av artikkelen gir en oversikt over forvaltningsregimene til de tre fornybare «kandidatressursene» som Norge håper kan erstatte petroleum i fremtiden: havbruk; fornybar energi-produksjon (vind og vann) og bioprospektering.

Den femte delen konkluderer med at Norges «nye olje» forvaltes på en måte som ser bort fra det vellykkede regimet for forvaltning av «den gamle oljen». Når vi sammenligner potensialet for offentlig verdiskaping på tvers av de gamle og nye ressurssektorene, er det tydelig at vår «nye olje» ikke kan generere en offentlig formue (eller en offentlig kontroll) som kan måle seg med den vi har blitt vant til. Dette fordi en eventuell grunnrente, uansett størrelse, ikke vil tilfalle det offentlige, men beholdes i privat sektor.

Om grunnrente

Grunnrente er en ekstraordinær verdi avledet fra å utnytte en naturressurs, og den måles ved å trekke alle kostnader samt en normal fortjeneste fra inntektene (se figur 1). Årsaken til at en naturressurs kan produsere grunnrente er at den er begrenset av naturen og/eller politikk. Den er begrenset av naturen ved at det kun finnes en viss mengde av den (som varierer med hensyn på kvalitet og produktivitet), mens den er begrenset av politikk ved at myndighetene regulerer tilgangen på å utnytte den. Når det ikke er fritt fram for hvem som helst å investere i utnyttelsen av en naturressurs som gir positiv avkastning, skapes det en form for monopol som igjen bidrar til en kunstig høy fortjeneste for de «utvalgte» produsentene.² Som Greaker og Lindholt (2019, s. 1) skriver, betyr det «...at man kan oppnå positiv profitt på grunnlag av en naturressurs over lengre tid, uten at nye tilbydere vil etablere seg. Eller sagt på en annen måte, den begrensede tilgangen hindrer fri etablering som ellers ville ha presset overskuddet fra driften ned mot normal-avkastningen på kapital». Med andre ord gjør selve reguleringen at overskuddet blir større fordi markedsprisene blir høyere enn de ellers ville ha vært (se Skonhøft, 2020).



Figur 1: Skjematisk fremstilling av grunnrente

Kilde: Moses og Letnes (2017: 92)

Potensialet for grunnrente er også bestemt av markedsforholdene. Ikke alle naturressurser er i stand til å frembringe grunnrente av betydning: Noen ganger er det rett og slett for dyrt å få tilgang til/produsere ressursen, relativt til prisen på markedet. Andre ganger kan måten ressursen forvaltes på gjøre utnyttelse for dyrt eller til og med oppmuntre til overutnyttelse

2. Hvis det var fri konkurranse i markedet for naturressurser, kunne ikke bedrifter/aktører engasjert i dette markedet høste en fortjeneste ut over det vanlige. Det faktum at internasjonale oljeselskaper er blant de mest lønnsomme selskapene i verden, er i seg selv en indikasjon på at det ikke er fri konkurranse i petroleumsmarkedene. Lignende tilfeller av uforholdsmessig stor fortjeneste er i fremvekst i havbrukssektoren.

(dvs. allmenningens tragedie).³ Derfor er det vanskelig å skille grunnrente fra den måten samfunnet regulerer tilgangen til ressursene på.⁴ På et svært generelt nivå har politiske myndigheter to typer verktøy for å oppnå sine styringsmål: eierskap og innhenting/beskatning.

Eierskap

Det første verktøyet brukes på eiendomsrettigheter, og handler om forskjellige kontraktsformer (f.eks. konsesjonsavtaler, produksjonsdelingsavtaler, lisenser og patenter). Disse verktøyene begrenser tilgangen til ressursen og er med på å etablere grunnrente. Mens den egentlige motivasjonen for å begrense tilgangen til en ressurs kan være å beskytte den fra for eksempel overutnyttelse, kan resultatet av reguleringen bli at det oppstår en grunnrente.

Det er viktig å understreke at naturressurser eies av folket. Offentlig eierskap av naturressurser er forankret i over hundre år gamle norske lover (og sedvaner), i tillegg til internasjonale avtaler som for eksempel FNs resolusjon fra 1962 om permanent suverenitet over naturressurser og artikkel 1 i den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (UN General Assembly, 1962; 1966). Dette ble tydeliggjort i et høyesterettsvedtak fra 2013, som fastslo at (vill)fisken tilhører det norske folk. På grunn av dette har staten et ansvar for å sikre at befolkningen den representerer får nytte godt av verdiene som skapes av ressursene de eier. For å finne og produsere disse ressursene, samt levere dem til markedet, gir staten ofte private næringsaktører med kompetanse fra den aktuelle sektoren (for eksempel petroleum, fiskeri, kraft) tillatelse til å gjøre det for dem. Disse selskapene får i slike tilfeller en lisens (ofte kalt konsesjon) som sikrer dem tilgang til å utnytte en begrenset mengde ressurser på vegne av fellesskapet som eier dem.

Disse lisensene/konsesjonene vil naturligvis variere noe i henhold til ressursenes egenskaper. Noen ressurser er fornybare (f.eks. fossefall), mens andre er det ikke (f.eks. petroleum). Noen ressurser er lett å utvinne, overvåke og kontrollere (f.eks. akvakultur), mens andre er mer flyktige (f.eks. vind og sol). Tilgangen til de mer flyktige ressursene som vind og sol kan også begrenses, noe som enhver regattadeltaker eller solbader kan skrive under på. Ettersom flere og flere av våre felles ressurser blir til salgsvarer, er det viktig at fellesskapet stadfester sitt rettmessige eierskap til dem før de i praksis blir privatiserte.

For å tiltrekke seg relevante utvinnere med riktig kompetanse, må lisensene/konsesjonene være rause nok til å gi grunnlag for en sunn avkastning på investeringer og arbeidskraft. Hvis de er enkle å få tak i, slik at det blir mange utvinnere og tilbydere på markedet, vil den resulterende (markeds)verdien av den lisensierte ressursen være relativt lav. Denne verdien, som markedsverdien til alt annet, bestemmes grovt sett av mengden av ressursen som er tilgjengelig på markedet, for et gitt etterspørselsnivå. Ved å begrense tilgangen til disse ressursene er staten i stand til å øke og stabilisere verdien av den, og i realiteten skape en monopolsituasjon. På denne måten kan til og med høsting av havsalt sikre betydelige grunnrente når staten begrenser tilgangen.⁵ Under slike forhold hvor produksjonen begrenses vil det forventede overskuddet være langt høyere enn det som kreves for å tiltrekke kompetente markedsaktører. Med andre ord er det lisensordningen som produserer «grunnrenten», som George (1886, s.169)⁶ ganske enkelt beskrev som «prisen for et monopol, som oppstår derved,

3. Se, for eksempel, Brox (1987), hvor norske villfiskressurser og jordbruk gir negativ grunnrente.

4. Gitt vår brede definisjon av grunnrente, ovenfor. I *The Condition of Labor*, skiller George (1982 [1893], s.13-15) mellom «monopol-grunnrente» og «naturlig grunnrente» – hvor sistnevnte omfavner uvanlig store fortjenester som rett og slett stammer fra beliggenhet. Se Giles (2017, s. 68). Andre skiller mellom grunnrente og reguleringsrente (ressursrente). Se, f.eks. Skonhøft (2020).

5. Ta for eksempel Mahatma Gandhis saltmarsj (*Salt Satyagraha*) fra 1930.

6. George var naturligvis ikke den eneste moderne økonomen som var opptatt av grunnrente. Han var heller ikke den første (se, Anderson, 1777). Han delte denne interessen med blant andre David Ricardo (1817), Nassau Senior

at naturelementer, som det menneskelige arbeid hverken kan skape eller forøge, kommer i enkeltes besiddelse.»

Innhenting og beskatning

Det andre verktøyet brukes til å sikre allmennheten en del av denne grunnrenten, siden den tross alt tilhører fellesskapet: «Ved den taer samfundet til samfundets brug den værdi, som er samfundets skabning» (George, 1886, s.431). For å sikre at den lisensierte bedriften ikke sitter igjen med hele grunnrenten (som tilhører fellesskapet), må staten beslaglegge (deler av) den.⁷ Dette må gjøres på en måte som ikke undergraver de private bedriftenes vilje til å gjøre jobben med å utvinne ressursen (dvs. fortjenesten deres), og/eller konkurransevnen på det internasjonale markedet. Dette kan gjøres på flere måter. En mulighet er å sikre at tilgangen til den begrensede ressursen (lisensene) fordeles likt utover et antall små produsenter og/eller at det stilles krav om at det må benyttes lokale arbeidere, teknologi og underleverandører. En annen mulighet er å benytte rent økonomiske virkemidler i form av gebyrer, royalties og skatt.

