KJEKT Å HA!

OM HJEMFALLSORDNINGER

AV

PROFESSOR NILS-HENRIK M. VON DER FEHR

UNIVERSITETET I OSLO

OSLO – FEBRUAR 2004

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Hjemfallsutvalget. Underveis i arbeidet har jeg hatt kontakt med utvalgets sekretariat i Olje- og energidepartementet, ved ekspedisjonssjef Per Håkon Høisveen, underdirektør Ove Flataker, rådgiver Aksel Tannum og førstekonsulent Elin Aasmundrud Mathiesen. Jeg understreker at alle vurderinger og konklusjoner står for min regning, og at de ikke nødvendigvis deles hverken av utvalget eller departementet.

Jeg har også i andre sammenhenger vært engasjert i spørsmål om kraftmarkedet, blant annet som leder av Arbeids- og administrasjonsutvalgets ekspertutvalg for konkurransepolitikk i kraftmarkedet og som medlem av Konkurransetilsynets ressursgruppe for kraftmarkedet. Jeg har også hatt rådgiveroppdrag for Norges vassdrags- og energidirektorat og Olje- og energidepartementet i forskjellige sammenhenger. Slike engasjementer har gitt innsikt i spørsmål om kraftmarkedet, men har selvsagt ikke påvirket konklusjonene i rapporten.

Oslo, 25. februar 2004

Nils-Henrik M. von der Fehr

INNHOLD

INNLEDNING 1
Mandat 1
Disposisjon 5
HJEMFALLSINSTITUTTET 6
Industrikonsesjonsloven 6
Vassdragsreguleringsloven 8
Reformer 9
RESSURSKONTROLL 11
Bruken 12
Brukerne 13
Konklusjon 14
FISKALE HENSYN 17
Staten som eier 18
Staten som utleier 21
Hjemfallets provenymessige betydning 22
Fiskal autonomi 26
Konklusjon 27
INVESTERINGSINCITAMENTER 29
Investeringsincitamenter 29
Samfunnsøkonomisk tap 32
Vederlag og kompensasjon 35
Blandet eierskap 40
Konklusjon 41
SELSKAPSKONTROLL 44
Aktiviter 46
Selskapsstruktur og effektivitet 48
Eierskap og effektivitet 48
Konkurranse og effektivitet 49
Selskapsstruktur og ringvirkninger 50
Konklusjon 52
ALTERNATIVE MODELLER: OPPSUMMERING OG KONKLUSJON 56
Offentlig hjemfall 56
Avvikling av hjemfallsinstituttet 57
Tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall 58
Andelshjemfall 59
Ressurshjemfall 60
Totalhjemfall med kompensasjon 61
Totalhjemfall uten kompensasjon 62
Hjemfallsopsjon 62
Transaksjonsbasert endring 64
REFERANSER 67

INNLEDNING

Jeg er blitt bedt om å utføre en samfunnsøkonomisk sammenligning av ulike hjemfallsmodeller. Nedenfor gjengis først mandatet i sin helhet. Deretter gis en oversikt over hvordan analysen er disponert.

MANDAT

BAKGRUNN*:* Hjemfall gir staten eiendomsrett til vannfall, reguleringer og anlegg etter konsesjonsperiodens slutt. Eiendomsrett gir staten full råderett over naturressursen og de tilhørende anlegg. Bakgrunnen for konsesjonslovgivningen har blant annet vært å ivareta nasjonale kontra utenlandske interesser når det gjaldt eierskap og forvaltning av vannkraftressursene. Når det gjaldt å ivareta de nasjonale interessene i vannkraften gjennom eierskap, har kommuner og fylkeskommuner gjennom tidsubegrensede konsesjoner i praksis vært likeverdige med staten. Under det nåværende regimet er kun private konsesjonærer underlagt vilkår om hjemfall, jf. industrikonsesjonsloven § 2 samh. § 4, slik at det er forskjell i regelverket for offentlige og private eide verk.

I november 2002 sendte Regjeringen ut et høringsnotat om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Endringene som ble foreslått tok i hovedsak utgangspunkt i tre hovedpremisser; hensynet til langsiktig nasjonal råderett over vassdragsressursene, hensynet til offentlige inntekter og hensynet til effektiv ressursbruk og verdiskapning. I høringsrunden kom det frem sterke protester fra ulike interessegrupper. I april 2003 oppnevnte derfor Regjeringen et offentlig utvalg (Hjemfallsutvalget) som skal utrede hvordan en videreført hjemfallsordning bør utformes.

I denne forbindelse ber Hjemfallsutvalget om at det foretas en kort sammenligning av aktuelle modeller med utgangpunkt i dagens utforming av hjemfallsreglene. Vurderingen skal ta hensyn til samfunnsøkonomisk objektive kriterier som bl.a. inndragning av grunnrente og effektiv ressursbruk. I tillegg skal en fullstendig avvikling av hjemfall vurderes opp mot de samme kriteriene. Det er forut og etter nedsettelsen av utvalget utarbeidet en rekke dokumenter som beskriver de ulike modellene. Utreder skal benytte dette som underlagsmateriale for vurderingene.

MODELLER: Det er tre hovedspørsmål når det gjelder utforming av modell:

1) Hvilket innhold skal eventuelle nye regler ha?

2) Hvordan skal eventuelle nye regler innføres?

3) Hvem mottar eiendomsretten til hjemfalte anlegg?

Innholdet i regelverket:

- *Ordinært hjemfall*: Hjemfall av fall, reguleringer og anlegg slik det i dag fremkommer av industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 17 og vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4.

- *Ressurshjemfall*: Hjemfall omfatter kun naturressursen. Ressursen kan tenkes verdsatt på ulike måter.

- *Ordinært hjemfall med kompensasjonsordninger*: Ved hjemfall kompenserer staten hele eller deler av verdien av fall, reguleringer og/eller anlegg. Kompensasjonen kan evt. gjøres gjeldende ved innføring av nye regler.

- *Lengden på konsesjonsperioden* påvirker den økonomiske virkningen av hjemfall.

Innføringen av nye regler:

- Ved lovendring

- Ved fremtidige transaksjoner

- Innføre en opsjonsrettighet

Mottakere av hjemfalte anlegg:

- Hjemfall til staten

- Overføring av eiendomsretten til offentlige eiere som tilgodeses tilsvarende eiersitsen ved innføring av hjemfallsvilkår

Nedenfor omtales det mest aktuelle modellene kort:

Dagens hjemfallsordning innebærer at private og offentlig eide verk står ovenfor ulike regler, der private erververe av kraftverk underlegges tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall og offentlige erververe av kraftverk meddeles tidsubegrensede konsesjoner uten hjemfallsvilkår. Dersom et verk har mer enn 2/3 andel offentlig eierskap, blir det regnet som offentlig. Vi viser til Regjeringens høringsnotat og rapportene til Econ og SNF for nærmere beskrivelse.

Regjeringens forslag (høringsnotat av 29. november 2002) går i korthet ut på at alle vannfall som er ervervet etter konsesjonsloven av 1909 trådte i kraft, skal underlegges konsesjoner med vilkår om hjemfall 75 år etter lovendring. Med unntak av de eldste verkene innebærer dette at alle vannkraftprodusenter underlegges hjemfall. Konsesjonærer som er underlagt hjemfallsvilkår i dag, vil ikke få endret sine vilkår. I høringsnotatet var det fremholdt to årsaker til å beholde hjemfall som virkemiddel. Den første er knyttet til forvaltningen av knappe naturressurser og langsiktig nasjonal handlefrihet. Den andre er knyttet til offentlige inntekter gjennom grunnrenteinndragningen. Med unntak av de eldste verkene som ble utbygd før konsesjonssystemet ble innført, gir lovendringsforslaget like rammevilkår for alle eksisterende og potensielle nye aktører. Vi viser til Regjeringens høringsnotat for en nærmere beskrivelse.

Transaksjonsmodellen innebærer at vilkår om tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall først innføres i forbindelse med erverv av konsesjonspliktige vannfall eller transaksjoner av andeler i selskap som direkte eller indirekte innehar slike vannfall. Konsesjonspliktige transaksjoner etter lovendringen vil føre til ny konsesjonsbehandling og alle fremtidige konsesjoner gis med vilkår om tidsbegrenset

konsesjonsperiode og hjemfall til staten ved utløpet av denne. Vi viser til KS-notat og Regjeringens høringsnotat kap. 3.3.2 for en nærmere beskrivelse.

Ressurshjemfall innebærer at det pålegges tidsbegrensede konsesjoner med hjemfallsvilkår som kun omfatter selve vannfallet, og ikke de tilhørende kraftanleggene. Rasjonalet for en slik modell er at myndighetene gis eiendomsrett over selve naturressursen, herunder kontroll med ressursutnyttelsen, mens konsesjonæren kan beholde eiendomsretten til kraftanleggene. Ved hjemfall kan myndighetene ha mulighet til å vurdere utnyttelsen av vassdragene ved en ny konsesjonstildeling, eventuelt ved å ikke gi ny konsesjon. Avhengig av modellens utforming kan grunnrente inndras ved at staten selger eller leier ut fallene til anleggseier eller til andre for en ny periode. Dette avhenger blant annet av hvordan økonomiske verdier fordeles på hhv. kraftanlegg og vannfall. Vi viser til Thommessens notat, sekretariatets notat nr.1 og Regjeringens høringsnotat kap. 3.2.1. for nærmere beskrivelse.

Hjemfallsopsjon innebærer at det i konsesjonene inntas en rett for staten til senere å kunne innføre hjemfall. Begrunnelsen for et slikt regime vil være at staten i dag ikke ser konkret behov for hjemfall på et allerede nå bestemt tidspunkt i fremtiden, men at en ønsker å beholde muligheten til å vurdere bruk av hjemfallsinstituttet senere. Opsjonen kan inntas som vilkår i konsesjoner ved lovendring eller ved transaksjoner. Vi viser til Thommessens notat, sekretariatets notat nr.1 og Regjeringens høringsnotat kap. 3.2.1. for nærmere beskrivelse.

Hjemfall med kompensasjon kan avbøte den negative virkningen hjemfall har på aktørene. Kompensasjonsordninger kan utformes på ulike måter og kombineres med de ulike modellene.

Andelshjemfall innebærer at en andel av kraftverkets økonomiske verdi, eksempelvis 50 prosent, er forankret i en inndragning av grunnrenten og vil være en form for ressurshjemfall. Konsesjonærens eiendomsrett inndras hverken for vannfallsressursene eller de tilhørende anlegg. Alternativet er knyttet til forutsetningen om at konsesjonæren som hovedregel vil ha rett til ny konsesjon etter utløpet av konsesjonsperioden, men ny konsesjon kan avslås så fremt sterke samfunnsmessige hensyn tilsier nedleggelse av kraftverket. Dersom det ikke meddeles ny konsesjon, vil konsesjonæren kunne behold eiendomsretten til vannkraftressursene og de tilhørende anlegg, men vil måtte legge ned kraftproduksjonen. Vi viser til Johan Fr. Remmens notat av 15. oktober 2003 for en nærmere beskrivelse.

Overføring av eiendomsrett til offentlige organer, som tilgodeses i tråd med den eiersits som gjaldt ved innføringen av nye hjemfallsvilkår. Slike offentlige eiere vil kunne være staten, fylkeskommuner eller kommuner. Eventuelle opprinnelige private eierandeler i selskap som er offentlige i konsesjonslovgivningens forstand, vil tilfalle staten ved hjemfallet. Det vil også kunne tenkes andre fordelingsnøkler enn den opprinnelige eierposisjon. De ulike modeller for mottakere av hjemfalte anlegg vil kunne kombineres både med ulike modeller hva gjelder hjemfallsvilkårets innhold og ulike modeller for implementering av nytt regime. Vi viser til notat fra Gunnar Martinsen av 9. desember 2003 for nærmere beskrivelse av alternative mottakere for hjemfalte anlegg. En variant, hjemfall til kommuner, er kort vurdert i Regjeringens høringsnotat kapittel 3.2.1.

