

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/1386
MA1-M3 ODDS 691

Saksbeh.:

Dato: 11.02.2005

■ Høring - NOU 2004:26 - Hjemfall, vurdering av den fremtidige ordningen for hjemfall av vannkraftverk

Vi viser til Olje- og energidepartementets brev av 1. desember 2004 om ovennevnte.

Innledning

Hjemfallsutvalget har vurdert ulike alternativer for videreføring av en ordning med hjemfall av vannkraftverk. En videreføring innebærer at offentlig eierskap kan benyttes som virkemiddel for utnyttelse av vassdragsressursene i fremtiden, ved siden av statens regulerings- og beskatningsmyndighet.

Konkurransetilsynet vil påpeke at videreføring av hjemfallsordningen medfører en rekke problemer knyttet til håndtering av verdier som hjemfaller, til aktørenes incentiver til å investere og til effektiv ressursbruk generelt. Det er ikke mulig å utforme en ordning med hjemfall slik at man helt unngår disse problemene. Et alternativ uten noen form for hjemfallsordning ligger utenfor utvalgets mandat, og tilsynet vil ikke drøfte dette alternativet her.

Ulike rammevilkår for markedsaktørene innen kraftproduksjon kan svekke konkurransen og verdiskapingen i sektoren og legger i mindre grad til rette for effektiv ressursbruk. Et mål om effektiv ressursbruk tilsier at alle potensielle erververe av et kraftverk, eller en eierandel, stilles overfor samme regler som den eksisterende eier. Et eiernøytralt hjemfallsregime vil legge til rette for at de mest kompetente aktørene driver de enkelte kraftverkene, enten dette er offentlige, private, norske eller utenlandske aktører.

Konkurransetilsynets vurdering

Et nytt hjemfallsregime bør sikre like rammevilkår for samtlige aktører, og dermed åpne for at de mest kompetente aktørene driver de enkelte kraftverkene. Det er et behov for en omstrukturering innen kraftsektoren, og innføring av et nytt hjemfallsregime kan gi en unik mulighet til å rydde opp i dagens eierstruktur. Utenlandske aktører kan i denne sektoren som i andre sektorer bidra til økt konkurranse og mer effektiv ressursbruk. Konkurransetilsynet vil ikke anbefale rettighetsmodellen, blant annet fordi hovedformålet med den modellen er at dagens offentlige eiere ikke selger sine

kraftverk. Det er viktig å sikre stabile rammebetingelser som kan ivareta investeringsinsentivene forut for hjemfall og som kan videreføre en hensiktsmessig eierstruktur og drift etter hjemfall. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at partielt hjemfall i større grad enn tradisjonelt hjemfall med kompensasjon vil ivareta disse hensynene, og vil derfor anbefale partielt hjemfall.

Utvalgets forslag til hjemfallets innhold

Hjemfallsutvalget har drøftet tre hovedalternativer for hvordan et fremtidig eiernøytralt hjemfallsregime kan utformes; *tradisjonelt hjemfall*, *tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør* og *partielt hjemfall*.

Ved tradisjonelt hjemfall overføres eiendomsretten til vannfall, anlegg og reguleringer vederlagsfritt til staten. Det er slik instituttet er utformet i dag. Staten står dermed fullstendig fritt med hensyn til den videre forvaltning og drift av de hjemfalte anlegg. Konesjonæren har ingen rettigheter etter hjemfallstidspunktet, med mindre det i forkant er inngått avtale om foregrepet hjemfall og tilbakesalg eller -leie. Foregrepet hjemfall innebærer at konesjonæren inngår avtale med staten om fortsatt rådighet over det enkelte kraftverk etter tidspunktet for hjemfall. Myndighetene har ansett inngåelse av slike avtaler som hensiktsmessig i de tilfelle der det foreligger planer om utvidelser eller opprusting av kraftanleggene som hjemfaller.

Tradisjonelt hjemfall kan kombineres med en plikt for staten til å yte konesjonæren kompensasjon i form av et etteroppgjør i forbindelse med hjemfallet. Kompensasjonen kan være i form av eierandel eller finansielt oppgjør.