Sist, men ikke minst, er det viktig at innretningen og størrelsen på de virkemidlene som sikrer fellesskapet (en del av) grunnrenten, kan endres over tid. Det er derfor viktig for politiske myndigheter å ta i bruk et lisens- og skattesystem som er fleksibelt nok til å tilpasse seg endrede forhold, og gir mulighet for oppdateringer (Moses og Letnes, 2017a, s.64-5). Ved å spre tildelingen av lisenser/konsesjoner over tid, og ved å gi kortere lisensperioder (men tilstrekkelig lange til at investorer kan sikre seg sin rettmessige avkastning og etablere effektive produksjonsrutiner), kan de politiske myndighetene sikre at grunnrenten tilfaller fellesskapet.⁸

Som vi vil se nedenfor, kan mye av Norges suksess innen oljesektoren tilskrives et forvaltningsregime som har ført til generering av grunnrente som gjennom beskatning har vært viktig for finansieringen av den norske velferdsstaten. I motsetning til mange andre land anerkjenner norske myndigheter at brorparten av (om ikke hele) grunnrenten bør returneres til fellesskapet, som eier den underliggende ressursen (f.eks. Finansdepartementet, 2018a; se også NOU 2019:18, s. 9). Det mange ikke er klar over, er at grunnrenteregimet i oljesektoren bygger på konsesjons- og skattesystemet rundt vannkraft:

«Norges petroleumsressurser er det norske folks eiendom og skal komme hele samfunnet til gode. Dette har vært utgangspunktet for forvaltningen av petroleumsressursene de siste 50 år. Konsesjonslovgivningen fra 1909 omhandler reguleringen av vannkraft men har også vært relevant for petroleumsvirksomheten. Lovgivningen fastsatte hjemfallsrett, presiserte at det er det norske folk som eier vannressursene og at grunnrente skulle tilfalle fellesskapet. De samme prinsippene har blitt fulgt i forvaltningen av petroleumsressursene» (OED, 2011, s.5).

(1850) og Karl Marx (1981 [1865], Vol 3, s. 882-813), men George var alene om å gjøre beskatning av jord til et sentralt element i en politisk kampanje for å omfordele offentlig rikdom. Se f.eks. O'Donnell (2015).

7. Dette er spesielt viktig når ressursen er ikke-fornybar, slik som petroleum. I slike tilfeller er det viktig å bevare inntektene fra resurssalget, og bygge opp en alternativ formue når den på havbunnen reduseres.
8. Her er det på sin plass med en liten advarsel. Berørte investorer betyr til stadighet at en grunnrenteskatt truer deres evne til å sikre en akseptabel avkastning på investert kapital, hindrer nødvendige investeringer eller fremkaller kapitalflukt. Se, f.eks., uttalelsene fra Geir Ove Ystmark, administrerende direktør i Norsk Sjømat i Wiederstrøm (2019). Disse truslene, og en aktiv lobbyvirksomhet (se Kristiansen og Wiederstrøm 2019), gjenspeiler en generell uvitenhet om grunnrentens og eiendomsrettens natur (eller en vilje til å føre allmenheten bak lyset). Myndighetene kan sikre seg en rettmessig andel av grunnrenten på mange ulike måter, og nesten alle disse er følsomme for behovet for å sikre investorer og arbeidere en rettfærdig avkastning på arbeidskraft, tid og penger, da grunnrenten (per definisjon) kommer på toppen av den normale avkastningen.

Politikerne som utviklet dette systemet for over 100 år siden, støttet seg på den amerikanske økonomen Henry George.⁹ Aksepten for innhenting/beskatning av grunnrente kan bli svakere dersom den underliggende forståelsen av naturressurser som fellesskapets eie blir borte. I så måte er det bemerkelsesverdig at de nylig utkomne rapportene om skattlegging av vannkraft (NOU 2019:16) og akvakultur (NOU 2019: 18) tydeligvis ikke hadde et mandat som omfattet en refleksjon rundt de politiske og moralske begrunnelsene for å sikre at grunnrenten tilfaller fellesskapet.

Metode

Vi er interessert i å finne ut i hvilken grad politikerne har prøvd å overføre forvaltningsregimet innen petroleumssektoren til bioøkonomien og fornybar energi. Gitt suksessen Norge har hatt med sin petroleumsforvaltning, og det eksplisitte ønsket om å finansiere fremtidige offentlige utgifter med inntekter fra bioøkonomien og fornybar energi, skulle vi tro at norske myndigheter vil ønske å ta i bruk de viktigste virkemidlene fra petroleumsforvaltningen innen de «nye olje» sektorene. Det var tross alt dette som skjedde når de på 1960 og -70-tallet modifiserte det over femti år gamle konsesjonsregimet innen vannkraft, og tok det i bruk i den nye petroleumssektoren.

Vi har valgt tre case fra bioøkonomien og fornybar energisektor: akvakultur, vann- og vindkraft og bioteknologi. Det betyr ikke at de er de eneste relevante casene, og vi hadde i utgangspunktet tenkt å inkludere en rekke andre sektorer (som jordbruk, skogbruk, solenergi og fiskeri). Vi landet likevel på de ovennevnte, fordi de er både fornybare, de har blitt fremhevet av myndighetene som spesielt viktige for Norges framtid, og fordi vekstpotensialet innen hver enkelt av dem er avhengig av innovativ teknisk og lovmessig utvikling.

Vi sammenligner de eksisterende forvaltningsregimene innen disse sektorene med hensyn på de to verktøyene for å innhente grunnrente som vi beskrev i den teoretiske gjennomgangen ovenfor, nemlig eierskap og innhenting/skattlegging. Nærmere bestemt ser vi på fire spesifikke forhold av forvaltningen: 1) Er offentlig eierskap til ressursen eksplisitt anerkjent? 2) Kontrollerer myndighetene tilgangen til ressursen, og i så fall hvordan? 3) Har de innført skatteregler som muliggjør innhenting av eventuell grunnrente? 4) Har de faktisk innhentet den grunnrenten som har oppstått? Punkt tre og fire er ikke bare viktige i sektorer hvor det allerede er fastslått at det eksisterer en grunnrente, men også i sektorer som i dag har relativt dårlig lønnsomhet. Dette fordi det vil gi myndighetene hjemmel for å innhente (deler av) grunnrenten dersom markedsforholdene endrer seg slik at disse sektorene også begynner å generere uforholdsmessig store overskudd (såkalt «superprofitt»). Vårt fokus er derfor ikke på den nåværende størrelsen på grunnrenten, men på statens muligheter for å anerkjenne en grunnrente i det den oppstår, og dens høve til å tilbakeføre den fra private til offentlige hender.

Analysen er underbygget av tre typer kilder. Informasjonen om forvaltningen av petroleumssektoren bygger i stor grad på forfatternes tidligere forskning.¹⁰ Når det gjelder

9. Det er litt uklart hvor stor innflytelse George hadde, siden det meste av diskusjonen rundt den opprinnelige konsesjonsloven handlet om hjemfallsretten og hvor vidt den var i strid med grunnlovens beskyttelse av privat eiendomsrett, men vi vet at Georges sine verk ble oversatt av den prominente venstremannen Viggo Ullmann, og at Ullman var den første lederen av «Henry George bevegelsen» som utga magasinet *Retfærd. Tidsskrift for den norske Henry George bevegelse*. Andre velkjente og innflytelsesrike personer i denne bevegelsen var Arne Garborg og Johan Castberg. For mer om georgistenes innvirkning på Norges vannkraftregime, se Thue (2003, kap.3).

10. Se for eksempel Pereira et al. (2020); Moses (2010 og 2020); Moses og Letnes (2017a og 2017b); og Edigheji et al. (2012).

de andre sektorene, har vi støttet oss på tilgjengelig litteratur og intervjuer med relevante private, offentlige og politiske aktører høsten 2019.¹¹ Foruten å samle informasjon som vi kunne bruke indirekte i vår analyse av forvaltningsregimene, brukte vi intervjuene (og oppfølgingsamtaler) til å kartlegge ytterligere relevant primærlitteratur og dokumenter innen hver sektor (se referanseliste). Dernest analyserte vi denne dokumentasjonen med hensyn på eierskap og innhenting/skattelegging, for å vurdere regimenenes potensiale for innhenting av grunnrente. Det ble tidlig klart for oss at det eksisterte en stor mengde sekundærlitteratur rundt reguleringsprosessene, men at denne litteraturen for det meste omhandlet miljømessige (og noen ganger moralske)¹² konsekvenser av forvaltningsregimene. Selv om denne litteraturen er viktig, er den ikke direkte relevant for vårt formål, så for å unngå å utvanne vårt argument har vi ikke referert til denne litteraturen i særlig grad.

Norges oljeavhengighet

Når det gjelder innhenting av grunnrente, har Norges petroleumsforsvaltning ikke endret seg betydelig over tid.¹³ Forvaltningsregimet er fortsatt basert på et system av tildeling av lisenser for leting og produksjon offshore som har til hensikt å begrense antall aktører og mengde olje og gass som hentes opp av havbunnen. I de første årene, da myndighetene var usikre på om vi kom til å finne oljereserver av betydning, var regjeringen ivrig etter å legge ut mange blokker til tildeling, og tilbød svært lukrative vilkår (f.eks. lave skatter). Intensjonen den gangen var ikke å sikre seg grunnrente (som foreløpig var usikker), men å prøve å tiltrekke seg den internasjonale kompetansen som var nødvendig for å finne og utvinne eventuelle ressurser. På denne tiden kom det meste av statens oljeinntekter fra royalties (i tillegg til vanlige bedriftsskatter).

Etter at det ble klart at det fantes betydelige mengder olje og gass på norsk kontinentalsokkel, endret maktforholdet mellom norske myndigheter og de utenlandske oljeselskapene seg. Myndighetene kunne nå være mer strategiske og stille større krav i tildelingen av lisenser. Dette ga seg for eksempel utslag i at færre blokker ble lagt ut på en gang, og at de mest lovende konsesjonene ble gitt til norske selskap. Kort sagt ble betingelsene endret til fordel for norske produsenter, norske myndigheter og den norske befolkningen. Dette var i helt tråd med Norges 10 oljebud (OED, 2011, s.8), som la grunnlaget for oppbyggingen av norsk oljekompetanse (og kapital), og muliggjorde opprettelsen av Statoil (nå Equinor).