I tillegg skal utredningen vurdere en *fullstendig avvikling av hjemfall*. Vi viser til Regjeringens høringsnotat og rapportene fra Econ og SNF for nærmere beskrivelse.

KRITERIER: Alternative modeller må vurderes utfra følgende kriterier:

1) *Hensyn til myndighetenes fremtidige muligheter for styring og kontroll:* Det skal gis en kort vurdering knyttet til i hvilken grad de ulike modellene kan påvirke myndighetenes handlefrihet i forhold til offentlig kontroll og styring med ressursutnyttelsen. Med myndighetene menes sentrale, regionale og lokale myndigheter.

2) *Inndraging av grunnrente:* Vannkraftsektoren er et godt skatteobjekt fordi vannkraftproduksjon kan generere grunnrente. De ulike modellers innvirkning på grunnrenteinndragningen og egenskaper som virkemiddel for grunnrenteinndragning må vurderes. Analysen bør baseres på alminnelige skatteøkonomiske prinsipper som bl.a. treffsikkerhet, forutsigbarhet, vridninger, effektivitetstap, kompleksitet, administrative kostnader mv. Det skal i tillegg gis vurderinger av hvordan sentrale elementer i et fremtidig hjemfallsinstitutt mest hensiktsmessig kan utformes for å sikre effektiv inndragning av grunnrente.

3) *Effektiv ressursbruk og verdiskapning:* Modellene har ulike egenskaper i forhold til å sikre høy avkastning i sektoren og dermed et betydelig skattegrunnlag. Det må derfor vurderes i hvilken grad de ulike modellene kan redusere effektivitet og verdiskapning.

   a) *Insentiver til investering:* De ulike modellene må vurderes i forhold til hvilken innvirkning de har på produsentenes insentiver til investeringer. Generelt sett kan hjemfallsvilkår redusere bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved investering i ny vannkraftproduksjon. Når konsesjonsperioden nærmer seg utløp, vil konsesjonæren ha reduserte insentiver til å foreta rehabilitering, opprustning etc. av eksisterende anlegg. I analysen skal det forutsettes at de nåværende ordningene med foregrepet hjemfall, raskere avskrivninger og krav til teknisk stand videreføres. Vi viser til sekretariatets notat nr.7 for en nærmere beskrivelse.

   b) *Et velfungerende marked for selskapskontroll:* Det må analyseres hvordan de ulike modellene vil innvirke på kjøp og salg av selskaper og selskapsandeler og om enkelte av modellene vil innebære et salgsinsentiv overfor eksisterende eiere.

4) *Organiseringen av kraftproduksjon og ringvirkninger:* Det skal, innenfor rammen av ovennevnte punkt 3 b), gis en vurdering av hvilke påvirkning de ulike modellene vil ha på den fremtidige eierstrukturen innen kraftbransjen og på typen eiere. Det skal også vurderes om forskjeller i de fremtidige eierstrukturene som følge av de ulike modellene vil ha ulike samfunnsøkonomiske konsekvenser for verdiskapningen i Norge og i distriktene.

DISPOSISJON

I neste kapitel omtales dagens lovverk, samt hvordan ulike elementer i regelverket kan bli påvirket som følge av at man velger en av de ovennevnte hjemfallsordninger.

Deretter analyseres hovedspørsmålene i fire kapitler. I det første analyseres ressurskontroll. I det neste kapitlet analyseres spørsmål knyttet til fordelingen av inntekter fra kraftproduksjonen. Dernest analyseres incitamenter til investeringer og vedlikehold. I det siste av disse kapitlene analyseres spørsmål knyttet til selskapskontroll.

Rapporten avsluttes med en gjennomgang av alternative hjemfallsordninger, som diskuteres i lys av analysen i de foregående kapitler.

Hjemfall innebærer at eiendomsrett til vannfall, reguleringer og anlegg vederlagsfritt overføres til staten etter konsesjonsperiodens slutt. Eiendomsrett gir staten full råderett over naturressursen og de tilhørende anlegg. Kommuner og fylkeskommuner har gjennom tidsubegrensede konsesjoner i praksis vært likeverdige med staten. Under det nåværende regimet er således kun private konsesjonærer underlagt vilkår om hjemfall, slik at det er forskjell i regelverket for offentlig og privat eide verk.

Både industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven har bestemmelser som fastslår at konsesjon kan gis på henholdsvis begrenset eller ubegrenset tid, eventuelt med vederlagsfri overdragelse til staten av de konsesjonspliktige rettigheter med tilbehør ved konsesjonstidens utløp. Nedenfor gis en kort gjennomgang av bestemmelsene i de to lovene.[1]

INDUSTRIKONSESJONSLOVEN

Det følger av industrikonsesjonslovens § 1 at erverv av eiendomsrett, bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett til vann som ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 1 000 naturhestekrefter som hovedregel er konsesjonspliktig, såfremt erververen er en annen enn staten. Konsesjonsplikten gjelder også statlige eide selskaper, slik som Statkraft.

I § 2 første ledd heter det at erverver som er norsk statsborger, statsborger i andre stater som er parter i EØS-avtalen, annen utlending eller juridisk person *"under særlige omstendigheter"* kan få konsesjon for erverv av vannfall som er underlagt konsesjonsplikt. Bestemmelsen i fjerde ledd punkt 17, som omhandler den såkalte hjemfallsretten, lyder:

> *"Konsesjonen gis for et bestemt tidsrum av inntil 60 år regnet fra konsesjonens meddelelse. Ved konsesjonstidens utløp tilfaller vannfallet med alle de innretninger, hvorigjennom vannets løp og leie forandres, såsom damanlegg, kanaler, tunneler, bassenger, rørledninger m.m., de til utbyggingen og kraftanlegget ervervede grunnstykker og rettigheter, kraftstasjonene med tilhørende maskineri og annet tilbehør samt arbeiderboliger og andre bygninger, som hører med til kraftanlegget, staten med full eiendomsrett og uten vederlag. Det som ikke tilfaller staten, kan den innløse for dets verdi etter skjønn på sin bekostning eller forlange fjernet innen en av departementet fastsatt frist.*
>
> *Ved konsesjonstidens utløp skal anlegget med bygninger og installert maskineri være i fullt ut driftsmessig stand. Tvist herom avgjøres ved skjønn. Konsesjonæren plikter å utføre hva skjønnet i så henseende måtte bestemme. Retten avgjør hvem som skal bære skjønnsomkostningene."*

Kravet om at anleggene skal være i driftsmessig stand innebærer at de skal være slik de i sin tid ble bygget. Det foreligger ingen plikt til modernisering. Med hensyn til elektriske anlegg oppstiller energiloven med tilhørende forskrifter krav om at anleggene

[1] Fremstillingen av gjeldende rett er i stor grad basert på OED (2002).

skal holdes i tilfredsstillende stand, herunder at det foretas vedlikehold og modernisering for å sikre en tilfredsstillende leveringskvalitet, kfr. energilovforskriften § 3-4 litra a).

Det følger av industrikonsesjonslovens § 41 femte ledd at inntil en tredjepart av det hjemfalte anlegg eller av dets verdi tildeles de kommuner der vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger. Det er Stortinget som i tilfelle bestemmer verdien, kommunenes andel og eventuelt foretar fordelingen dersom det er flere kommuner som skal tildeles verdier. I denne sammenheng kan Stortinget også bestemme at midlene skal settes i et fond til fordel for kommunene, eller at det skal utbetales kommunene en andel av det økonomiske utbytte anlegget måtte gi.

Statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner er etter industrikonsesjonslovens § 4 undergitt særskilte regler både hva gjelder adgangen til å bli gitt konsesjon for erverv av konsesjonspliktige vannfall og vilkårene som henholdsvis skal, kan eller bør oppstilles i slike konsesjoner. Konsesjon kan gis såfremt ikke *"allmenne hensyn"* taler imot det og er som hovedregel for ubegrenset tid.

Bestemmelsen i § 4 gjelder tilsvarende for aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, andelslag og andre sammenslutninger der minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av statsforetak eller en eller flere kommuner eller fylkeskommuner (såkalte "offentlige" selskap), såfremt utbyggingen av vedkommende vannfall hovedsakelig skal utnyttes til alminnelig kraftforsyning. Ettersom overdragelser av aksjer aller andeler i selskaper som innehar konsesjonspliktige vannfallsrettigheter vil kunne medføre endringer i den offentlige eierandelen, vil også slike selskapers konsesjonsrettslige status endres dersom det offentlige eierskap til kapitalen og stemmene i selskapet henholdsvis øker til over 2/3 eller synker under denne grense. I det førstnevnte tilfelle bortfaller kravet om tidsbegrensning av konsesjonen og hjemfall. I det sistnevnte tilfelle oppstår forkjøpsrett for staten til aksjene eller parter i selskapet på nærmere vilkår. Dersom statens forkjøpsrett ikke gjøres gjeldende, må de tidsubegrensede konsesjonene omgjøres slik at det fastsettes vilkår om hjemfall. Konsesjonstiden regnes isåfall fra opprinnelig konsesjonstidspunkt.

I henhold til § 41 kan staten inngå avtale med konsesjonær om at vannfallet med tilhørende anlegg tilfaller staten når mindre enn 25 år gjenstår av konsesjonstiden og vannfallet i henhold til konsesjon skal tilfalle staten, såkalt "foregrepet hjemfall". Samtidig gis konsesjonæren adgang til å erverve eiendomsrett til de hjemfalte rettigheter for en periode av 50 år. Alternativt kan det inngås forhåndsavtale med konsesjonæren om erverv av bruksrett til vannfall med anlegg når konsesjonstiden er utløpt. Av forarbeidene fremgår det at *"utgangspunktet for slik avtaler må være at konsesjonæren har konkrete opprustnings-/utvidelsesprosjekter"* (Ot. prp. nr. 70 (1992-93)). Foregrepet hjemfall skal i utgangspunktet kun foretas én gang.

Etter § 6 har staten på nærmere vilkår forkjøpsrett i forbindelse med konsesjonspliktig erverv av eiendomsrett til vannfall. Av § 9 følger det at fylkeskommunen der vannfallet ligger har subsidiær adgang til å gjøre forkjøpsrett gjeldende dersom staten ikke benytter seg av sin forkjøpsrett. Videre har staten i henhold til lovens § 4 forkjøpsrett til aksjene eller partene i selskaper som er meddelt konsesjon etter § 4 dersom 2/3 av kapitalen og stemmene ikke lenger eies av kommuner eller fylkeskommuner (se ovenfor). Ved erverv av bruksrett til vannfall har staten og fylkeskommunen vannfallet ligger i etter lovens § 10 fortrinnsrett til å tre inn som part

i bruksrettsavtalen på samme vilkår som de har forkjøpsrett. Subsidiært til både statens og fylkeskommunens rett har vedkommende kommune fortrinnsrett til å tre inn i slike avtaler.

VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN

Vassdragsreguleringsloven § 2 sier at vassdragsreguleringer til produksjon av elektrisk energi bare kan utføres av staten eller den som får tillatelse av Kongen (dvs. konsesjon). Med vassdragsregulering forstås tiltak eller anlegg som jevner ut et vassdrags årsvannføring, ved å redusere flomvannføringen eller å heve lavvannføringen. Overføringer mellom magasiner omfattes også av loven. Kraftutbyggingsprosjekter som ikke er en regulering i lovens forstand, de såkalte elvekraftverk, omfattes ikke av vassdragsreguleringsloven. Heller ikke mindre vassdragsreguleringer omfattes av konsesjonsplikten. Slike reguleringer er imidlertid som regel konsesjonspliktige etter vannressursloven.

Konsesjonsplikten gjelder alle andre enn staten, slik at offentlige og private selskaper – herunder statlige selskaper – kommuner og fylkeskommuner er likestilt.

Konsesjon kan gis for et tidsrom på inntil 60 år. Statsforetak, kommuner og fylkeskommuner kan imidlertid gis konsesjon på ubestemt tid. Det samme gjelder sammenslutninger der minst 2/3 av kapital og stemmene eies av statsforetak, kommuner eller fylkeskommuner.

For konsesjoner som gis på begrenset tid, skal det settes vilkår om hjemfall. Hjemfallsbestemmelsen fremgår av lovens § 10 nr. 4:

> *"Ved utløpet av den i reguleringskoncessionen fastsatte tid har staten rett til å kreve avstått uten godtgjørelse reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og med de bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen. Hvilke bygninger og innretninger staten kan forlange, avgjøres i tilfelle av tvist ved skjønn. Består reguleringen i påbygning eller utvidelse av en eldre regulering, kan de andeler i det hele anlegg m.v. som tilhører den eller dem som deltar i tilleggsreguleringen, kreves avstått. Er den eldre regulering ikke tidsbegrenset, får vedkommende vannfallseiere i så fall krav på driftsvann på grunnlag av den eldre regulerings yteevne mot å betale en forholdsmessig del av utgiftene til drift, vedlikehold og fornyelse. Godtgjørelsen fastsettes av vedkommende departement*
>
> *Ved konsesjonstidens utløp skal reguleringsanlegget med bygninger og innretninger være i fullt ut driftsmessig stand, jfr. dog § 21. Tvist herom avgjøres ved skjønn. Konsesjonæren plikter å utføre hva skjønnet i så henseende måtte bestemme. Retten avgjør hvem som skal bære skjønnsomkostningene."*

I motsetning til industrikonsesjonslovens hjemfall som inntrer automatisk ved konsesjonstidens utløp, krever vassdragsreguleringsloven en aktiv handling fra statens side for at hjemfallsretten skal benyttes.

Loven krever at det stilles vilkår om konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Konsesjonsavgift skal ytes årlig til staten og de berørte kommuner og fylkeskommuner. Avgiften beregnes etter den økning av vannkraften som innvinnes ved reguleringen. Konsesjonskraft skal ytes til kommuner og fylkeskommuner som anleggene ligger i,

med inntil 10 prosent for hvert vannfall. Det kan også bestemmes at det skal ytes inntil 5 prosent konsesjonskraft til staten (staten har så langt ikke benyttes seg av denne retten).

Det skal fastsettes et manøvreringsreglement som angir hvilke grenser som skal gjelde for regulering av magasinene. I tillegg vil reglementet som regel inneholde bestemmelser om hvordan magasinene skal manøvreres. Det stilles også andre mer eller mindre generelle vilkår som skal ivareta hensynet til en naturforvaltning, og det kan fastsettes fond som skal ivareta fiske- og friluftsinteresser som blir skadelidende ved reguleringen, samt næringsfond til kommunen.

Vilkårene for konsesjon kan tas opp til revisjon 30 år etter konsesjonstidspunkt. Revisjonen er ment å innebære en modernisering eller ajourføring av konsesjonsvilkårene og omfatter ikke selve konsesjonen som sådan.

Reguleringskonsesjoner kan i utgangspunktet ikke overdras, og en ny eier må derfor ha ny reguleringskonsesjon. I praksis kan imidlertid reguleringskonsesjonene med tilhørende vilkår overdras dersom dette skjer i forbindelse med overdragelse av tilhørende fallrettigheter og kraftverk som utnytter reguleringen, og både fall og regulering innehas av samme enhet. Reguleringskonsesjoner kan imidlertid overdras fra en falleier til en brukseierforening/reguleringsforening i samme vassdrag. Ifølge § 9 bør reguleringskonsesjoner fortrinnsvis gis til brukseierforening dersom staten ikke selv vil regulere.

Vassdragsreguleringslovens § 20 inneholder en bestemmelse om at staten når det gjenstår mindre enn 25 år av konsesjonstiden, har adgang til å gi reguleringskonsesjon eller tilsagn om reguleringskonsesjon for en ny konsesjonsperiode for inntil 50 år. Bestemmelsen tilsvarer ellers reglene om foregrepet hjemfall i industrikonsesjonsloven.

REFORMER

Det pågående reformarbeid har blant annet til hensikt å vurdere en harmonisering av konsesjonsreglene mellom offentlige og private aktører. En slik eventuell harmonisering kan ta mange former, med endringer i mange dimensjoner:

- *Ressurs versus anlegg:* Dagens ordning innebærer at staten overtar eiendomsretten både til selve vannressursen og det anlegget som er etablert for å utnytte ressursen. En kan tenke seg ordninger der hjemfallet bare omfatter vannressursen, eventuelt inkludert reguleringsanlegget (dam, tunneler mm.).

- *Rettighetstyper:* I dag er reglene for hjemfall forskjellige for ulike typer vannkraftrettigheter. Det må tas stilling til hvilke ressurser som skal omfattes av et nytt regime, herunder ikke-konsesjonsbelagte vannfall, ikke-konsesjonsbelagte vannfall som er meddelt særskilt unntak fra konsesjonsbehandling, vannfall med tidsubegrensede konsesjoner og vannfall med tidsbegrensede konsesjoner og vilkår om hjemfall.

- *Bruk versus inntekter:* Etter dagens ordning innebærer hjemfall at hele eiendomsretten overføres til staten, herunder retten til å disponere kraftverket og til å motta inntektene fra driften. Alternativt kan en tenke seg at hjemfallet bare omfatter selve bruksretten, mens retten til

inntektene må erverves mot vederlag. Vederlaget kan eventuelt skje i form av kompensasjon etter nærmere bestemte regler.

- *Offentlig versus privat:* Dagens ordning skjelner mellom private og offentlige aktører, enten disse er statlige, kommunale eller fylkeskommunale.

- *Stat versus kommuner og fylkeskommuner:* Etter dagens ordning skjer hjemfallet til staten. Alternativt kan hele eller deler av hjemfallet skje til involverte kommuner (og/eller fylkeskommuner), herunder vertskommuner og/eller eierkommuner.

- *Lengde på konsesjonsperioden:* I dag er konsesjonsperioden begrenset til 60 år for private aktører, mens konsesjonsperioden er ubegrenset for offentlige aktører. En kan tenke seg både kortere og lengre konsesjonsperioder. En kan også tenke seg ordninger der lengden på konsesjonsperioden ikke fastsettes på forhånd (se neste punkt).

- *Opsjon på hjemfall:* Etter dagens ordning er hjemfallet absolutt og inntrer ved utløpet av en tidsbegrenset konsesjonsperiode. Dette kunne alternativt erstattes med en ordning der myndighetene forbeholder seg retten til å innføre hjemfall etter nærmere bestemte regler.

Hvordan skal et nytt regime innføres? Det må også vurderes metoder hvordan et nytt regime skal innføres, for eksempel om det skal skje umiddelbart ved pålegg gjennom lov eller i forbindelse med transaksjoner av konsesjonspliktige rettigheter eller selskaper som innehar slike rettigheter (herunder hvilke transaksjoner som skal utløse innføring av nye vilkår).

Det er foreslått en rekke alternativer til dagens ordning, som på forskjellige måter berører de omtalte dimensjoner av konsesjonsreglene, herunder

- avvikling av hjemfallet
- tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall
- ressurshjemfall
- offentlig hjemfall
- kommunalt eierskap til ressursene
- hjemfallsopsjon

De forskjellige alternativene er omtalt i mandatet for prosjektet og vil bli gjennomgått i detalj i senere kapitler.

I den videre diskusjon skjelnes det ikke mellom hjemfall i henholdsvis industrikonsesjonslovens og vassdragsreguleringslovens forstand (se forøvrig Sunnevåg et. al, 2003, for en diskusjon).

Det har vært vanlig å vise til behovet for "nasjonal råderett over vannkraftressursene" som begrunnelse for offentlig eierskap til vannkraftproduksjonen generelt og hjemfallsinstituttet mer spesielt. For eksempel heter det i regjeringens høringsnotat for endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven (OED, 2003, kap 1.3 Hjemfall og nasjonal ressursforvaltning):

> *"Vannkraftens betydning for Norge er unik i internasjonal sammenheng. Få land har en like stor del av sin infrastruktur for energiforsyning bygget opp rundt naturressurser. Det er derfor helt avgjørende at norske myndigheter har virkemidler som gir den nødvendige styringen og kontrollen med disse ressursene."*

Videre sies det:

> *"Hjemfallsinstituttet tilfører langsiktig nasjonal handlefrihet i ressursforvaltningen. Etter at hjemfall har funnet sted, kan staten på fritt grunnlag fatte beslutning om eksempelvis nedleggelse av kraftproduksjon eller videre drift på nye eller uendrede vilkår. Hjemfall gir også staten anledning til å fatte beslutninger om det framtidige eierskapet til vannfall og reguleringsanlegg."*

Spørsmålet om ønskeligheten, enn si nødvendigheten, av nasjonal styring og kontroll med vannkraftressursene vil ikke bli omhandlet her. Det kan allikevel være verd å påpeke at det særegne for Norge ikke er at energiforsyningen er basert på naturressurser – det er all energiforsyning – men at ressursene hovedsakelig befinner seg innenfor landets grenser. Det skulle kanskje gjøre behovet for styring og kontroll mindre; vannkraftressursene lar seg ikke flytte på, og de har ingen egentlige alternative anvendelser (bortsett fra til rekreasjon). På den annen side er selvfølgelig muligheten for kontroll og styring enn helt annen enn om ressursene hadde befunnet seg utenlands.

Uaktet ønsket om nasjonal styring og kontroll er det ikke uten videre klart hvilken betydning hjemfallsinstituttet har. Myndighetene har mange virkemidler til rådighet. Man kan derfor spørre om hjemfallsinstituttet gir muligheter for styring og kontroll utover det som kan oppnås med andre virkemidler. Om svaret er "nei", kan man dernest spørre om hjemfallsinstituttet er et mer hensiktsmessig virkemiddel enn andre virkemidler, vurderte i forhold til for eksempel styringseffektivitet og kostnadseffektivitet.

I diskusjonen av disse spørsmålene kan det være hensiktsmessig å skjelne mellom kontroll over

- hvordan ressursen brukes,
- hvem som bruker ressursen, og
- hvem som får inntektene fra ressursen.

Kontrollen med inntektene er omhandlet i neste kapitel. Nedenfor konsentreres oppmerksomheten om kontrollen med bruken og brukerne av ressursen. Avsnittet avsluttes med en diskusjon av hvordan reformer av hjemfallsinstituttet påvirker muligheten for slik styring og kontroll.

BRUKEN

Bruken av vannkraftressursene er styrt gjennom et omfattende regelverk. Utbygging av et vassdrag krever konsesjonsbehandling, i de største sakene også stortingsvedtak. Driften – inklusive utnyttelsen av ressursen og driften av det elektriske anlegget – er regulert dels gjennom konsesjonsbestemmelser og dels gjennom lover og forskrifter. Dersom det skulle være behov for det, kan myndighetene foreta endringer i bruken av ressursen gjennom endringer i regelverket. I ytterste konsekvens – for eksempel dersom det skulle være ønskelig å nedlegge kraftproduksjonen – kan myndighetene iverksette ekspropriasjon.