Ved partielt hjemfall beholder konesjonæren en eierandel ved hjemfallet. Dette gir konesjonæren en trygghet for deltagelse i den videre drift, både fysisk og finansielt. Eiendomsretten for øvrig blir overført til staten vederlagsfritt. Det videre eierskapet utøves i fellesskap mellom konesjonær og staten.

Utvalgets medlemmer går alle inn for løsninger som innebærer at konesjonæren ved hjemfall har en rett til en andel i det hjemfalte anlegg eller til en andel av det hjemfalte markedsverdi.

Utvalgets flertall foreslår et partielt hjemfall som omfatter 2/3 av fall og kraftanlegg. Den resterende 1/3 forblir i konesjonærens eie, dog med en innløsningsrett for staten mot full erstatning, hvis særlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Utvalgets flertall viser til at forslaget vil ivareta sentrale hensyn som nasjonal ressurskontroll, offentlige inntekter og effektiv ressursutnyttelse, samtidig som det søkes lagt til rette for at konesjonæren skal ha reell mulighet for videre drift etter konesjonstidens utløp.

Et mindretall foreslår tradisjonelt hjemfall med kompensasjon til konesjonær på 20 prosent av det hjemfalte markedsverdi på hjemfallstidspunktet.

Virksomheter og investeringer i kraftproduksjonen

Hjemfall kan medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i kraftproduksjon kan bli ulønnsomme for markedsaktørene, fordi markedsaktørene kun vil legge til grunn kontantstrømmen i den gjenstående konesjonstiden i sin lønnsomhetsvurdering.

Ved innføring av hjemfall for offentlig eide kraftverk vil disse på lovtidspunktet (eller på transaksjonstidspunktet dersom en velger transaksjonsmodellen) ha gjenstående konesjonstid på 60 eller 75 år. Med så lang gjenstående konesjonstid vil det bare være små problemer med markedsaktørenes incentiver til å investere i kraftproduksjon. Inntekter om 60 eller 75 år vil ikke være av avgjørende betydning for en investeringsbeslutning i dag.

Aktørenes incentiver til å foreta investeringer i kraftproduksjon vil derfor på tidspunktet for innføring av en ny hjemfallsordning i svært liten grad bli påvirket av hvilket av de tre hovedalternativene for et fremtidig hjemfallsregime som besluttes.

Det er først når en nærmer seg konsesjonstidens utløp, at den gjenstående konsesjonstiden vil kunne være et problem i forhold til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Enhver videreføring av hjemfall vil kunne medføre at konsesjonærene får manglende incentiver til å investere. Ingen av de tre hovedalternativene vil kunne fjerne dette problemet. Partielt hjemfall og hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør vil imidlertid redusere problemet noe.

Når problemer med manglende incentiver til samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer oppstår, vil myndighetene uansett måtte foreta konkrete vurderinger av foregrepet hjemfall for det enkelte kraftverk. I forbindelse med at myndighetene vurderer foregrepet hjemfall, kan en beslutning om å la de eksisterende konsesjonærene få beholde en eierandel i kraftverkene i neste konsesjonsperiode eller annen økonomisk kompensasjon ha stor effekt i forhold til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Problemet med en slik løsning er behovet for å ha stabile rammebetingelser. Ordningen med hjemfall kan ikke endres svært ofte. Partielt hjemfall og hjemfall med kompensasjon vil ha større mulighet for å bli opprettholdt over tid.

Implementering av nye regler

Dagens hjemfallsregelverk begrenser offentlige eieres muligheter til å selge kraftverk, gjennomføre fusjoner eller kapitalutvidelser uten å utløse vilkår om hjemfall. Dette medfører innelåsning av eierskapet for offentlige eiere. Hjemfall utløses i dag når private aktører oppnår en eierandel på over 1/3 i et kraftverk. Konsesjonstiden vil da være 60 år regnet fra det opprinnelige konsesjons-/utbyggingstidspunkt. Potensielle private kjøpere av kraftverk vil i mange tilfeller stå overfor svært kort gjenstående konsesjonstid dersom de kjøper seg inn i kraftproduksjon. Dagens hjemfallsregelverk bidrar således til å hindre omsetning av kraftverk og dermed omstrukturering i bransjen.