I dag er petroleumsforsvaltningen ikke like eksplisitt politisk, men den har beholdt en god del av de opprinnelige byggesteinene. For å sikre seg en del av grunnrenten som skapes innen dette konsesjonssystemet, benytter myndighetene seg fortsatt av en rekke skatter og avgifter, selv om innholdet og omfanget har endret seg betydelig. I dag må oljeselskap som opererer i

11. Etter å ha gjennomført litteratursøk og satt oss inn i de relevante dokumenter, artikler og bøker, ønsket vi å innhente informasjon fra sentrale personer innen norsk naturressursforvaltning som kunne utdype det vi fant i denne litteraturen. Vi opprettet derfor en liste over 13 eksperter som hadde lang erfaring og kunnskap knyttet til regimestyring innen havbruk, fornybar energi og bioprospektering. Denne kompetansen var basert på faktorer som deres offisielle rolle, fagkompetanse, utdannelse eller erfaring. Fra denne poolen på 13 ble seks eksperter til slutt enige om å bli intervjuet (enten personlig, ved videokonferanse og en person via e-post). Deretter brukte vi snøballmetoden for å inkludere et større tverrsnitt av eksperter i hver av de tre sektorene, som vi kontaktet med mindre formelle henvendelser (se f.eks. Van Audenhove, 2007; Bogner et al., 2009; Meuser og Nagel, 2009). Informasjonen som ble innhentet ble brukt til å identifisere ytterligere litteratur, og som bakteppe for å forstå denne. Intervjuobjektene ble lovet anonymitet i henhold til tillatelsen fra NSD, og vi siterer dem derfor ikke, og vi har ikke sett behov for å inkludere anonymiserte uttalelser. Den formelle NSD-tillatelsen og intervjuguiden er tilgjengelig, på forespørsel, fra forfatterne.

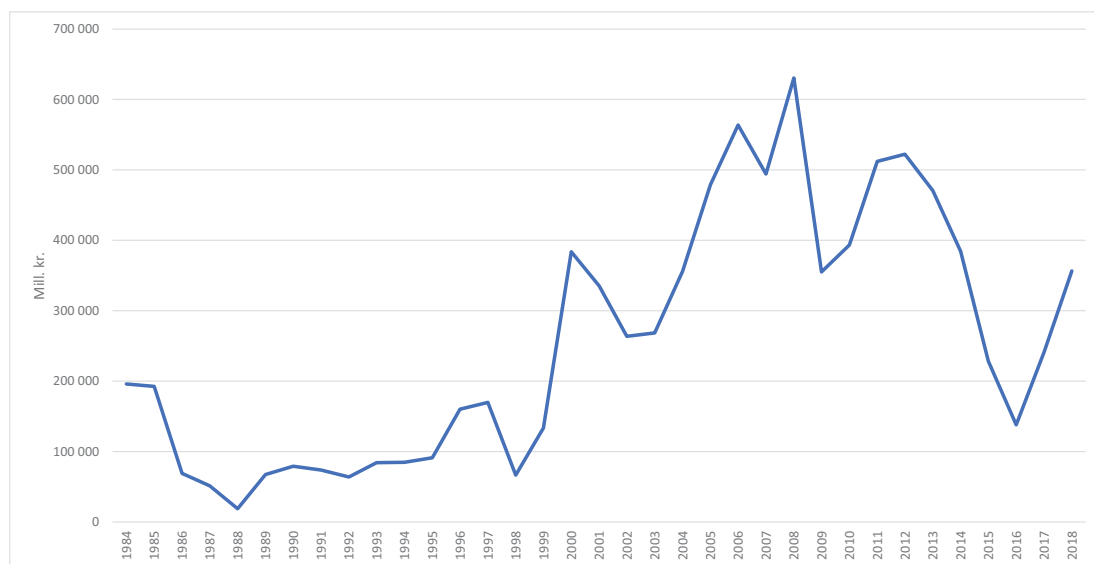
12. Se f.eks. Sagelie et al. (2020).

13. Denne delen bygger i stor grad på Moses og Letnes (2017a).

Norge betale den ordinære selskapsskatten (som er på 22 prosent, men har en sjenerøs avskrivningsordning for å oppmuntre til videre utvikling). I tillegg, men etter at det er trukket fra et såkalt «løft» fra inntekten (som et insentiv til investeringer), blir det gjenværende skattegrunnlaget underlagt en petroleums-grunnrenteskatt på 56% (se Moses og Letnes, 2017a, s.104; Deloitte, 2014, s.16). I realiteten er petroleumsprodusenter i Norge dermed underlagt en skattesats på 78% (OED, 2019). Denne høye skattesatsen brukes for å sikre at grunnrenten, som er en konsekvens av norsk petroleumsforvaltning, føres tilbake til fellesskapet som eier den underliggende ressursen.¹⁴ Oljeselskaper får fortsatt en betydelig avkastning på investeringene sine; oljearbeidere er fremdeles i stand til å sikre seg gunstige lønninger og trygge arbeidsforhold; og miljøet er fremdeles beskyttet—men private selskaper får ikke beholde hele grunnrenten.

Det er viktig å merke seg at norske myndigheter har brukt konsesjonssystemet—makten til å gi noen utvalgte aktører en eksklusiv tilgang til en begrenset ressurs—som et middel til å nå en rekke politiske mål. Noen eksempel på slike mål er krav om bruk av norske arbeidstakere og underleverandører, beskyttelse av natur og arbeidsmiljø, investeringer i norsk forskning og utvikling (FoU), samt å sikre at deler av grunnrenten fra petroleum tilfaller det norske folk. Over tid har mange av disse eksplisitte politiske målene falt, blant annet fordi norske firmaer ikke lenger trenger spesielle vilkår og beskyttelse for å konkurrere med større internasjonale aktører, men den måten Norge innhenter grunnrenten fra petroleumsutvinning på, har ikke endret seg nevneverdig siden 1970-tallet.

Resultatet er at Norge har blitt et velstående land, og mye av oljeformuen stammer fra skatt på grunnrente. Fordi denne blir påvirket av den globale oljeprisen, varierer den betydelig fra år til år. I en kartlegging av Norges grunnrente fra petroleumsutvinning, estimerte Greaker og Lindholt (2019) grunnrenten for 2018 til nesten 360.000 millioner kroner, ned fra en topp på over 630.000 millioner kroner i 2008 (se figur 2).

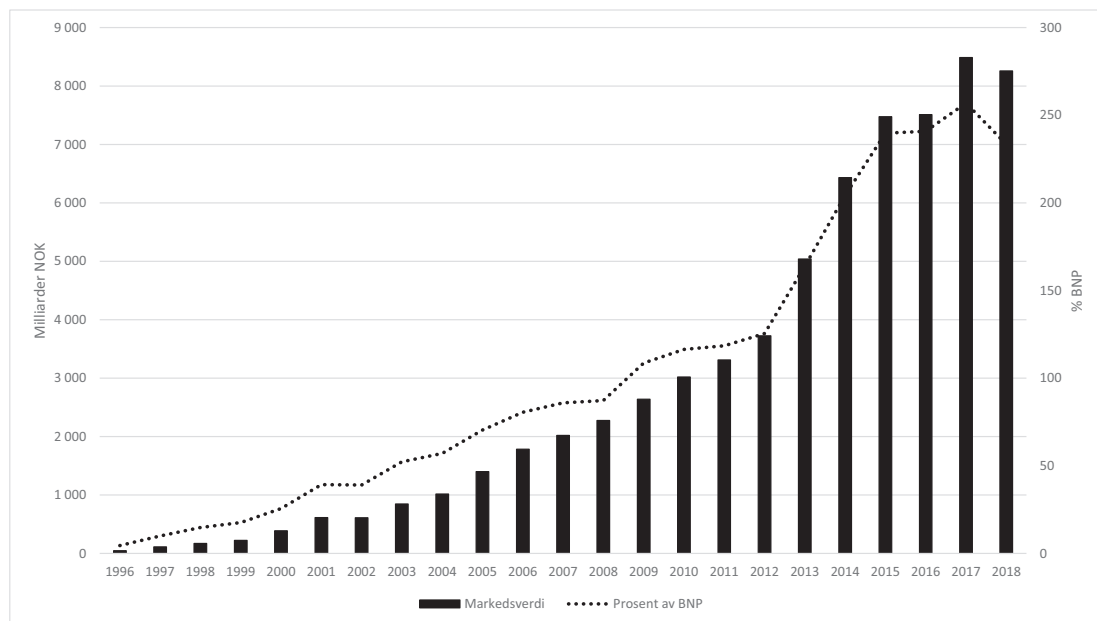


Figur 2: Grunnrente: Utvinning av råolje og naturgass. Millioner 2018kr

Kilde: basert på Greaker og Lindholt (2019: 26, tabell A3)

14. Mens det meste av Norges oljeinntekter kommer fra disse skattene, kommer en betydelig andel (omtrent 30-40 prosent) fra direkte (med)eierskap i lisenser som allerede er tildelt (såkalt SDØE). For en oversikt over kildene til Norges petroleumsinntekter, se Moses og Letnes (2017a, s.101, figur 5.4).

Nå er det ikke slik at hele grunnrenten tilfaller staten, da noe av den forblir på private hender i form av profitt hos oljeselskapene. Den delen som har tilfalt fellesskapet, har imidlertid blitt overført til Statens pensjonsfond utland (SPU), eller oljefondet som det kalles på folke-munne. Som vi ser av figur 3, økte verdien på dette fondet hvert år fram til 2017, både målt i kroner og som prosent av BNP. Vi kan også se at fondet begynte relativt beskjedent i 1996, og har hatt en formidabel vekst, selv under finanskrisen som startet i 2008. Fondet vokser nå vel så mye fra avkastningen på investeringene som fra nye innskudd fra petroleumsakti-viteten i Norge (som er minkende, men fortsatt store).