Myndighetene synes i det alt vesentlige å ha benyttet det generelle virkemiddelapparatet, snarere enn eierskap, for å styre bruken av vannkraftressursene. Eierskapet i Statkraft har riktignok i noen grad vært brukt for å forsere kraftutbyggingen. Også innenfor kommunal og fylkeskommunal sektor har utbyggingen i perioder skjedd raskere enn det som kunne begrunnes utfra alminnelige økonomiske betraktninger, men dette var mer et resultat av daværende regelverk (spesielt oppdekningsplikten) enn av eierskapet som sådan. Ettersom store deler av de utnyttbare vannkraftressursene er utbygget, og mange av de gjenværende vassdrag er underlagt strenge miljøreguleringer, synes regulering av utbyggingstempoet gjennom eierskap å være en lite aktuell problemstilling.[2] En annen sak er at hjemfall – som først og fremst gir eiendomsrett til utbygde vassdrag – i liten grad påvirker mulighetene for å tilegne seg vannkraftressurser med utbyggingspotensial.

I sitatet ovenfor henviser Regjeringen til muligheten for å *"fatte beslutning om ... nedleggelse av kraftproduksjon"*. En kan naturligvis ikke se bort fra at myndighetene på et fremtidig tidspunkt vil ønske å avslutte kraftproduksjonen i enkelte vassdrag – for eksempel av hensyn til naturmiljøet – men det virker ikke særlig aktuelt. Med stigende energiforbruk og økende oppmerksomhet omkring ulempene ved termiske energiproduksjon vil det i overskuelig fremtid neppe være aktuelt å redusere vannkraftproduksjonen.

Tanken om at offentlig eie ikke bør være noe næringspolitiske instrument, er forøvrig blitt stadig mer fremherskende i praktisk politikk. Offentlig eide selskaper som driver næringsmessig virksomhet betraktes ikke lenger som instrumenter for myndighetene som sådan, men som selskaper som skal skape verdier på et foretningsmessig grunnlag. Dette er for eksempel nedfelt i Statkrafts formål og gjenspeiles i myndighetenes erklærte avståelse fra å bruke eierskapet til å instruere ledelsen. En tilsvarende utvikling har en hatt på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, der de fleste kraftselskaper etterhvert er organisert som aksjeselskaper og eierskapet utøves på armlengdes avstand gjennom generalforsamling og profesjonelle styrer.

---

[2] En unntagelse fra denne regelen er da Statkraft i 2000 ble instruert om å stoppe utbyggingen i Svartisen-området, se St. meld. nr. 37 (2000-2001).

Det kan selvfølgelig tenkes at denne tendensen endres, og man igjen ønsker en mer aktiv bruk av eierskapet. Det er allikevel vanskelig å se at eierskap – og mer spesielt hjemfall – er eller vil være et viktig virkemiddel for å kontrollere og styre bruken av vannkraftressursene.[3] I de tilfeller der det generelle virkemiddelapparat ikke skulle strekke til – for eksempel dersom det skulle være ønskelig med en fullstendig omlegging eller nedleggelse av kraftproduksjonen – har myndighetene mulighet for å kjøpe eiendomsrettighetene, eventuelt tilegne seg dem ved ekspropriasjon. Dette vil innebære kostnader for myndighetene, enten i form av en kjøpesum eller i form av erstatning. Fra et beslutningsmessig synspunkt må dette anses som en fordel, fordi det synliggjør de reelle kostnader ved inngrepet. Også fra et rettferdighetssynspunkt kan det synes rimelig at eierne blir kompensert for de begrensninger som pålegges dem ved et offentlig inngrep.

BRUKERNE

I prinsippet gir eiendomsrett til vannkraftressursene mulighet for å påvirke hvem som skal bruke dem. I praksis er allikevel mulighetene begrenset.

Staten kan som eier velge å drive kraftproduksjonen i egen regi eller å sette den bort til andre. Dersom staten skulle ønske å sette bort virksomheten, vil den i utvelgelsesprosessen være bundet av internasjonale avtaler (idag først og fremst EØS-avtalen). Det innebærer at utvelgelsesprosessen må være nøytral, spesielt i forhold til henholdsvis norske og utenlandske interessenter. I praksis vil valget derfor kunne stå mellom å drive kraftproduksjonen som en del av forvaltningen eller å sette den bort på anbud, der offentlige og private og norske og utenlandske selskaper vil konkurrere på like vilkår. Situasjonen er tilsvarende for kommunale og fylkeskommunale eiere.

Eierskap gir mulighet for å påvirke strukturen i sektoren, og dermed konkurranseforholdene.[4] Spesielt kan staten bruke sin posisjon som eneeier av Statkraft – ved å splitte opp selskapet eller ved å kjøpe, selge eller bytte eiendeler – til å utvikle en selskapsstruktur som er egnet til å fremme konkurranse blant kraftprodusentene. Staten har imidlertid allerede et så omfattende eierskap i sektoren at det neppe er nødvendig med noen utvidelse for å nå målet om en hensiktmessig selskapsstruktur; om noe er problemet i dag at det statlige eierskap er organisert på en måte som bidrar til konsentrasjonen av markedsmakt. Slik sett kan forslaget om offentlig hjemfall – det vil si hjemfall til dagens kommunale og fylkeskommunale eiere – være mer hensiktsmessig ut fra ønsket om en desentralisert selskapsstruktur som fremmer konkurranse.

I de senere år har statlig eierskap vært betraktet som et virkemiddel til å sikre nasjonal kompetansebygging, ved at det kan fungere som en garanti for hjemlig lokalisering. En interdepartemental arbeidsgruppe, nedsatt i 2000 med formål å drøfte eierskap, skrev (AAD, 2001):

---

[3] I Sunnevåg, Rusten og Sørgard (2002) nevnes eksempler på at statens mulighet til å styre bruken av vannressursene prinsipielt sett er større som eier enn som regulant. Det er imidlertid ikke klart at disse forholdene har noen egentlig betydning i praksis. Dette synes også å være oppfatningen i NOU 1994:12.

[4] Se Bye et. al. (2003) for en diskusjon.

> *"Sikring av nasjonalt eierskap i ressursbaserte virksomheter ble tidligere ofte brukt som begrunnelse for statlig eierskap. I de senere år er argumentet om statlig eierskap for å sikre nasjonalt eierskap på nytt blitt fremført. Det har skjedd parallelt med internasjonalisering av selskapene og økning i fusjoner og direkte oppkjøp over landegrensene. Begrunnelsen for nasjonalt eierskap knyttes nå til antagelsen om at valg av lokalisering av hovedkontorfunksjoner og andre strategiske funksjoner som FoU-enheter, delvis følger av eierskapets nasjonalitet."*

Dette perspektivet ble også trukket opp av Olje- og energidepartementet i 1999 (St. prp. nor. 1 (1999-2000)):

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

Sammenhengen mellom eierskapets nasjonalitet og omfanget og ringvirkningene av den økonomiske virksomheten må sies å være uklar. Det finnes mange eksempler både på at utenlandske selskaper har lagt viktige funksjoner til Norge, og at norske selskaper har lagt hovedkontor og andre sentrale funksjoner til utlandet.[5] Siden vannkraftressursene av naturgitte grunner ikke lar seg flytte, er det vanskelig å se at rammebetingelsene i seg selv har avgjørende betydning for lokaliseringen av kraftproduksjonen og den tilhørende kompetanse. Når det gjelder kompetanse for utvikling og utbygging av kraftverk, er denne formodentlig avhengig av tilstedeværelse i de markeder der det er slik aktivitet. Med liten utbygging av ny produksjon i Norge er leverandørene nødt til å innrette sin virksomhet mot utlandet. Det er vanskelig å se at offentlig eierskap i seg selv skal ha noen vesentlig betydning for opprettholdelsen av denne kompetansen her hjemme.

Uansett virker det lite trolig at en opprettholdelse av dagens omfang av offentlige eierskap vil være nødvendig for å sikre fortsatt høy kompetanse i kraftproduksjonen. Tvert i mot kan det argumenteres for at dagens eierskapsstruktur er til hinder for en videre utvikling av sektoren. Det gjelder spesielt i forhold til nye typer produksjon – herunder gasskraft og alternative energikilder – der norsk kompetanse er beskjeden, og utenlandske selskaper kunne bibringe sektoren ny og verdifull kunnskap. I et slikt perspektiv kan hjemfallsinstituttet – i den grad det medfører en innelåsning av det offentlige eierskapet og dermed forhindrer inntreden av nye aktører – sees på som et virkemiddel som hindrer, snarere enn fremmer, kompetanseoppbygging og videreutvikling av bransjen.

KONKLUSJON

Offentlig eie av vannkraftproduksjonen kan naturligvis være et mål i seg selv. Det er imidlertid vanskelig å se at det er et hensiktsmessig – enn si nødvendig – virkemiddel for å kontrollere og styre bruken av vannkraftressursene. Det synes også som eierskap – eller mer spesielt hjemfall – gir begrensede muligheter for å kontrollere og styre hvem som bruker vannkraftressursene.

Dersom en skulle komme til at eierskap ikke er nødvendig i overskuelig fremtid, men at en bør sikre seg en mulighet for å kunne overta eierskapet i en situasjon der

[5] Se bl. a. Skånland-utvalget ... for en diskusjon.

rammebetingelsene er endret og eierskap fremstår som et mer hensiktsmessig virkemiddel, synes forslaget om hjemfallsopsjon naturlig. Ved å ta inn en klausul i konsesjonene om at hjemfall kan utøves etter en gitt varslingstid, sikrer myndighetene seg en mulighet for å overta eierskapet når dette måtte bli ønskelig.

Hjemfallsopsjonens fleksibilitet kan imidlertid være både en styrke og en svakhet. En eventuell utøvelse av opsjonen må antas å vekke motstand, særlig blant de berørte konsesjonærer. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er problemet ikke først og fremst om motstanderne skulle vinne frem – sålenge den demokratiske prosessen fungerer, vil opsjonen bare blir utøvet når de politiske myndigheter finner at fordelene alt i alt overstiger ulempene. En kan naturligvis ikke se bort fra at motstanderne er istand til å utøve et press som undergraver den demokratiske prosessen, for eksempel ved at utenlandske selskaper lykkes i å mobilisere sine respektive nasjonale myndigheter eller internasjonale organer. Isåfall blir den nasjonale kontrollen med ressursene ikke reell. Det er vanskelig å si hvorvidt gjennomførbarheten vil være et større problem med en hjemfallsopsjon enn om hjemfallet skjer på et på forhånd fastlagt tidspunkt. Også i det siste tilfellet kan det tenkes at utenlandske (såvel som norske) aktører setter inn et press av rettslig og politisk karakter for å få omstøtt hjemfallsinstituttet.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er problemet med slike påvirkelige beslutningsprosesser de ressurser som medgår til å påvirke utfallet. Aktører som har økonomiske interesser i et bestemt utfall, vil i prinsippet være villige til å bruke like store ressurser på å vinne frem som verdien av det de kan forvente å vinne. En kamp om kontrollen over vannkraftressursene – for eksempel for å forhindre utøvelsen av en hjemfallsopsjon – kan derfor medføre en omfattende og uproduktiv ressursløsing. Problemet kan reduseres, men neppe elimineres, ved på forhånd å klargjøre premissene for når opsjonen kan utøves, eller ved å gi vederlag/kompensasjon for overtagelse av rettighetene.