Utvalget har drøftet innføring av vilkår om hjemfall for offentlig eide kraftverk fra lovtidspunktet (lovtidspunktmodellen) og etter nærmere fastsatte transaksjoner, salg mv. (transaksjonsmodellen).

Utvalgets flertall anbefaler lovtidspunktmodellen. En slik ordning medfører at eksisterende eiere og potensielle erververe underlegges identiske rammevilkår. Dette vil fjerne dagens problem med innelåsning av eierskapet for offentlige eiere og legge til rette for at de mest kompetente aktørene driver de enkelte kraftverkene.

Et mindretall i utvalget går inn for en transaksjonsbasert implementeringsmodell, særlig fordi kommunene ved lovtidspunktmodellen antas å ville komme under sterkt press for å selge sine vannkraftverk (kalt rettighetsmodellen). Mindretallet mener videre at terskelen for konsesjonsplikt bør settes lavt.

Det kan argumenteres for at rettighetsmodellen langt på vei vil fjerne problemet med innelåsning av offentlig eierskap. Dersom potensielt nye eiere står overfor 60 eller 75 år gjenstående konsesjonstid ved kjøp av kraftverk, vil konsesjonstiden i liten grad være til hinder for omsetning av kraftverk.

Konkurransetilsynet registrerer at flertallet har lagt til grunn at rettighetsmodellen kan reise problemer i forhold til EØS-avtalen. Den kompliserte eierstrukturen i kraftnæringen med omfattende krysseie tilsier at en transaksjonsbasert ordning under enhver omstendighet ville bli svært komplisert å utforme og kreve et omfattende håndhevsregime. En slik ordning ville også gi dagens eiere incentiver til å oppføre slik at konsesjonsplikt ikke inntre, og vil kunne være til hinder for en mer hensiktsmessig eierstruktur i kraftnæringen.

En hensiktsmessig eierstruktur

For å sikre at endrede hjemfallsregler faktisk vil føre til mer effektiv ressursbruk, mener Konkurransetilsynet at statens eierskap i kraftsektoren bør utredes. En mer hensiktsmessig eierstruktur innen kraftproduksjon kan bidra til å sikre virksom konkurranse i kraftmarkedet.

Det finnes en rekke kraftproduksjonsselskaper som antas å være for små til at de kan oppnå kostnadseffektiv drift. I mange tilfeller vil derfor omstrukturering i bransjen kunne føre til mer rasjonelle enheter og dermed mer effektiv ressursbruk.

Hjemfallet – uansett hvordan det gjennomføres – vil måtte innebære at eierskap til kraftverk overføres til staten. En svært høy offentlig eierandel vil kunne medføre konkurransemessige problemer. Det vil dessuten kunne lede til at den omstrukturering som vil ha skjedd – og som ventelig vil ha ført til mer rasjonelle enheter – kan bli oppløst. Det er derfor viktig at det vedtas en hjemfallsordning som gir mulighet for å videreføre den eierstruktur som vil gjelde på hjemfallstidspunktet. Partiell hjemfall innebærer at konsesjonæren er sikret videre drift etter hjemfall, og vil derfor i større grad enn hva tilfellet er med tradisjonelt hjemfall eller tradisjonelt hjemfall med kompensasjon bidra til at en hensiktsmessig struktur videreføres også etter hjemfallstidspunktet.

Hensynet til mer rasjonelle enheter kan imidlertid komme i konflikt med hensynet til effektiv konkurranse. Omstrukturering i bransjen kan i mange tilfeller føre til at markedsstrukturen blir mer konsentrert. Dersom markedsstrukturen blir for konsentrert, vil konkurransen undergraves og selskapene bli i stand til å utøve markedsrett. Det vil være til skade for forbrukerne og effektiviteten i kraftforsyningen mer generelt.