Figur 3: Verdien til Statens pensjonsfond utland, 1996-2018

Kilde: NPD (2019b)

SPU er verdens største statseide fond. I 2017 økte verdien av fondet til over 1 billion dollar (tilsvarende 8488 milliarder NOK i figur 3) (NBIM, 2017), og investeringene utgjør omtrent 1,3% av samlet investering i alle verdens børsnoterte selskaper (Moses og Letnes, 2017a, s.135). Før koronapandemien (COVID-19) var det anslått at regjeringens totale netto kon-tantstrøm fra petroleumsindustrien vil bli på omtrent 238 milliarder kroner i 2019, og øke til 245 milliarder kroner i 2020 (OED, 2020).

Alternativene til olje

I denne delen sammenligner vi ressursforvaltningen i tre relevante sektorer i den nye bioøkonomien og fornybar energi: havbruk, vann- og vindkraft og bioprospektering. Vi ønsker å undersøke hvor mye av forvaltningsregimet for petroleum som har blitt overført til disse sektorene. I hver sektor vurderer vi derfor: a) former for konsesjon; b) gjeldende virkemidler for å beskatte sektoren; og c) mulig grunnrente (i 2018). Det vi finner er at de «nye» naturressursene forvaltes på en annen måte enn de gamle, og at de nye regimene ikke er innrettet mot å innhente (ei heller anerkjenne eksistensen av) den grunnrenten som kan oppstå som en følge av hvordan tilgangen til naturressursene reguleres. Mens grunnrenten i noen av disse sektorene er forholdsvis beskjeden (eller ikke eksisterende) per dags dato, kan de vokse og bli betydelige i framtiden (slik som med petroleum).

Fornybar energi

Vannkraft har tradisjonelt vært en viktig kilde til fornybar energi i Norge, mens vindkraft både til lands og til vanns er i fremvekst. Norges konsesjonssystem innen vannkraft ble utviklet i de første årene etter frigjøringen fra Sverige, og ble opprinnelig utformet for å begrense utenlandsk eierskap til de norske fossefallene, men utviklet seg fort til et viktig middel for å sikre offentlig kontroll over, og effektiv utnyttelse av, ressursene. Det mest unike aspektet av dette konsesjonssystemet var hjemfallsretten, som bygde på en erkjennelse av at allmennheten ga private adgang til å utnytte naturressursen (gjennom en konsesjon) for en begrenset tidsperiode, og at «eierskapet» til fossefallene og produksjonsmidlene skulle returneres til staten etter f.eks. 60 til 80 år.¹⁵

Med andre ord fikk private selskap *tillatelse* til å sette opp nødvendige bygninger og driftsmidler (som for eksempel demninger og kraftstasjoner) rundt fossefall, men dette måtte overlates til staten i god stand når konsesjonen utløp. Det var en forventning om at selskapene ville ha gode muligheter til å få dekt investeringskostnadene i løpet av konsesjonsperioden, i tillegg til å sikre en rimelig avkastning på investert kapital. Denne hjemfallsretten sikret at staten kunne oppdatere konsesjonsvilkårene i takt med en varierende grunnrente, og etter hvert sikret periodiske oppdateringer av konsesjonsvilkårene også bedre teknologi og miljøbeskyttelse. Dette generelle rammeverket er fortsatt på plass for regulering av vannkraftproduksjon, selv om regelverket er blitt mer sammensatt.¹⁶

Etter en klage fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA), har hjemfallsretten for vannkraftverk falt bort, men den er erstattet med et enda sterkere krav til offentlig eierskap over disse installasjonene og ressursene. I den juridiske klageprosessen og den påfølgende lovgivningen gjorde den norske regjeringen det imidlertid klart at offentlig eierskap over naturressurser (spesielt petroleum og vannkraft) fortsatt er en sentral del av Norges ressursforvaltningsstrategi. Som svar på endringer i det norske regelverket, som er nødvendiggjort av ESA-utfordringen, fremhevet Stortingets energi- og næringskomité [energi- og industrikomiteen]:

«Flertallet legger særlig vekt på at ressurspolitikk, ressursforvaltning og offentlig eierskap til naturressursene ikke berøres av EØS-avtalen, verken i petroleums- eller vannkraftsektoren og at hovedlinjene i nåværende konsesjonspolitik kan opprettholdes» (Energi- og industrikomiteen, 1992, s.6).

Dagens konsesjonstildelinger bygger derfor fortsatt på Industriloven av 1917 (NVE, 2010), og:

«Det grunnleggende grep i loven fra 1917 er at det kreves konsesjon fra myndighetene for å erverve vannfall eller kraftverk. *Videre bygger loven på en grunntanke om at vannkraftressursene er fellesskapet eiendom*, og derfor i prinsippet bør være offentlig eiet. I den grad private gis adgang til å erverve vannfall eller kraftverk etter loven § 2, har det for slike erverv bare vært adgang i loven for myndighetene til å gi tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonsperioden. Slik sett har formålet med loven siden starten vært å sikre fremtidig offentlig eierskap» (OED, 2008, s. 13, vår utheving).

15. For mer om utviklingen av det norske kraftregimet, se Thue (2003).

16. Små vannkraftverk må søke konsesjon i henhold til Vannressursloven. Større vannkraftverk (over 40 GWh) får konsesjon i henhold til Vassdragsreguleringsloven. Anskaffelse av større fossefall krever konsesjon etter Vannfallrettighetsloven. Elektriske installasjoner som vindkraftverk, vannkraftgeneratorer, transformatorstasjoner og kraftledninger krever alle konsesjon etter Energiloven (NOU 2019:16, s.33).

Selv om konsesjonene for vindkraftproduksjon gis av de samme myndighetene (Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE) og omhandler mange av de samme problemene, er de underliggende konsesjonene likevel veldig forskjellige. For det første benyttes det fremdeles tidsbegrensninger for vindkraftkonsesjoner, vanligvis 25-30 år (NVE, 2019c). Innen vindkraft må «området tilbakeføres til naturens opprinnelige tilstand så langt dette er mulig» (NVE, 2019c) når konsesjonsperioden utløper. De tekniske installasjonene må ikke overlates til staten i (god stand), slik som hjemfallsreglene var innen vannkraft, men «leieforholdet» opphører etter endt konsesjonsperiode, installasjonene må fjernes og *området* hvor installasjonene står må overlates til det offentlige «i god stand». (Selv om det er for tidlig å vite hvordan dette vil utspille seg i praksis). I tillegg er regimene ulike ved at de bruker ulike skatteregler, og det er ingen eksplisitt anerkjennelse av hvem som faktisk eier den underliggende vind-ressursen, selv om energien som produseres stammer fra vind, og vind er en vanlig naturressurs – på lik linje med fossefall.

Konsesjoner innen vindkraft er hovedsakelig regulert av to lover: Energiloven (1990, nr. 50) og Plan- og bygningsloven (2008, nr. 71). Målet med energiloven er å «sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt» (§ 2). I denne loven finner vi hjemmelen for at staten kan gi konsesjoner gjennom en prosess som er dominert av NVE og Olje- og energidepartementet (OED) (Fau-chald, 2018, s.1). Den andre juridiske hjemmelen gjelder planlegging av arealbruk via Plan- og bygningsloven, som har et eksplisitt mål om å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», «samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser», samt «sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» (§ 1-1). Ingen av lovene diskuterer eller anerkjenner at vinden/luften er en offentlig ressurs, eid av folket. Ressursen er ganske enkelt der – tilsynelatende fritt tilgjengelig for utnyttelse.

Med andre ord er myndighetene stort sett opptatt av at konsesjonene tildeles på en rettferdig, trygg og «samfunnsmessig rasjonell» måte, i samsvar med lokale lover og regler, for der gjennom å minske faren for interessekonflikter (Saglie et al., 2020). For å klare dette har myndighetene subsidiert vindkraftutbygging via et sertifikatsystem. Det er åpenbart et ønske om å oppmuntre til produksjon av fornybar energi for å dekke samfunnets energibehov (og for eksport), og en implisitt erkjennelse av at konsesjonene kan gi lokale inntekter og arbeidsplasser – men tanken om at de som eier ressursen (vinden) skal få tilbake (en del av) grunnrenten, er helt fraværende fra NVE-rapporten om «Konsesjonsbehandling av vindkraftutbygging» (NVE, 2019b).