Et alternativ til hjemfallsopsjon er at myndighetene kjøper eiendomsrettighetene når de måtte finne det formålstjenlig. Et kjøp forutsetter at eierne er villige til å selge, men vil ikke medføre den samme type ressursødende konflikt som utøvelse av en hjemfallsopsjon. Et kjøp medfører også at de reelle verdier ved en offentlig overtagelse blir synliggjort.

Forslaget om at hjemfall skal begrenses til selve ressursen medfører neppe noen vesentlig forskjell i forhold til ønsket om å kontrollere og styre bruken eller brukerne av ressursen. Dersom kontrollen og styringen skal være reell – i den forstand at hjemfallet for eksempel skal gi mulighet for å nedlegge kraftproduksjonen eller overføre driften til en annen bruker – må hjemfallet organiseres på en måte som sikrer overtagelse av anleggene såvel som selve ressursen. I den grad et ressurshjemfall innebærer et rimelig vederlag for verdien av anleggene, kan motstanden mot og konflikten rundt hjemfallet bli mindre enn ved dagens ordning.

Dersom hensikten er å sikre muligheten for en nasjonal, samordnet kontroll og styring med vannkraftressursene, synes forslaget om offentlig hjemfall i utgangspunkt ikke særlig velegnet. Hvis eiendomsrettighetene skal tilfalle de opprinnelig, kommunale eller fylkeskommunale eierne, kan man riktignok sikre fortsatt offentlig eierskap, men

en eventuell nasjonal, samordnet politikk må utøves med andre virkemidler.[6] Nå behøver ikke dette å være noen vesentlig innvending. Myndighetenes regulering av norsk kraftproduksjon har siden starten vært både omfattende og detaljert – med en serie større eller mindre omlegninger og reformer underveis – og virkemiddelbruken synes ikke å ha vært vesentlig hemmet av det faktum at det meste av produksjonen har vært på kommunale og fylkeskommunale hender – eller på private hender, for den saks skyld.[7]

---

[6] Dersom vekten legges på nasjonal, snarere enn samordnet, stiller saken seg annerledes. Justisdepartementets lovavdeling har uttalt at *"Når kommunene tidligere ikke har vært underlagt hjemfallsrett, er synspunktet ... at kommunalt eierskap ikke setter det nasjonale herredømmet over ressursene i fare. Lovgiverne har i denne sammenheng ikke tidligere sett det som viktig at staten, i motsetning til kommunene, har herredømmet over ressursene. ... Det synes heller ikke i dag å være slik at kommunalt eierskap i seg selv setter det nasjonale herredømmet over ressursene i fare. For så vidt er stillingen ikke vesentlig endret sammenlignet med tidligere."* (OED, 2003, kap. 7.4.3).

[7] Det vises forøvrig til Justisdepartementets lovavdelings vurdering: *"I denne sammenheng vil Lovavdelingen understreke at det gjennom lovgivningen, både nå og i fremtiden, vil være fullt mulig å vareta hensynet til en forsvarlig forvaltning av de viktige ressursene som ligger i vannkraften, også i den utstrekning kommunene eier disse."* (OED, 2002, kap. 7.4.3).

Hensynet til grunnrenten har vært langt fremme i forbindelse med diskusjonen om eierskap generelt og hjemfallet mer spesielt. Det gis gjerne to begrunnelser for hvorfor avkastningen av naturressurser bør tilfalle myndighetene. Det ene argumentet vedrører effektiviteten i økonomien – skatt på grunnrente, i motsetning til skatt på arbeid og kapital, gir i prinsippet ingen skattevridninger, i den forstand at skatteyterne gjennom tilpasninger til skattesystemet lar sine disposisjoner bli skattemotiverte, snarere enn motiverte av mer fundamentale realøkonomiske hensyn.

Det andre argumentet har moralske undertoner – naturressursene anses som felleseie og avkastningen bør derfor tilfalle det offentlige. I eierskapsmeldingen (St. meld. nr. 22 (2001-2002) skriver Regjeringen:

> *"Det kan være samfunnsmessige formål som begrunner et statlig eierskap også der hvor eierskapet i seg selv ikke er et sektorpolitisk virkemiddel. Eksempler på slike formål kan være å sikre at grunnrenten som oppstår ved høsting av naturressurser tilfallet samfunnet."*

En interdepartemental arbeidsgruppe som i 2001 fremla rapporten "Staten som eier" var imidlertid vagere når det gjaldt hensiktsmessigheten av det statlige eierskapet (AAD, 2001). Mens de på den ene side refererte til at

> *"Offentlig eierskap i vannkraft og petroleumsvirksomheten har vært et viktig redskap for å sikre god ressursforvaltning og at inntektene i rimelig grad tilfalt fellesskapet."*

påpekte de også at

> *"Slike hensyn kan også i stor grad ivaretas gjennom skattesystemet og andre former for regulering."*

Inndragningsargumentet er også blitt benyttet til å rasjonalisere hjemfallsinstituttet. Således skriver Regjeringen (OED, 2002):

> *"Hjemfall er også et virkemiddel for grunnrenteinndragning. Hjemfall av et vannfall med kraftverk vil føre til at netto driftsinntekter etter hjemfall tilfaller staten."*

Her er imidlertid mekanismen mer subtil. Den innebærer for det første at verdiene ikke inndras før etter en lengre periode. Dernest er det ikke klart hvordan verdiene eventuelt skal realiseres til fordel for statskassen. Skal det skje gjennom utbytte fra virksomheten eller ved salg eller utleie av rettighetene? Forøvrig er ikke hjemfall som inndragningsinstrument spesielt innrettet mot grunnrenten; hjemfall inndrar hele inntekten fra kraftverket.

Spørsmålet om hvilken betydning fiskale hensyn har for vurderingen av hjemfallsinstituttet – herunder utformningen av dette instituttet – har derfor flere dimensjoner.

Det mest grunnleggende spørsmålet er naturligvis hvorvidt grunnrente kommer i en annen stilling enn andre inntektsarter når det gjelder inndragning til det offentlige. Norske myndigheter synes ikke ha noe avklart syn i dette spørsmål, og i hvilken grad og på hvilken måte verdien av naturressurser blir inndratt, varierer avhengig av ressursenes art, lokalisering og eierskap. Skattepolitikken har for eksempel et nokså usystematisk forhold til grunnrente, idet inndragning har vært viktig i forbindelse med vannkraftressursene og petroleumsressursene i Nordsjøen, mens det forøvrig er lite innslag av grunnrentebeskatning – eller, mer generelt, eiendomsskatt – i Norge. Også i eierskapspolitikken synes hensynet til grunnrente til å opptre nokså tilfeldig; det har vært fremtredende i forbindelse med petroleumsressursene, mer uklart når det gjelder vannkraftressursene, mens det ikke synes å spille noen avgjørende rolle når det gjelder inntektene fra høsting av andre naturressurser, som fisk, skog og grunn til utbygging for nærings- og boligformål.

I spørsmålet om inndragning av grunnrenten er det også uklart hva som menes med "fellesskapet" eller "samfunnet". Når det gjelder vannkraftressursene, har inntektene fra grunnrenten vært fordelt ganske tilfeldig, avhengig av ressursenes lokalisering og eierskapet til dem. For eksempel har enkelte kommuner høstet store inntekter fra vannkraftressursene – enten ved eierskap eller i form av rett til såkalt konsesjonskraft – som har gjort dem istand til å gi et velferdstilbud som har vært tildeles meget bedre enn i kommuner uten slike inntekter. Forøvrig har store deler av grunnrenten vært brukt – direkte eller indirekte – til å forsere kraftutbyggingen og holde strømprisene lave, til fordel for strømkunder generelt og enkelte deler av industrien mer spesielt. Det er i realiteten bare en liten del av grunnrenten som har havnet i statskassen, og som derved har kunnet bidra til å finansiere nasjonale velferdstilbud.

I den videre diskusjon legges det til grunn at en – større eller mindre – del av grunnrenten fra vannkraftressursene skal inndras til fordel for statskassen. Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres mest effektivt, og hvilken rolle hjemfallsinstituttet spiller i slik sammenheng. Avslutningsvis i dette kapitlet blir forholdet mellom inntekter til henholdsvis statlige og kommunale/fylkeskommunale myndigheter diskutert, herunder hvilken betydning dette kan ha for valget mellom de ulike hjemfallsmodellene.

Utgangspunktet for diskusjonen er at staten kan hente inntekter fra grunnrenten

- som eier eller
- ved å ilegge skatt.

Som eier kan staten drive virksomheten i egen regi eller sette den bort til andre. I førstnevnte tilfelle kommer inntektene til statskassen gjennom utbytte fra selskapet – i det sistnevnte kommer inntektene fra leien. Som eier kan staten naturligvis også realisere verdiene ved å selge virksomheten. Nedenfor diskuteres disse alternativene etter tur. Deretter omtales hjemfallsinstituttet mer spesielt, herunder dets betydning for statens inntekter.

STATEN SOM EIER

I prinsippet kontrollerer eieren den inntekt som er igjen etter ordinær beskatning og grunnrentebeskatning. Denne kan holdes tilbake i selskapet eller tas ut som utbytte.

Offentlig eierskap har i noen tilfeller vært fremholdt som en effektiv form for grunnrenteinndragning. Petroleumsskatteutvalget formulerte synspunktet på følgende måte i forbindelse med sin diskusjon av statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) (NOU 2000: 18):

> *"Staten får 100 prosent av overskuddet i SDØE, men må nøye seg med en skatteandel av overskuddet i de tilfeller statens rolle er begrenset til skattekreditor. For å maksimere statens samlede inntekter fra petroleumssektoren, bør SDØE-andelene derfor isolert sett være så høye som mulig."*

Utgangspunktet er at grunnrenteskatten ikke er 100 prosent effektiv. Det skyldes at relevante inntekts- og kostnadskomponenter ikke er observerbare, og derfor enten ikke kommer med i skatteberegningen, eller blir sjablonmessig anslått. Under hensyntagen av vridningseffektene er den optimale skattesatsen lavere enn 100 prosent.

Synspunktet om at eierskap er et mer effektivt inndragningsinstrument, hviler imidlertid på en forutsetning om at myndighetene gjennom eierskap kan hente ut en minst like stor del av grunnrenten som ved beskatning – alternativt at kostnadene ved å ta grunnrenten som utbytte ikke er større enn når virksomheten beskattes. Det forutsetter dels at offentlig eide selskaper ikke drives mindre effektivt enn private, og dels at en tilstrekkelig stor del av overskuddet deles ut som utbytte og ikke kommer til anvendelse i selskapet selv.

Den første forutsetningen er formodentlig oppfylt dersom man ser vannkraftproduksjonen isolert, men er mer usikker når det gjelder selskaper som også engasjerer seg i annen virksomhet, herunder kraftproduksjon basert på andre energikilder og virksomhet i utlandet. Den andre forutsetningen er også tvilsom, både prinsipielt sett og i forhold til den historiske utbyttepolitikken i Statkraft. Nedenfor diskuteres disse momentene i noen detalj. Diskusjonen har relevans også for kommunale og fylkeskommunale selskaper.

Prinsipielt sett er det flere grunner til at statlig virksomhet ikke er like bedriftsøkonomisk lønnsom som privat virksomhet:

- Politiserte beslutningsprosesser: Statlige selskaper blir gjerne oppfattet å ha bredere målsetninger enn de rent bedriftsøkonomiske – det er som regel derfor de er statlige. Det innebærer at selskapenes virksomhet blir gjenstand for politisk debatt, og styrer og ledelser må lytte til politiske signaler og innrette seg etter dem. Samtidig gir omfattende, og ofte uklare formål selskapene større frihet til å manøvrere i henhold til egne målsetninger. Den pågående debatt om utbyttepolitikken og kapitaltilførselen til Statkraft kan tjene som eksempel. Nå representerer naturligvis ikke det faktum at politiske overveielser gjør seg gjeldende, noen egentlig kritikk mot utøvelsen av statlig eierskap som sådan – konsekvensen blir imidlertid at når andre hensyn får avgjørende vekt, får de bedriftsøkonomiske resultater tilsvarende liten betydning.