På grunn av kapasitetsbegrensninger i overføringsnettene er det nordiske kraftmarkedet i store deler av tiden delt inn i ulike prisområder. I Norge er det normalt to prisområder, ett i Sør-Norge og ett i Midt- og Nord-Norge. I perioder kan de enkelte prisområdene fungere som separate markeder. En aktør som er dominerende innen ett prisområde, vil ha mulighet til å utøve markedsrett i perioder hvor det er sterkt press på overføringsnettene. Markedskonsentrasjonen innenfor prisområdene er normalt betydelig høyere enn i det nordiske markedet sett under ett. Markedskonsentrasjonen i Norge er i dag høy, og høyere enn den nasjonale markedskonsentrasjonen i Sverige og Finland.

Kraftmarkedet har mange særtrekk som gjør det særlig utsatt for konkurransebegrensende atferd. Liten prisfølsomhet på etterspørselssiden gjør at selv beskjedne variasjoner i tilbudet gir store prisutslag. Kapasitetsbegrensningene i overføringsnettene gjør at selv mindre selskaper kan få betydelig markedsrett i perioder med høy kapasitetsutnyttelse. Høye etableringsbarrierer gjør at etablerte selskaper får rom for å heve prisene uten å risikere å bli utfordret av nye konkurrenter.

Statkraft er den dominerende aktøren i norsk kraftproduksjon. Statkraft har direkte eller indirekte eierposisjoner i mer enn 60 prosent av den samlede magasinkapasiteten og mer enn 50 prosent av den samlede produksjons- og effektkapasiteten i Norge. Ved Arbeids- og administrasjonsdepartementets vedtak i forbindelse med Statkrafts kjøp av andeler i Agder Energi

og i Trondheim Energiverk, ble det slått fast at grensen er nådd for hvor stor Statkraft kan bli i Norge uten at konkurransen i kraftmarkedet blir vesentlig redusert.

I kraftsektoren er det mange og tette relasjoner mellom selskapene. Mange kraftprodusenter har eierskap i andre kraftprodusenter og mange kraftstasjoner eies i felleskap av ulike kraftprodusenter.

Krysseierskap i kraftmarkedet er egnet til å redusere konkurransen på flere måter. Utbredt krysseierskap gjør at kraftprodusentenes insentiver til å konkurrere reduseres. I tillegg fører ordninger med felleseide kraftverk til omfattende kontakt mellom aktørene. Kraftsektoren fremstår derfor som atskillig mer konsentrert enn det som fanges opp i tradisjonelle mål. En ytterligere økt eierkonsentrasjon i kraftsektoren, også blant selskaper der Statkraft ikke har eierandel, kan derfor gi redusert konkurranse i kraftmarkedet.

Gjennom sitt eierskap har staten mulighet til å etablere en selskapsstruktur som fremmer konkurranse. I brev til Nærings- og Handelsdepartementet av 26. mars 2003 ba Konkurransetilsynet departementet vurdere om Statkraft bør deles i to eller flere selskaper som forutsettes å opptre uavhengig av hverandre, og om staten som eieier i Statkraft bør ta initiativ til å gjennomføre tiltak for å rydde opp i det omfattende krysseierskapet som finnes i den norske kraftsektoren. Det faktum at det fra flere hold er ytret ønske om økt statlig kontroll i kraftsektoren har ytterligere aktualisert spørsmålet om organiseringen av statens engasjement innen denne sektoren.

Etablering av like rammevilkår for markedsaktørene innen kraftproduksjon og hjemfall etter 75 år kan medføre et betydelig salg av kommunale kraftverk til private aktører. Det er sannsynlig at kommunene i stor grad vil selge til utenlandske aktører i og med at konkurransemyndighetene har satt grenser for Statkrafts videre oppkjøp i Norge. Dette vil kunne gi redusert krysseierskap og sterkere konkurranse enn i dag.

Staten kan med dagens organisering av det statlige eierskapet ikke kjøpe seg ytterligere opp i kraftproduksjon uten at dette får store skadevirkninger for konkurransen i kraftmarkedet.

Kopi: Moderniseringsdepartementet.