Reglene for beskatning av vindkraft er også svært forskjellige fra dem som gjelder for vannkraft (og petroleum). Innen vannkraft er det en eksplisitt anerkjennelse av at ressursen eies av folket, og beskatningsregimet er utformet for å fange (den eventuelle) grunnrenten (se tabell 1). Vannkraft er for tiden pålagt en rekke spesifikke skatter som stammer fra det faktum at næringen utnytter en felles naturressurs. I tillegg til vanlig selskapskatt er den pålagt en grunnrenteskatt på 37 prosent av nettoinntekten, en konsesjonsavgift som er basert på vannkraftverkets maksimale kapasitet, og en naturressursskatt basert på mengden produsert kraft. Videre må vannkraftverkene selge opptil ti prosent av maks kapasitet til redusert pris til de kommunene de ligger i, og eiendomsskatten inkluderer—i motsetning til i de fleste andre næringer—skatt på produksjonsutstyr (NOU 2019:16, s. 10, 50, 60, 70 og 72).¹⁷

17. I 2018 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle gjennomgå det gjeldende skatteregimet for vannkraftindustrien. Utvalget anbefaler (i NOU 2019:16, s. 154-55) å oppheve konsesjonsavgiften og salg av kraft til redusert pris

Tabell 1. Oversikt over skatter i vann- og vindkraft

Vindkraft	Vannkraft \geq 10.000 kVA
Selskapsskatt + Eiendomsskatt	Selskapsskatt + Eiendomsskatt + Grunnrenteskatt + Naturressursskatt + Konesjonskraft + Konesjonsavgift

Kilde: NOU (2019:16, s. 148)

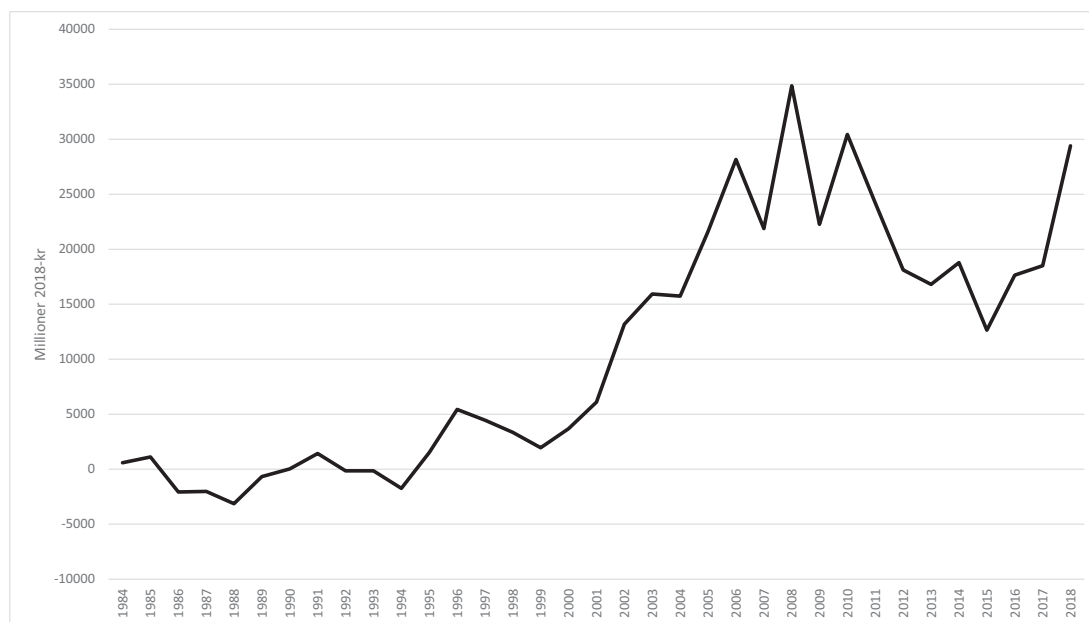
Når det gjelder vindkraft er det derimot ingen anerkjennelse av offentlig eierskap til den underliggende ressursen, og det resulterende skatteregimet har ingen virkemidler for å innhente hele eller deler av grunnrenten om eller når den skulle oppstå. I tillegg er skattetrykket på vindkraft mye lettere: Det er ikke underlagt spesielle naturressursskatter, konsesjonskraft eller konsesjonskostnader. Vindkraftselskaper betaler bare en selskaps(inntekts)skatt, og en lokal eiendomsskatt når det er aktuelt (NOU 2019:16, s.147). Dette skatteregimet kan likevel bli endret i framtiden da det offentlige utvalget som så på beskatning av vannkraft anbefaler at regjeringen vurderer å innføre skatt på grunnrente generert innen vindkraft (NOU 2019:16, s.155).¹⁸

Selv om forvaltningsregimene for vind- og vannkraft er nokså ulike, kan grunnrenten fra begge disse fornybare energikildene være høye. Som vi ser av figur 4, varierer grunnrenten fra vann- og vindkraft betraktelig over tid, slik at det noen år er ingen eller til og med negativ grunnrente (f.eks. 1988 og 1994), mens i andre år (når energiprisene er veldig høye) kan den være vesentlig (enten den kommer fra vind eller fra vann). Når vi ser på de to kildene til energi til sammen, ser vi at den hittil høyeste grunnrenten var på 30 milliarder kroner i 2018.¹⁹

Den elektriske kraften som kommer fra vind- og fossefall er etterspurt, og dette gjør dem til verdifulle ressurser, men det er statens utstedelse av (tidsbegrensede) konsesjoner som skaper grunnrenten. Innen vannkraft forblir de fleste av disse ressursene og grunnrenten i offentlige hender på grunn av Norges mangeårige konsesjonsregime. Når det gjelder vind blir imidlertid en stor andel av konsesjonene gitt til selskaper med betydelige utenlandske eierandeler, og uansett hvilken grunnrente som genereres av konsesjonsprosessen, forblir den i de private selskapene.²⁰

til kommuner, samt å fjerne eiendomsskatten på produksjonsutstyr, da de mener at disse typer skatter kan føre til lavere investeringer i ny produksjonskapasitet. De anbefaler videre å beholde naturressursskatten, og øke skatten på grunnrente med to prosent, til 39 prosent av nettoinntekten.

18. Det kan nevnes at industrien og vindkraftkommunene foretrekker en naturressursskatt framfor en grunnrenteskatt. Som ved skattlegging av havbruk, er det strid rundt spørsmålet om skatteinntektene skal gå til lokale eller nasjonale myndigheter. Se LNVK (2018). Generelt sett bør en grunnrenteskatt være overskuddsavhengig, mens en naturressursskatt er overskuddsuavhengig.
19. Figur 4 er reproduisert fra dataene i appendikset til Greaker og Lindholt (2019), som er de første til å estimere et mål på grunnrente i kraftsektoren som kun inkluderer vind og vannkraft (samlet). «Tidligere SSB- studier av grunnrente har publisert tall for hele gruppen 'elektrisitet-, gass- og varmtvannsforsyning', men dette er den første studien som har skilt ut kraftproduksjon (vann- og vindkraft)» (ibid., s.3). Mer spesifikt tar de basisverdi for vann- og vindkraft og trekker fra kostnader knyttet til lønn, kapital osv. Se Greaker og Lindholt (2019) for detaljer. Det er ikke mulig å skille mellom grunnrente fra vannkraft og fra vindkraft i denne figuren, og vi har heller ikke klart å oppspore noen studier hvor dette er gjennomført.
20. 93,3% av norsk vannkraftproduksjon eies av det offentlige (NOU 2019:16, s. 32). I vindkraftsektoren er til sammenligning et flertall av produksjonen (56,5%) på private hender, og 49,2% av den private andelen eies av utlendinger (NOU 2019:16, s.33).



Figur 4: (Vann- og vind) kraftproduksjon, grunnrente, 1984-2018

Kilde: Greaker og Lindholt (2019: 25, tabell A1)

Havbruk

I Norge er det mange steder som egner seg spesielt godt til fiskeoppdrett, og flere offisielle rapporter skryter av våre unike forutsetninger for havbruk:

«Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks og ørret i sjø, og Norge er verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks» (Finansdepartementet 2018b);

og

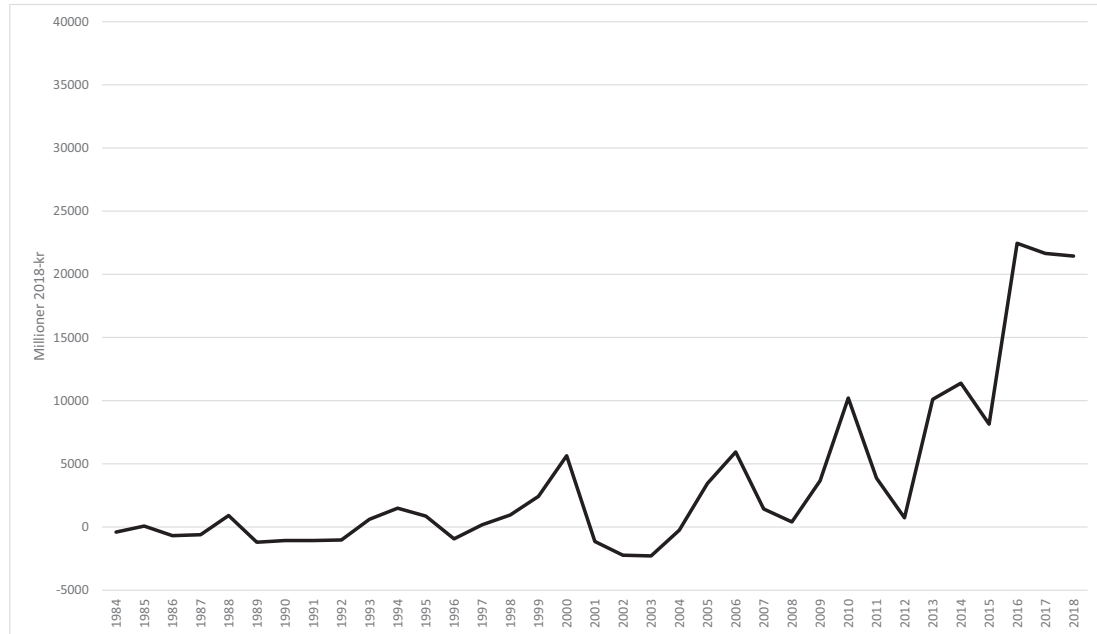
«Det er kun et fåtall steder i verden at sjøtemperaturer, strømforhold med mer muliggjør effektiv produksjon av laks i sjø. Chile er nest største produsentnasjon, fulgt av Storbritannia» (NFD, 2015, s. 24).

Disse gunstige forholdene finnes i norske fjorder og langs norskekysten, og eies av folket i fellesskap.