- Statens mange roller: Det kan i praksis være vanskelig å skjelne eierrollen fra rollen som regulerende myndighet, forvaltningsmyndighet og konsesjonsmyndighet. Dette kan gi seg mange uttrykk, og synes blant annet å ha spilt en rolle i forbindelse med en del konkurranserettslige

saker de senere årene, der det statlige eierskapet var, om ikke avgjørende, så iallfall et fremtredende moment i diskusjonen omkring konkurransemyndighetenes behandling av Statkrafts oppkjøp av andre kraftselskaper. Hensynet til Statkraft var også viktig i forbindelse med Stortingets behandling av en endring i konkurranseloven som skulle gjøre det lettere for norske selskaper å ekspandere på hjemmemarkedet. Den senere tids endringer i utøvelsen av det statlige eierskapet kan ha bidratt til å klargjøre rollefordelingen. Paradoksalt nok er dette oppnådd ved at selve eierrollen er tonet ned, med den konsekvens at staten fremstår som en mer passiv eier, og at selskapene tenderer til å bli mer administrasjonsstyrte.

- Incitamenter for ledelsen: Med en stor statlig eierandel er selskapet i realiteten beskyttet mot (vennlige eller fiendtlige) oppkjøp, og ledelsen risikerer dermed ikke å bli kastet som følge av at en ny eier kommer inn i selskapet. Dersom eierandelene ikke omsettes i et aktivt marked, vil selskapet heller ikke bli gjenstand fra analyser fra eksterne analytikere. Isolert sett reduserer dette ledelsens incitamenter til å vektlegge eiernes interesser, herunder eiernes avkastning av virksomheten (se forøvrig diskusjonen i kapitlet om markedet for selskapskontroll).

Prinsipielt sett er det altså flere grunner til at statlig drevet virksomhet ikke oppnår den samme lønnsomhet som virksomhet drevet av private. Det er imidlertid ikke uten videre klart hvor stort dette problemet er i praksis. Som forklart i kapitlet om selskapskontroll, er de fleste aktivitetene i kraftproduksjonen relativt oversiktiglige og basert på alminnelig tilgjengelig kompetanse. Det gjelder både drift og vedlikehold, produksjonsoptimering og markedsaktiviteter. I kraftproduksjonen som sådan er det derfor neppe grunn til å tro at effektiviteten i særlig grad avhenger av hvem som er eier.

Det vanskeligste problemet for staten som eier knytter seg nok til kapitalforvaltningen. Det er særlig tilfellet for selskaper med vekstambisjoner. Slike ambisjoner synes å være særlig sterke i selskapenes ledelse, og de går ofte lenger enn det som kan forsvares utfra bedriftsøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger. Det mer generelle styringsproblem kompliseres ved at den statlige "eieren" har skiftende representasjon og sammensetning. Statlige selskaper klarer i mange tilfeller å posisjonerer seg i forhold til det politiske miljø, slik at den nødvendige finansiering kan skaffes til veie.

Problemstillingen kan illustreres med erfaringene fra oppkjøp i de europeiske kraftmarkedene. Empiriske studier tyder på at mange av de europeiske kraftverkene som har skiftet eier de senere år, har vært tildels kraftig overpriset.[8] En mulig forklaring på at kraftverkene allikevel har funnet kjøpere, er at det for tiden finnes en rekke europeiske selskaper med betydelige vekstambisjoner. Disse selskapene – som i mange tilfeller er statseide – legger ikke nødvendigvis normale lønnsomhetsbetraktninger til grunn. I en budkonkurranse med slike aktører er det stor risiko for at prisen drives så høyt at oppkjøpet blir ulønnsomt.

---

[8] Se f.eks. Allas (2001), og forøvrig Diamond og Edwards (1997), Andersson (1999), samt Skjeret og Sørgard (2002).

Styringsproblemet er særlig stort i selskaper der inntjeningen i utgangspunktet er god, slik som for kraftselskaper som høster grunnrente. Her behøver ikke ledelsen å hente kapital fra eieren til økonomiske engasjementer sålenge utbyttet begrenses. Som eier møter staten problemet med fastslå hvor stort grunnlaget for utbytte egentlig er – i realiteten det samme problem som staten møter som skattemyndighet når skattegrunnlaget skal fastsettes. Høy inntjening gjør det lettere for ledelsen å gjennomføre vekstambisjonene, enten det gjelder nyinvesteringer, oppkjøp eller engasjementer utenfor kjernevirksomheten (som for kraftselskaper ofte har vært i andre energimarkeder eller telekommunikasjon).

Problemene med kapitalforvaltningen i statlige selskaper forsterkes ved at andre, utenforliggende hensyn ofte gjør seg gjeldende, herunder statens egne finansielle behov. Statkrafts historie er et eksempel på at staten ikke alltid evner å føre en utbyggepolitikk som behandler selskapene nøytralt i forhold til den oppnådde avkastning; i noen perioder har staten tatt ut lite utbytte, mens utbyttet i andre perioder har vært svært stort. Staten har dessuten ført en skiftende politikk når det gjelder tilførsel av egenkapital til Statkraft. Det synes derfor som det statlige eierskapet har hatt vesentlig betydning for kapitaltilgangen til selskapet spesielt og sektoren mer generelt.

STATEN SOM UTLEIER

Som et alternativ til drift i egen regi – eller ved egne selskaper – kan staten leie ut eller selge retten til å drive og motta inntekter fra kraftproduksjonen. Det vil blant annet være aktuelt i forbindelse med såkalt ressurshjemfall, men også innenfor andre hjemfallsordninger.

I prinsippet kan salg eller utleie av driftsrettigheter være en effektiv måte å skaffe eieren inntekter på. Hvis konkurransen om rettighetene er sterk, vil betalingen gjenspeile verdien av rettighetene, det vil si den forventede nåverdien av kontantstrømmen etter skatt.

Det er imidlertid flere grunner til at betalingen neppe vil reflektere den fulle verdien av rettighetene på kjøperens/leietagerens hånd, herunder

- usikkerhet om fremtidig beskatning og andre myndighetsbestemt rammebetingelser,
- markedsrisiko,
- likviditetsmangel og imperfekte kapitalmarkeder,
- mangelfull konkurranse, og
- incitamentsproblemer i forbindelse med investeringer og vedlikehold.

Myndighetene hverken kan eller vil binde seg til å fastlegge skatteregimet og øvrige rammebetingelser før en eventuell innbydelse til å gi anbud på kjøp eller leie av kraftrettigheter. Budgiverne står derfor overfor en betydelig myndighetsbestemt usikkerhet, som må forventes å gjenspeile seg i budgivningen.

I tillegg til usikkerheten om rammebetingelsene kommer eventuell markedsbestemt usikkerhet. Nå er det ikke opplagt at den systematiske usikkerheten i kraftmarkedet er

spesielt stor. Selv om prisene svinger betydelig – over året og mellom år – har de en tendens til å vende tilbake til en trend. Ytterligere markedsintegrasjon og nyinvesteringer i termiske verk kan forøvrig bidra til å redusere prissvingningene og forankre den trendmessige utviklingen av prisene.[9]

Sett fra selskapenes synspunkt kan risikoen dempes ved at betalingen skjer som en form for overskuddsdeling. Det kan enten skje ved at myndighetene på forhånd fastsetter at en andel av overskuddet eller inntektene skal utbetales til staten, eller ved at budgiverne byr på en overskuddsandel. Det siste tilfellet – der overskuddsandelen er en konkurranseparameter – innebærer at selskapene byr på den andel av kontantstrømmen som skal tilfalle staten, der det selskapet som er villig til å akseptere den høyeste, statlige andelen, tildeles produksjonsrettigheten. Uansett vil risikodeling redusere selskapenes risiko og dermed øke deres betalingsvillighet. Også grunnrentebeskatningen fungerer som en risikodempende faktor, ved at den innebærer en form for overskuddsdeling mellom selskapet og staten.

Også likviditets- og kredittproblemer kan dempe budgivningen. Dersom rettighetene tildeles for en lang periode, kan verdien av rettighetene bli svært stor. Det kan dempe både betalingsvilligheten og konkurransen, ved at bare større og mer kredittverdige selskaper vil ha anledning til å delta i budgivningen. Nå er kraftbransjen veletablert, med et stort antall selskaper både nasjonalt og internasjonalt, slik at disse problemene formodentlig er av begrenset betydning. De kan dessuten reduseres ved å la betalingen skje i rater, eventuelt i kombinasjon med inntektsavhengig royaltybetaling eller overskuddsdeling.

I tillegg til disse momentene kommer problemene med incitamenter til å investere i og vedlikeholde anleggskapitalen. Disse incitamentsproblemene blir nærmere analysert i neste kapittel, og her skal det bare påpekes at slike problemer vil gi seg utslag i en redusert kontantstrøm fra kraftproduksjonen og dermed en lavere betalingsvillighet for rettighetene. Problemet blir mindre desto lenger varighet rettighetene har; i det tilfellet at staten selger kraftrettighetene, elimineres incitamentsproblemet fullstendig.

HJEMFALLETS PROVENYMESSIGE BETYDNING

Uaktet den prinsipielle betydning av hjemfallet som fiskalt instrument, kan en spørre hvilken provenymessig betydning hjemfallet har i praksis.

For å illustrere problemstillingen, analyseres et stilisert eksempel. Det tas utgangspunkt i en vannkraftvirksomhet som gir opphav til en jevn strøm av grunnrente, lik G pr. år.[10] Den effektive skattesatsen for grunnrente er t. Dersom tiden til hjemfall er H, blir den totale neddiskonterte verdien av skatteinntektene til det offentlige i perioden frem til hjemfall

[9] I ECON (2002a) finnes en omfattende diskusjon om risiko og betydningen av den for aktørene i kraftmarkedet.

[10] Det faktum at størrelsen på grunnrenten i et enkelt år i praksis er usikker, spiller ingen egentlig rolle for resonnementet. En kan eventuelt tenke på G som den forventede (gjennomsnittlige) verdien av grunnrenten.

$$
\begin{aligned}
T^H &= tG + \frac{tG}{1+r} + \frac{tG}{[1+r]^2} + \ldots + \frac{tG}{[1+r]^{H-1}} \\
&= \frac{1+r}{r}\left\{1 - \frac{1}{[1+r]^H}\right\} tG.
\end{aligned} \tag{1}
$$

Etter hjemfall mottar staten i prinsippet hele grunnrenten (det ses her bort fra evt. effektivitetsproblemer ved statlig drift, begrensninger på utbytte og imperfeksjoner i markedet for salg eller utleie av kraftrettighetene – analysen overvurderer derfor verdien av hjemfallet). Sett fra hjemfallstidspunktet, er den neddiskonterte verdien av grunnrenten for all fremtid gitt ved

$$
\begin{aligned}
V^G &= G + \frac{G}{1+r} + \frac{G}{[1+r]^2} + \ldots \\
&= \frac{1+r}{r} G.
\end{aligned} \tag{2}
$$

Den samlede inntekt til det offentlige – det vil si skatteinntekter frem til hjemfall og den fulle grunnrente deretter – blir dermed

$$
\begin{aligned}
V^H &= T^H + \frac{1}{[1+r]^H} V^G \\
&= \frac{1+r}{r}\left\{t + \frac{1-t}{[1+r]^H}\right\} G.
\end{aligned} \tag{3}
$$

Denne verdien kan sammenlignes med den verdi som ville tilfalt det offentlige dersom det ikke hadde vært hjemfall, det vil si grunnrenteskatten for all fremtid:

$$
\begin{aligned}
V^T &= tG + \frac{tG}{1+r} + \frac{tG}{[1+r]^2} + \ldots \\
&= \frac{1+r}{r} tG.
\end{aligned} \tag{4}
$$

Fra uttrykkene i (3) og (4) kan man finne den fiskale verdien av hjemfallet, det vil si den ekstra verdi som tilfaller staten med en hjemfallsordning i forhold til verdien uten hjemfall:

$$
\frac{V^H - V^T}{V^T} = \frac{1}{[1+r]^H} \frac{1-t}{t}. \tag{5}
$$

Denne relative verdiforskjellen er angitt i tabell 1, for ulike forutsetninger om skattesats og tiden frem til hjemfall. Dersom for eksempel den faktiske skattesatsen er 70 prosent, og tiden til hjemfall er 60 år, utgjør den fiskale verdien av hjemfallet 1 prosent av verdien av grunnrenteskatten.