Det er ikke fritt fram for alle som vil drive med fiskeoppdrett. Tillatelse til dette gis av norske myndigheter, etter innspill fra en rekke forskjellige statlige organer. Sammenlignet med de andre sektorene er prosessen relativt enkel, og den beskrives av Fiskeridirektoratet (2017a) som «to-trinns». ²¹ I det første trinnet bestemmer direktoratet hvilke søkere som ansees som kvalifiserte til å få lisenser. Dette trinnet inkluderer ikke tillatelse til å faktisk drive oppdrett. Den kommer i det neste trinnet, hvor en rekke myndighetsorganer ledet av Fylkeskommunen tar den faktiske beslutningen om lokalisering og hvilke selskap som får

21. Selv om det ikke er direkte relevant for diskusjonen rundt innhenting av grunnrente, er det verdt å nevne at myndighetene i 2017 innførte et såkalt trafikklys-system for å begrense negative miljøkonsekvenser av oppdrettsanlegg. Se Fiskeridirektoratet (2017b) og Vormedal et al. (2019, s.13-14).

tilgang.²² Den resulterende konsesjonen gir en produksjonsgrense, målt i form av maksimalt tillatt biomasse (MTB) på to nivå: bedriftsnivå og et lokalitetsnivå (NFD, 2015, s.29-30). I motsetning til konsesjonene for petroleum og kraftproduksjon er det ingen tidsbegrensning på disse konsesjonene. Videre tildeles et fåtall til markedspris gjennom auksjoner (hvor de forhåndsgodkjente aktørene kan delta), mens flesteparten tildeles på en «nøytral måte» ved et lotterisystem (se FKD, 2005, s. 34). Det er lite anerkjennelse av offentlig eierskap til den underliggende ressursen, ei heller til grunnrenten som genereres av konsesjonsprosessen.²³



Figur 5: Akvakultur, grunnrente, 1984-2018

Kilde: Greaker og Lindholt (2019: 25, tabell A2)

Av figur 5 kan vi se at det har blitt skapt en betydelig grunnrente innen havbruk de siste årene. Fordi regjeringen ikke skattlegger denne grunnrenten, forblir den hos privatpersoner og bedrifter, i stedet for å bli ført tilbake til myndighetene som har lagt til rette for denne ekstraordinære fortjenesten ved å begrense adgangen til utnyttelsen av den underliggende naturressursen, og dernest til samfunnet som faktisk eier den.²⁴ I dag betaler oppdretts-

22. Aktuelle kommersielle aktører sender en søknad til Fiskeridirektoratets regionale kontor; disse blir deretter sendt ut for nærmere behandling og kommentar fra en rekke organer (Fylkesmannen, Mattilsynet, Kystverket, Kommunen og NVE), og på bakgrunn av denne tilbakemeldingen blir søknaden enten godkjent eller avslått.

23. Det nåværende systemet krever at eksisterende konsesjonsinnehavere betaler et søknadsgebyr, mens nye søkere nå inkluderes i en auksjon for konsesjoner. Før 2002 ble konsesjonene tildelt gratis, men fra 2002 til 2012 måtte søkerne betale en «en relativt beskjeden avgift» (Finansdepartementet, 2018b). Etter 2016 ble det bestemt at skatteinntektene fra oppdrettsnæringen skulle fordeles til fylker og kommuner via Havbruksfondet. Av disse midlene går 87,5% til kommunene og 12,5% til fylkene. Før 2016 var fylkenes andel lavere, og før 2013 gikk ingenting til kommunen eller fylket.

24. «Dermed har grunnrenten fra havbruk i all hovedsak tilfalt eierne av havbrukstillatelser. Over tid har eierskapet i havbrukstillatelser blitt konsentrert på færre, større selskaper» (NOU 2019:18, s.9); og videre: «Flere selskaper har også et betydelig innslag av internasjonale fond på eiersiden. De fleste av de rundt 100 norske oppdrettselskapene er imidlertid selskaper med norsk majoritets-eierskap med et fåtall hovedaksjonærer. Om lag 50 pst. av den totale produksjonskapasiteten eies av fire selskaper som igjen domineres av fire eiermiljøer» (NOU 2019:18, s.10).

bransjen bare en ordinær selskapsskatt på fortjeneste, selv om såkalte «flytende gårder» kan falle inn under den lokale (kommunale) eiendomsskatten. De betaler også en «marked-savgift» og en «forskningsavgift» når fisken eller fiskeproduktet blir eksportert, men det er foreløpig ikke noe forsøk på å innhente noen andel av grunnrenten.

Bioprospektering

Bioprospektering kan defineres som formålsrettet og systematisk leting etter bestanddeler, bioaktive forbindelser eller gener i organismer. Formålet er å finne komponenter som kan inngå i produkter eller prosesser med kommersiell eller samfunnsnyttig verdi, for eksempel innen medisin, mat, og fôr, samt biobrensel, olje og gass (FKD, 2009, s.8, 13). Bioprospektering er en viktig byggestein i den nye bioøkonomien som nå er i ferd med å vokse fram som framtidens alternativ til dagens petroleumsbaserte økonomi.

Norge ansees å ha store, relativt unike, biologiske ressurser, særlig i marine strøk i nordområdene. Mens mye av bioprospekteringen til nå har foregått i tempererte og tropiske strøk, ser vi for tiden en dreining i fokus over til biologiske bestanddeler som finnes i kalde, nordlige områder. Videre knyttes det spesielt store forventninger til både marine ressurser og til ressurser som finnes i undersjøiske oljereserver i nord. Den norske regjeringen ønsker derfor å satse målrettet på marin bioprospektering for å legge grunnlag for næringsutvikling i marin sektor (spesielt i nordområdene) og en levedyktig nasjonal økonomi «etter oljen» (FKD, 2009, s.14, 8).

«Regjeringen ser marin bioprospektering som et sentralt område for å utvikle Norge i retning av en viktig nasjon innen bioøkonomi og et middel til å utvikle kunnskapsbaserte arbeidsplasser knyttet til tradisjonelle sektorer som havbruk, landbruk og skogbruk» (FKD, 2009, s.14).

Forvaltningsregimet innen bioprospektering skiller seg betraktelig fra de som gjelder for petroleum, vann- og vindkraft, så vel som havbruk, i det at norske myndigheter fokuserer på å gjøre naturressursene som brukes innen bioprospektering så lett tilgjengelig som mulig, for så mange som mulig. Alt som kreves av private aktører som ønsker å høste biologisk materiale, er at de melder fra om dette til Fiskeridirektoratet. Mest betydningsfullt er det nok likevel at myndighetene finansierer et system for høsting, beskrivelse, og til dels screening av biologiske organismer, og at resultatene lagres i offentlige biobanker. Norske og utenlandske forskere kan deretter tilnærmet vederlagsfritt få tilgang til disse beskrivelsene, for så å prøve å fremskaffe vitenskapelig bevis på en ønsket effekt. Dette innebærer relativt store kostnader for det offentlige til for eksempel forskningsskip, analyser, laboratoriestyr, offentlig utdanning av forskere, osv. Ved å gi informasjonen vederlagsfritt til kommersielle aktører, subsidierer myndighetene faktisk næringen, og den tilnærmet frie tilgangen kan sees på som en form for ikke-monetær fordelingsdeling²⁵, med paralleller til den «local content» politikken som sikret oppbyggingen av den norske petroleumsnæringen. I stedet for å innføre monetær fordelingsdeling ved å stadfeste fellesskapets eierskap til ressursen og innhente grunnrente (slik som innen petroleum), fokuserer myndighetene kun på å legge til rette for (subsidiere) verdiskapning hvor hele fortjenesten—inkludert eventuell grunnrente—tilfaller private næringsaktører.

Det var ikke gitt at Norge skulle følge dette forvaltningsregimet for bioprospektering. Både Naturmangfoldloven og Havressursloven (begge fra 2009) stadfester at genetisk

25. Dette er en henvisning til «benefit-sharing» mandatene i Convention on Biological Diversity (1994).

materiale fra naturen er en naturressurs som tilhører felleskapet og som forvaltes av staten (akkurat som olje, fosser, vind eller kystfarvann), og det legges i tillegg vekt på at det skal være en rimelig og rettferdig fordeling av fordelene fra utnytting av slikt materiale (FKD, 2009, s.17). Videre har to svært ulike «bioprospekteringsforskrifter» vært sendt ut på høring i løpet av de siste seks årene. Den første, som kom i 2013, fokuserte på felleskapets eie-domsrett til biologiske ressurser, og la opp til beskatning av eventuell grunnrente. Etter mange kritiske innspill i høringsrunden kom et nytt forslag til forskrift i 2017, hvor man hadde gått helt bort fra ønsket om grunnrentebeskatning. I dette utkastet settes det ikke søkelys på allmenhetens eierskap til den underliggende naturressursen (på lik linje med vind og havbruk), men den blir tilbudt fritt fram for privat utnyttelse. I ettertid har arbeidet med en slik forskrift blitt lagt på is, og myndigheten følger altså en «open access»-linje overfor bioprospekteringsindustrien.

Det ser ut til at myndighetene tenker på denne relativt nye næringen som en vanlig kommersiell næring, og ikke en som hører hjemme i naturressurssektoren. I stedet for å legge vekt på at det biologiske materialet, som er den underliggende ressursen som utnyttes innen bioprospektering, tilhører felleskapet, mener regjeringen at «Kommersialisering av forskningsresultater relatert til marin bioprospektering skiller seg ikke vesentlig fra kommersialisering av øvrige forskningsresultater. Bredden i markedsmulighetene for marin bioprospektering gjør det hensiktsmessig å benytte generelle virkemidler på kommersialiseringssiden» (FKD, 2009, s.8).

Det er en del kjennetegn ved bioprospekteringsnæringen som kan forklare hvorfor myndighetene i stedet for å begrense adgangen til naturressursen gjennom lisenser og konsesjoner, prøver å gi så mange som mulig tilgang til den ved å subsidiere høsting, beskrivelse og (deler av) analyse. For det første trengs det kun et fåtall eksemplarer av en art for å beskrive de relevante forbindelsene, enzymene og genene. Når beskrivelsen foreligger, kan bestanddelen reproduseres syntetisk, det vil si at man trenger ikke flere naturlige eksemplarer for å masseprodusere genet eller enzymet. Det er derfor hverken snakk om at næringen vil kunne uttømme en begrenset ressurs (som innen petroleumsindustrien) eller forringe miljøet gjennom uttaket av ressursen (som i vann- og vindkraft og havbruk). Videre skapes det ikke et «monopol» og grunnlag for ekstraordinær stor fortjeneste ved at myndighetene gir noen relativt få aktører tilgang til ressursen, mens den stenger andre aktører ute. Tvert imot subsidieres tilgangen til ressursen slik at så mange som mulig kan utnytte den. I tillegg utvikler teknologien innen næringen seg på en måte som kompliserer både innhenting av eventuell grunnrente og lovhjemmelen for fordelssdeling (bl.a. utfordringer rundt digitalt beskrevet biologisk materiale, sporbarhet på grunn av at genene er en av mange innsatsfaktorer, og utenlandske patent).

En utfordring med dette forvaltningsregimet er at subsidieringen av bioprospektering ofte ikke fører til industriarbeidsplasser eller inntekter i Norge, fordi de lukrative forskningsresultatene patenteres og selges til utenlandske selskaper som fører inntekter og fortjeneste ut av landet. Også her skapes det potensielt store verdier av en monopolmakt, men monopolet skapes av patenter basert på uttaket av en felles ressurs, og ikke av begrensninger i tilgangen til den underliggende ressursen. Siden markedet for produkter og prosesser som bygger på bioprospektering ofte er globalt, blir disse patentene tatt ut i de landene med de største markedene, og ikke hvor den opprinnelige ressursen hører hjemme. I slike tilfeller mister «folket», som eier den opprinnelige inspirasjonskilden (naturen), kontrollen over den etterfølgende bruken og eventuell grunnrente.

Som med vindkraft er det lite anerkjennelse av potensialet for grunnrente. Naturen blir fritt stilt til disposisjon for utnyttelse i håp om at den vil skape arbeidsplasser og inntekter,

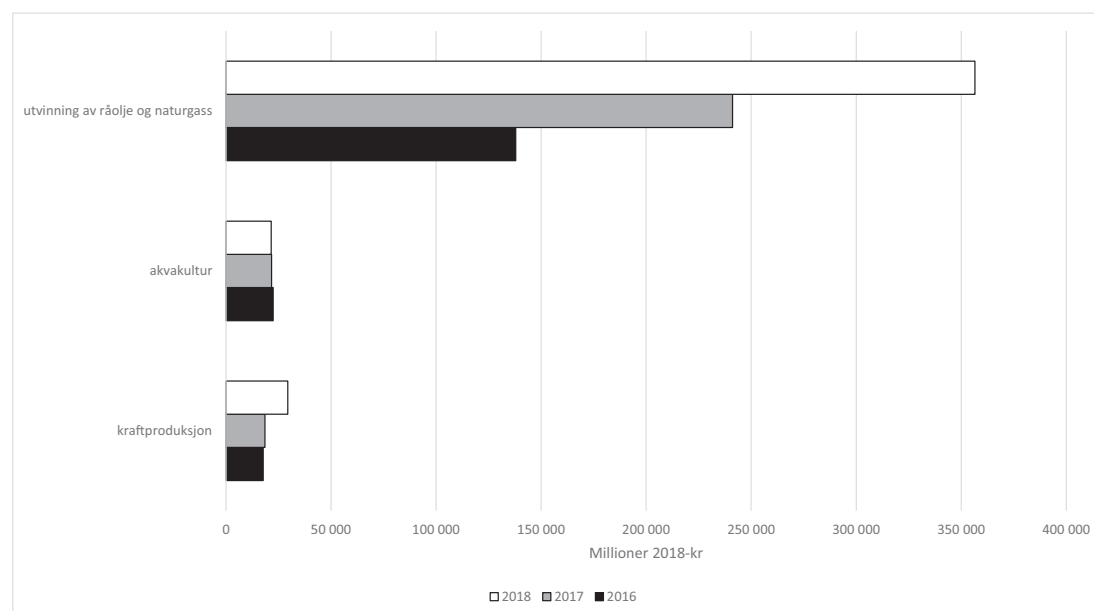
mens mye av inntektene går til utlandet. Det er ikke noe mål på grunnrente her, fordi den oppstår som et resultat av patentrettigheter, som ofte registreres i utlandet. Resulterende (eventuelle) grunnrenter blir privatisert, og det er norske og utenlandske myndigheters utstedelse av patent som skaper monofolet, mens selve ressursen, som er selve grunnlaget for patentet, tilbys gratis og uten betingelser.

Konklusjon

Norges nåværende rikdom er bygget på en forvaltningstradisjon som eksplisitt anerkjenner offentlig eierskap og kontroll over våre naturressurser og sikrer at grunnrenten de produserer blir tilbakeført til samfunnet. Når Norge prøver å gå over til en økonomi basert på biologiske ressurser og fornybar energi kunne vi forvente at disse velprøvde tradisjonene ville ligge til grunn for landets fremtidige forvaltning av disse ressursene. Det er bemerkelsesverdig at dette ikke ser ut til å være tilfelle. Det virker som dagens politikere og embedsmenn ikke ser på naturressursene våre som en del av fellesskapets arv, men som et produksjonsmiddel som nærmest kan gis bort.

Av de naturressursene vi har diskutert i denne artikkelen, er det bare innen vannkraft og petroleum at myndighetene har eksplisitt kontroll over den offentlige ressursen, og dermed evne til å innhente grunnrente. Det er overraskende stor variasjon i måten private aktører får tilgang til å utnytte de ulike naturressursene som eies av fellesskapet. Man kunne forventet en mer konsistent tilnærming som beskytter allmenne interesser—slik som forvaltningsregimet for petroleum gjør.

Vi er ikke kjent med noen beregninger av grunnrente innen bioprospektering. Dette er i seg selv oppsiktsvekkende. Når det gjelder de andre ressursene er nåværende grunnrenter innen vann- og vindkraft og havbruk beskjedne sammenlignet med petroleum (se figur 6). Vi legger til at disse grunnrentene kan bli betraktelig større i fremtiden ettersom bioøkonomien erstatter petroleumsøkonomien både nasjonalt og globalt.



Figur 6: Grunnrente i flere næringer

Kilde: Greaker og Lindholt (2019, flere sider)

Utfordringen ligger i at de nåværende forvaltningsregimer ikke gir oss mulighet til å sikre at folket får del i disse grunnrentene (og framtidige grunnrente, om, når og hvor den skulle oppstå). I stedet får private aktører lisenser og konsesjoner som gir dem en uforholdsmessig stor avkastning på investeringene.

Hvis Norge skulle innføre konsekvente regimer inspirert av vannkraft og petroleum, må vi først erkjenne offentlig eierskap og etablere et forvaltningsregime som kan fange opp grunnrenten når den oppstår. Når grunnrenten er sikret, kan man diskutere hvordan den skal fordeles politisk, økonomisk og geografisk.

Dette er relativt enkelt innen vindkraft og havbruk, men det mangler politisk vilje. Innen bioprospektering er det mer utfordrende, så her må myndighetene følge to parallelle spor. Det ene er å fortsette å søke etter løsninger på hvordan grunnrente fra utnyttelsen av våre felles biologiske byggesteiner kan tilbakeføres til det norske folk. Det kan for eksempel handle om strengere krav til registrering ved høsting fra naturen og uttak fra offentlige biobanker, og om inngåelse av kontrakter som inneholder forpliktelse om monetær fordelsdeling og rutiner for å spore dette fra den biologiske inspirasjonen til det ferdige produktet (gjennom beskrivelse, screening, patentering og kommersialisering). Om dette skulle vise seg å bli for komplisert å håndtere i praksis, blir det desto viktigere å sikre at mer av bioprospekterings-verdikjeden (og inntektene) forblir innenlands. Dette sporet vil innebære en utvidelse av den såkalte «local content» politikken slik at den i tillegg til å oppmuntre til norsk forskning og utvikling i næringens tidlige faser, i mye større grad omfatter virkemidler som bidrar til norsk eierskap, produksjon og kommersialisering av resultater fra bioprospektering. På den måten kan fellesskapet i det minste få tilført noe av verdiskapningen som er basert på *våre* ressurser, gjennom arbeidsplasser og vanlige person- og selskapskatter.

Vi vil takke Eirik Magnus Fuglestad, Espen Moe, Anders Skonhoft og to anonyme fagfeller for nyttige kommentarer.