Tabell 1: Den fiskale verdien av hjemfallet i prosent av grunnrenteskatten (kalkulasjonsrente r = 7%)

		Faktisk skattesats				
		t = 10 %	t = 30 %	t = 50 %	t = 70 %	t = 90 %
Tid til hjemfall	H = 10	458 %	119 %	51 %	22 %	6 %
	H = 20	233 %	60 %	26 %	11 %	3 %
	H = 30	118 %	31 %	13 %	6 %	1 %
	H = 40	60 %	16 %	7 %	3 %	1 %
	H = 50	31 %	8 %	3 %	1 %	0 %
	H = 60	16 %	4 %	2 %	1 %	0 %
	H = 70	8 %	2 %	1 %	0 %	0 %

Det fremgår av tabellene at den relative betydningen av hjemfallet er mindre desto høyere skattesatsen er. Betydningen av hjemfallet avtar også med tiden frem til hjemfall. Dersom skattesatsen overstiger 50 prosent og tiden til hjemfall er mer enn 50 år, er betydningen av hjemfallet i praksis neglisjerbar.

En annen måte å vurdere den fiskale betydningen av hjemfallet på, er ved å spørre hva det tilsvarer av endring i skattesatsen. Dette spørsmålet er av særlig interesse dersom man ønsker å nøytralisere provenyvirkningene av reformer i hjemfallsordningen. Ved å sammenligne uttrykkene i (3) og (4), kan man finne den skattesats som ville gi like stor verdi for det offentlige uten hjemfall som den verdien det offentlige får med den faktiske skattesats og hjemfall. Denne implisitte skattesatsen er gitt ved

$$t^T = t + \frac{1-t}{[1+r]^H}. \tag{6}$$

Tabellen nedenfor viser verdier for den implisitte skattesats t^T for forskjellige forutsetninger om den faktiske skattesats og tiden frem til hjemfall. Dersom for eksempel den faktiske skattesatsen er 70 prosent, og tiden til hjemfall er 60 år, blir den implisitte skattesatsen 71 prosent. Dette er med andre ord den skattesats som ville gitt samme inntekter til det offentlige for all fremtid dersom det ikke hadde vært noe hjemfall.

Tabell 2: Implisitt skattesats (kalkulasjonsrente r = 7%)

		Faktisk skattesats				
		t = 10 %	t = 30 %	t = 50 %	t = 70 %	t = 90 %
Tid til hjemfall	H = 10	56 %	66 %	75 %	85 %	95 %
	H = 20	33 %	48 %	63 %	78 %	93 %
	H = 30	22 %	39 %	57 %	74 %	91 %
	H = 40	16 %	35 %	53 %	72 %	91 %
	H = 50	13 %	32 %	52 %	71 %	90 %
	H = 60	12 %	31 %	51 %	71 %	90 %
	H = 70	11 %	31 %	50 %	70 %	90 %

Forskjellen mellom den faktiske og den implisitte skattesats er mindre desto høyere den faktiske skattesats er; dersom den faktiske skattesats er høy, er betydningen av å overta eiendomsretten til inntektene liten. Forskjellen er også mindre desto lenger det er til hjemfall; når tiden til hjemfall er 50 år eller mer, er det i praksis ingen forskjell mellom den faktiske og den implisitte skattesats.

Det er ikke helt enkelt å fastslå hvor sterkt grunnrenten i norsk vannkraft er beskattet. Den nominelle skattesatsen for grunnrente fastsettes årlig av Stortinget, og er for tiden 27 prosent. Grunnrenteskatten kommer imidlertid i tillegg til inntektskatten (overskuddsskatten), der satsen er 28 prosent. Kraftselskapene er i tillegg ilagt en rekke andre skatter, avgifter og forpliktelser, herunder naturressursskatt, eiendomsskatt, konsesjonsavgift og avståelse av konsesjonskraft. Selv om det er vanskelig å angi den effektive skattesatsen på grunnrente eksakt – den varierer nok også en del mellom kraftverk – er det allikevel ikke tvil om at den er høy.[11]

Dersom det er spørsmål om å innføre hjemfall – og konsesjonsperioden skal være relativt lang – spiller derfor provenyhensynet i realiteten liten eller ingen rolle. Selv om hjemfall innebærer at staten overtar eiendomsretten til virksomheten, er den neddiskonterte verdien av de fremtidige nettoinntekter etter skatt relativt beskjeden.[12]

---

[11] Bye og Fjærli (2003) anslår at marginalskattesatsen for vannkraftproduksjon er 71% ved en kraftpris på 18 øre/kWh og 67% ved en kraftpris på 21 øre/kWh.

[12] Dersom antallet kraftverk som omfattes av hjemfallet er tilstrekkelig stort, kan imidlertid det samlede beløpet blir relativt betydelig. ECON har beregnet nåverdien av hjemfall 60 år frem i tid for samtlige kommunale og fylkeskommunale kraftverk til 3,1-6,3 milliarder kroner (ECON, 2002a). Beregningene overvurderer den faktiske verdien, i og med at det ikke er tatt hensyn til Statkrafts eierskap i en del av disse kraftverkene. Det er også sett bort fra eventuell kompensasjon til eierne. Nåverdien tilsvarer 5-10 øre pr. kWh i årlig produksjon ved de aktuelle kraftverkene, 0,3-0,6% av verdien av verkene, eller 0,01-0,02% av de samlede skatteinntektene fra sektoren.

Er det derimot spørsmål om å oppheve hjemfallet for vannfall der konsesjonsperioden nærmere seg slutten, stiller saken seg noe annerledes. Dersom tiden til hjemfall er relativt kort, og den effektive beskatningen av grunnrenten ikke altfor høy, er det relativt stor forskjell på den del av inntektene som tilflyter det offentlige henholdsvis med og uten hjemfall. Dersom for eksempel tiden til hjemfall er 10 år, og den faktiske skattesats er 70 prosent, reduseres verdien for det offentlig med 22 prosent (den implisitte skattesatsen 85 prosent).[13]

FISKAL AUTONOMI

I betraktningene ovenfor er det underforstått at norske myndigheter står fritt med hensyn til utformingen av både skattesystemet og konsesjonsreglene for vannkraftressursene. Det behøver ikke å være tilfellet. Ulike bindinger – særlig i forhold til internasjonale regler og eksternt press – kan begrense de muligheter norske myndigheter har til å velge finansieringsform. Det er imidlertid ikke åpenbart hvilken retning dette trekker med hensyn til videreføringen og utformingen av hjemfallsinstituttet.

Det kan tenkes at den særnorske grunnrentebeskatningen kan komme under press i forbindelse med en europeisk harmonisering av skattesystemene. Det kan for eksempel skje i forbindelse med en eventuell videreføring av harmoniseringen av de nasjonale skattesystemer i regi av EU, der Norge kan bli berørt gjennom EØS-avtalen, eventuelt som fremtidig EU-medlem. Det er vanskelig å ha noen klar formening om hvorvidt – og eventuelt når – noe slikt vil skje. Dersom det skjer, vil myndighetenes muligheter til å hente inntekter fra grunnrentebeskatningen, kunne bli redusert. Utfallet er imidlertid ikke gitt, blant annet fordi eiendomsskatt er mer utbredt i mange europeiske land enn i Norge. Dersom grunnrenteskatten skulle falle bort, vil ikke provenyet forsvinne helt, så lenge selskapene eller deres eiere er underlagt alminnelig beskatning i Norge. Reduksjonen vil tilsvare det ekstraproveny som grunnrentebeskatningen innbringer utover den alminnelige selskaps- og inntektsskatt.[14]

Fra et provenysynspunkt taler en eventuell begrensning av beskatningsmulighetene for å utforme konsesjonsreglene på en måte som sikrer inntekter til staten. Imidlertid kan en slik utforming av konsesjonsreglene i seg selv bli utfordret, ihvertfall dersom hjemfallsinstituttet fremstår som en alternativ form for grunnrenteinndraging. Dersom provenyhensyn er lagt til grunn for konsesjonsreglene – herunder reglene for hjemfall – er det ikke urimelig at de vil bli satt under det samme press som grunnrentebeskatningen. Det er vanskelig å ha noen formening om hvorvidt hjemfallsinstituttet isåfall vil være mer robust enn grunnrentebeskatningen.

Konsesjonsreglene kan imidlertid bli satt under press også uavhengig av provenyhensynet. Det kan for eksempel tenkes at norske eller internasjonale selskaper –

---

[13] Dette innebærer at det samlede beløp kan bli betydelig, selv om antallet kraftverk som faller innunder dagens hjemfallsregler, er relativt lite. ECON har beregnet nåverdien av hjemfallet for alle private kraftverk til 4,1-5,9 milliarder kroner (ECON, 2002a). Beregningene undervurderer den faktiske verdien, i og med at det ikke er tatt hensyn til vannfall som omfattes av foregrepet hjemfall. Nåverdien tilsvarer 40-60 øre pr. kWh i årlig produksjon ved de aktuelle kraftverkene.

[14] ECON har beregnet at etter dagens regler utgjør grunnrenteskatte i overkant av 30% av de samlede skatteinntekter fra kraftsektoren (ECON, 2002a).

med henvisning til internasjonale regler om fri etablering og kapitalflyt – vil kreve avskaffelse av hjemfallsinstituttet, eventuelt kompensasjon for de tap som hjemfallet påfører dem. Dette tapet vil være større desto lavere grunnrentebeskatningen er. En høy grad av grunnrentebeskatning gjør derfor at gevinsten ved å få avviklet hjemfallet, blir relativt liten.

Igjen er det vanskelig å ha noen presis formening om hvilke begrensninger norske myndigheter vil bli stilt overfor når det gjelder å utforme konsesjonsreglene utfra provenyhensyn. Det er imidlertid grunn til å tro at reglene vil være mer robuste når de er

- nøytrale,
- lite avvikende fra de regler som gjelder for andre sektorer, og
- lite inngripende.

Det første hensynet tilsier at reglene må være nøytrale med hensyn til selskapenes eller deres eieres rettslige status og nasjonalitet. De må også være nøytrale med hensyn til de underliggende ressurser og de tilhørende anlegg. Et ressurshjemfall – som bare omfatter selve vannressursen – kan bli ansett som mer nøytralt enn dagens ordning med "totalhjemfall", i og med at anleggenes beskaffenhet – og dermed deres verdi – vil kunne variere betydelig. Av samme grunn kan vederlags- eller kompensasjonsordninger gjøre hjemfallsinstituttet mer nøytralt i forhold til de underliggende verdier.