Litteratur

- Anderson; J. (1859 [1777]). *An Inquiry into the Corn Laws; with a view to the New Corn-Bill Proposed for Scotland*. London: Lord Overstone.
- Convention on Biological Diversity. (1994). *Convention on Biological Diversity: Texts and Annexes*. Geneva: Interim Secretariat for the Convention on Biological Diversity, Geneva Executive.
- Bogner, A., Littig, B. og Menz, W. (2009). *Interviewing Experts*. London: Palgrave Macmillan.
- Brox, O. (1987). Hvordan ivaretas grunnrenten i primærnæringene? NBIR-notat 1987: 101. Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Deloitte. (2014). Extractive Industries Transparency Initiative: Cash Flows from the Petroleum Industry in Norway 2013. Oppdatert desember 2014. Hentet fra http://www.eiti.no/files/2015/02/2014_EITI_rapport_engelsk_for_2013.pdf
- Edigheji, O., El-Rufai, N., Busar, O. og Moses, J. (2012). In the National Interest: A Critical Review of the Petroleum Industry Bill 2012. Review No. 1. July. Abuja: Centre for Africa's Progress and Prosperity.
- Energi og industrikomiteen. (1992). *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om endringer i energilovgivningen som følge av EØS-avtalen*. 28 oktober (Innst. O. nr. 17. (1992-93); Ot.prp. nr. 82 for 1991-92). Oslo.
- Fauchald, O.K. (2018). Konesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer. Report 1/2018. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.

- Fiskeridirektoratet. (2017a). Tildelingsprosessen. Oppdatert 24. april. Hentet fra <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Tildelingsprosessen>.
- Fiskeridirektoratet. (2017b). Forskrift 16 januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret.
- Finansdepartementet. (2018a). *Skatter, avgifter og toll 2019*. (Prop. 1LS). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20182019/id2613834/>
- Finansdepartementet. (2018b). Mandat for utvalg som skal vurdere beskatningen av havbruk. Oppdatert 7. september. Oslo: Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2018/utvalg-skal-vurdere-beskatningen-av-havbruk/mandat-for-utvalg-som-skal-vurdere-beskatningen-av-havbruk/id2610382/>.
- FKD [Fiskeri- og kystdepartementet]. (2005). *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)* (Ot.prp. nr. 61(2004–2005)). Oslo: Det Kongelige Fiskeri- og Kystdepartementet.
- FKD. (2009). *Marin bioprospektering – en kilde til ny og bærekraftig verdiskaping. Nasjonal strategi 2009*. Rapport utarbeidet i samarbeid mellom Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet i tett dialog med Miljøverndepartementet. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet.
- George, H. (1886). *Fremskridt og Fattigdom: en Undersøgelse af Årsagerne til de industrielle Kriser og Fattigdommens Vækst midt under den voksende Rigdom*. Oversatt av Viggo Ullman. Kristiania: Huseby.
- George, H. (1982 [1893]). *The Condition of Labour in The Land Question and Related Writings*. New York: Robert Schalkenbach Foundation.
- Giles, R. (2017). *The Theory of Charges for Nature. How Georgism became Geoism*. Redfern, NSW, Australia: The Association for Good Government.
- Greaker, M. og Lindholt, M. (2019). Grunnrenten i norsk akvakultur og kraftproduksjon fra 1984 til 2018. *SSB Rapport 2019/34*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/207ae51e0f6a44b6b65a2cec192105ed/no/sved/1.pdf>.
- Kristiansen, B.S. og Wiederstrøm, G. (2019, 12. november). Suksess for lakselobbyen. *Klassekampen*, s.10-11.
- LNVK. (2018). Skatteutvalget vil også vurdere skatt på vindkraft. 28 November. Medlemsorganisasjonen for Norges vindkraftkommuner. Hentet fra <https://lnvk.no/2018/11/28/skatteutvalget-vil-ogsaa-vurdere-skatt-pa-vindkraft/>
- Marx, K. (1981 [1865]). *Capital*. Volume 3. Oversatt (til engelsk) av David Fernbach. Innledning av Ernest Mandel. Harmondsworth: Penguin.
- Meuser, M. og Nagel, U. (2009). The Expert Interview and Changes in Knowledge Production. I Bogner et al. (Red.), *Interviewing Experts* (s. 17-42). London: Palgrave Macmillan.
- Moses, J. (2010). Foiling the Resource Curse: Wealth, Equality, Oil and the Norwegian State.» I O. Edigheji (Red.), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges* (s.126-145). Cape Town: HSRC Press.
- Moses, J. (2020). A Sovereign Wealth Fund: Norway's Government Pension Fund, Global.» Kommer i E. Okpanachi og R. Tremblay (Red.), *The Political Economy of Natural Resource Funds*. Palgrave Macmillan.
- Moses, J. og Letnes, B. (2017a). *Managing Resource Abundance and Wealth. The Norwegian Experience*. New York: Oxford University Press.
- Moses, J. og Letnes, B. (2017b). Breaking Brent: Norway's response to the recent oil price shock. *Journal of World Energy Law and Business*, 10, 103–116. <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwx004>

- NBIM.** (2017, 19. September). A Trillion Dollar Fund. Hentet fra https://www.nbim.no/en/the-fund/news-list/2017/a-trillion-dollar-fund/?t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCfg%3d%3d&t_q=trillion+dollar&t_tags=language%3aen%2csiteid%3ace059ee7-d71a-4942-9cdc-db39a172f561&t_ip=66.165.1.186&t_hit.id=Nbim_Public_Models_Pages_NewsItemPage/7ea5e620-5eae-4ec3-a8d8-5ad4de19973e_en-GB&t_hit.pos=1.
- NFD [Nærings- og fiskeridepartementet]. (2015). *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (Meld. St. 16 (2014-2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-2014-2015/id2401865/>.
- NFD [Nærings- og fiskeridepartementet]. (2016). Kjente ressurser—uante muligheter. Regjeringens bioøkonomistrategi. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- NFD. (2017). Forslag til forskrift om uttak og utnyttning av genetisk materiale (bioprospekteringsforskriften). Høringsfrist 3.okt 2017. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/61c7cb809a7b4df3891df59b45e45fbb/horingsnotat-med-forskrift-og-merknader.pdf>.
- NOU 2019:16. (2019). *Skattlegging av vannkraftverk*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2019:18. (2019). *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Oslo: Finansdepartementet.
- NVE [Noregs vassdrags- og energidirektorat]. 2010. «Konsesjonshandsaming av vasskraftsaker. Rettleiar for utarbeiding av meldingar, konsekvensutgreiingar og søknader». Veileder 3/2010. http://publikasjoner.nve.no/veileder/2010/veileder2010_03.pdf.
- NVE. (2019a). Større vannkraftsaker. Oppdatert 23. april. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vannkraft/storre-vannkraftsaker/>.
- NVE. (2019b). Konsesjonsbehandling av vindkraftutbygging. Oppdatert 23. april. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/?ref=mainmenu>.
- NVE. (2019c). Trinn 6 – Oppfølging av innvilget konsesjon. Oppdatert 28. november. Hentet fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonsbehandling-av-vindkraftutbygging/trinn-6-oppfolging-av-innvilget-konsesjon/>.
- O'Donnell, E.T. (2015). *Henry George and the Crisis of Inequality*. New York: Columbia University Press.
- OED. [Olje- og energidepartementet]. (2008). *Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)* (Ot.prp. nr. 61 (2007-2008)). Oslo: Det Kongelige Olje- og Energidepartementet.
- OED. (2011). *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten. En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten* (Meld. St. 28 (2010 – 2011)). Oslo: Olje- og Energidepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/19da7cee551741b28edae71cc9aae287/nopdfs/stm201020110028000dddpdfs.pdf>
- OED. (2019). Petroleumsskatt. *Norsk Petroleum*. Oppdatert 7. oktober. Hentet fra <https://www.norskpetroleum.no/okonomi/petroleumsskatt/>.
- OED. (2020). Statens Inntekter. *Norsk Petroleum*. Oppdatert 7. februar. Hentet fra <https://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>.
- Pereira, E., Spencer, R. og Moses, J. (Red.) (2021). *Experiences of Managing Wealth, CSR and Local Content Policy: Sustainable Development of Extractive Resources Industries*. Sveits: Springer International.
- Ricardo, D. (1817). *The Works and Correspondence of David Ricardo, Vol. 1: Principles of Political Economy and Taxation*. Online Library of Liberty. Hentet fra <https://oll.libertyfund.org/titles/ricardo-the-works-and-correspondence-of-david-ricardo-11-vols-sraffa-ed>.

- Saglie, I.-L., Inderberg, T.H. og Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, 25(2), 147-61.
DOI: 10.1080/13549839.2020.1712342
- Senior, N. (1850). *Political Economy*. Third Edition. London og Glasgow: Richard Griffin and Company.
- Skonhøft, A. (2020). Lønnsomhet og rente i oppdrettsnæringen. *Samfunnsøkonomen*, 1, 12-14.
Hentet fra <https://samfunnsokonomene.no/wp-content/uploads/2020/09/Samfunnsokonomener.-1.pdf>
- Thue, L. (2003). *For egen kraft: kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887-2003*. Oslo: Abstrakt.
- UN General Assembly. (1962). *UN Resolution on Permanent Sovereignty over Natural Resources*.
Hentet fra http://legal.un.org/avl/ha/ga_1803/ga_1803.html
- UN General Assembly. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49. Hentet fra: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Van Audenhove, L. (2007). Expert interviews and interview techniques for policy analysis. Vrije University, Brussel. 9. mai utkast. Hentet fra https://www.ies.be/files/060313%20Interviews_VanAudenhove.pdf.
- Vormedal, I., Larsen, M.L. og Flåm, K.H. (2019). Grønn vekst i blå næring? Miljørettet innovasjon i norsk lakseoppdrett. FNI Report 3/2019. Fridtjof Nansens Institutt.
- Wiederstrøm, G. (2019, 1. november). Vil skatte storfiskane. *Klassekampen*, s. 12.