Det andre hensynet tilsier at reglene for vannkraftvirksomheten ikke bør avvike vesentlig fra dem som gjelder for andre sektorer. Selv om det finnes paralleller på andre områder, er både grunnrentebeskatningen og hjemfallsinstituttet spesielle. Grunnrentebeskatningen ville formodentlig være mer robust dersom den inngikk som en integrert del av et mer omfattende system for beskatning av eiendom. Det kan hende at ressurshjemfall – samt ordninger med vederlag eller kompensasjon for anleggskapitalen – vil bli oppfattet som mindre avvikende enn dagens hjemfallsordning, i og med at det omfatter en ressurs som kan anses som særegen.

Det tredje hensynet tilsier at lite inngripende regler vil være mer robuste. Det vil for eksempel være et argument for å knytte hjemfallsinstituttet til selve ressursen (istedenfor å inkludere anlegget, slik som ved dagens totalhjemfall) eller å innføre vederlags- eller kompensasjonsordninger for foretatte investeringer.[15]

KONKLUSJON

Ser en offentlig sektor under ett, er de forskjellige hjemfallsordningene tilnærmet ekvivalente fra et fiskalt synspunkt. Forslaget om offentlig hjemfall – der de opprinnelige (offentlige) eierne på konsesjons- eller lovgivningstidspunktet får tilbakeført sine eierandeler ved hjemfall – innebærer heller ikke noen direkte omfordeling mellom aktørene (ihvertfall ikke sålenge private interessenter får kompensasjon).[16] Det gjør derimot forslagene som involverer hjemfall til staten. Når det

[15] Dette argumentet er blant annet fremført i Thommessen (2003a).

[16] I tillegg kommer eventuelle omfordelinger mellom vertskommunene og de (offentlige) eierne i forbindelse med hjemfall.

gjelder grunnrenten, er de ulike forslagene – enten det gjelder totalhjemfall (med eller uten kompensasjon) eller ressurshjemfall – i realiteten sammenfallende, idet de innebærer at retten til å motta grunnrenten overføres fra dagens eiere til staten på hjemfallstidspunktet. Ved totalhjemfall uten kompensasjon overtar staten i tillegg verdien av anleggene.

Fra et praktisk synspunkt er hjemfallsinstituttet lite interessant i en provenymessig sammenheng; de verdier som eventuelt tilfaller staten 60 år eller lenger frem i tid, har så liten verdi i dag at de i praksis kan ignoreres. I den grad fiskale hensyn overhodet skal spille noen rolle, må det derfor være mer prinsipielle forhold som legges til grunn.

Det er ett forbehold til denne konklusjonen: En avvikling av hjemfallet vil medføre en vesentlig overføring til eierne av de berørte kraftselskaper i de tilfeller der det er relativt kort tid igjen av konsesjonsperioden. Skal hjemfallsordningen avvikles uten provenymessige konsekvenser, må den øvrige beskatning økes, eller det må innføres kompensasjonsordninger der selskapene betaler staten for bortfall av hjemfallet.

Når det gjelder utvidelser av hjemfallsordningen – eller andre endringer – står imidlertid konklusjonen om at det i vurderingen av fiskale hensyn må være prinsipielle, snarere enn provenymessige hensyn som må være avgjørende. I diskusjonen ovenfor er det omtalt en del slike forhold. Det gjelder spesielt avveiningen mellom eierskap og beskatning som inndragningsinstrument. Her kan både hensynet til effektivitet og myndighetenes inntektsmessige autonomi spille en rolle, selv om det er vanskelig å fastslå entydig hvilket instrument som er å foretrekke.

To andre prinsipielle hensyn bør også nevnes. Det ene gjelder hensynet til offentlig sparing. Hjemfall innebærer en form for "skjult" offentlig sparing, i den forstand at verdien av hjemfallet ikke er direkte synlig, slik som for eksempel verdien av statens petroleumsfond. Det kan argumenteres for at statens pengerikelighet medfører et for stort forbruk i forhold til det de fleste ville mene gir den største velferden over tid – et såkalt "tidsinkonsistensproblem". Hjemfallet innebærer ikke et tilsvarende problem, i og med at denne formen for sparing ikke medfører økt pengerikelighet (dette gjelder naturligvis bare frem til hjemfall finner sted – etter hjemfall mottar staten inntekter fra grunnrenten i den grad man velger å ta utbytte fra virksomheten). I prinsippet gjør hjemfallet det mulig med større offentlig sparing uten at statens inntekter behøver å øke.

Det andre momentet gjelder forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter. En utvidelse av det statlige hjemfallet til de vannfall som i dag er eiet av kommunale og fylkeskommunale myndigheter, vil – i fravær av kompensasjon – innebære en overføring av verdier fra kommuner og fylkeskommuner til staten. Dette ville være i tråd med dagens inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene, der grunnprinsippet er at de midler som stilles til rådighet for lokalforvaltningen skal stå i forhold til lokale behov. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner tar således i stor grad sikte på å utjevne de forskjeller som skyldes ulikheter i inntektsgrunnlaget, samtidig som det gis kompensasjon for ulikheter i kostnader ved å levere et gitt nivå på tjenestene. Det faktum at enkelte kommuner eller fylkeskommuner har ekstraordinære inntekter fra kraftrettigheter, kan i en slik sammenheng ses på som både tilfeldig og urimelig. Mot denne oppfatning kan det hevdes at lokale myndigheter i større grad bør få bestemme inntektsgrunnlaget sitt selv – isåfall ville vel kraftinntektene bli oppfattet som mindre problematiske.

Utformingen av konsesjonsreglene kan påvirke aktørenes beslutninger om utnyttelsen av vannressursene. I denne delen fokuseres det på hvordan hjemfallsinstituttet påvirker konsesjonærenes incitamenter til å foreta investeringer i kraftproduksjon.

Hjemfallet avkorter kontantstrømmen til konsesjonæren i forhold til den faktiske kontantstrøm som konsesjonærens investeringer gir opphav til. Generelt sett vil derfor hjemfallet redusere konsesjonærens incitamenter til å investere i forhold til den verdi som investeringene resulterer i. Når fremtidig kontantstrømmer diskonteres, vil betydningen av hjemfallet være relativt liten når den gjenstående del av konsesjonsperioden er lang. Ettersom hjemfallet nærmer seg, kan det imidlertid oppstå tildels store avvik mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene. På den annen side vil betydningen av forvridde investeringsincitamenter være relativt liten dersom virkningen kun blir en utsettelse av investeringene til etter at konsesjonsperioden er utløpt.

Innenfor dagens regime er problemet med underinvestering forsøkt ivaretatt ved reglene om foregrepet hjemfall.[17] Disse reglene gir anledning til en forlengelse av konsesjonsperioden i de tilfeller der det foreligger planer om vesentlige utbygginger eller oppgraderinger av anleggene. De får dermed ikke betydning for mindre investeringsprosjekter. I forbindelse med den pågående diskusjon om reformer av hjemfallsinstituttet er det foreslått ordninger som direkte eller indirekte kompenserer konsesjonæren for foretatte investeringer. I hvilken grad slike ordninger korrigerer investeringsincitamentene, avhenger imidlertid av hvordan de blir utformet.

Nedenfor analyseres først investeringsincitamentene innenfor et stilisert regime med totalhjemfall etter dagens ordning. Dernest diskuteres det samfunnsøkonomiske tapet ved manglende investeringsincitamenter. I de to påfølgende deler analyseres virkningen av ordninger som kompenserer konsesjonæren for investeringskostnader, samt betydningen av blandet eierskap, der eierne ikke i samme grad omfattes av hjemfallet. Avslutningsvis diskuteres det hvordan ulike hjemfallsmodeller står seg i forhold til incitamentsproblemet.

INVESTERINGSINCITAMENTER

For å belyse hvordan konsesjonærens investeringsincitamenter påvirkes av hjemfallsregelen, tas det utgangspunkt i et stilisert investeringsprosjekt.[18]

Anta at prosjektet krever en initial investering med kostnad lik *K*. Prosjektet gir opphav til en strøm av inntekter over prosjektets levetid, lik *T*. Disse inntektene er å forstå som de merinntekter som kan hentes ut fra kraftressursen som følge av at prosjektet gjennomføres. Inntektene antas å være konstante over hele prosjektets levetid

[17] I tillegg finnes en mulighet for forsert avskrivning, slik at driftsmidlene kan avskrives i sin helhet innenfor konsesjonsperioden.

[18] Hjemfallsutvalget (2003b) presenterer en tilsvarende analyse, men med en noe annen fremstillingsform.

og lik I pr. år fra og med investeringstidspunktet. Kalkulasjonsrenten er også konstant over prosjektets levetid, og lik r.

Den totale neddiskonterte verdien av prosjektet over dets levetid er dermed gitt ved

$$\begin{aligned} V^S &= -K + I + \frac{I}{1+r} + \frac{I}{[1+r]^2} + \ldots + \frac{I}{[1+r]^{T-1}} \\ &= \frac{1+r}{r}\left\{1 - \frac{1}{[1+r]^T}\right\} I - K \end{aligned} \tag{7}$$

Størrelsen V^S kan betraktes som den samfunnsøkonomiske verdien av prosjektet.[19]

For en gitt kontantstrøm – inkludert investeringskostnad, inntekter og levetid – kan prosjektets internrente finnes som den kalkulasjonsrente som gjør at prosjektet har verdi akkurat lik null, det vil si slik at $V^s = 0$:

$$\frac{1+r^S}{r^S}\left\{1 - \frac{1}{\left[1+r^S\right]^T}\right\} = \frac{K}{I} \tag{8}$$

Internrenten er med andre ord den høyeste kalkulasjonsrente prosjektet kan tåle uten å gå med underskudd. Internrenten kan tas som et uttrykk for prosjektets lønnsomhet; prosjektet er mer lønnsomt desto høyere internrenten er.

Anta så at tiden fra investeringstidspunktet og frem til hjemfallstidspunktet er $H < T$. Den privatøkonomiske verdien av prosjektet sett fra konsesjonærens side blir da[20]

$$\begin{aligned} V^P &= -K + I + \frac{I}{1+r} + \frac{I}{[1+r]^2} + \ldots + \frac{I}{[1+r]^{H-1}} \\ &= \frac{1+r}{r}\left\{1 - \frac{1}{[1+r]^H}\right\} I - K \end{aligned} \tag{9}$$

På samme måte som ovenfor kan den privatøkonomiske internrenten i prosjektet finnes fra ligningen

---

[19] Det innebærer at alle relevante samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektet er hensyntatt i kontantstrømmen. Når det videre antas at det er samsvar mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader og inntekter, innebærer det at det er forutsatt at eventuelle markedsimperfeksjoner eller fordelingsmessige hensyn er ivaretatt gjennom korreksjoner i kontantstrømmen fra prosjektet.

[20] For enkelhets skyld ses det bort fra virkningen av skattesystemet (se forøvrig ovenfor). Resultatene nedenfor er forøvrig konsistente med at prosjektet er underlagt beskatning, sålenge skattesystemet er nøytralt (for eksempel i form av proporsjonal beskatning og full fradragsrett for alle kostnader). Hjemfallsutvalget (2003b) inneholder en nærmere diskusjon av skattesystemets betydning for investeringsincitamentene.

$$\frac{1+r^P}{r^P}\left\{1-\frac{1}{\left[1+r^P\right]^H}\right\}=\frac{K}{I}. \qquad (10)$$

I og med at konsesjonæren har et kortere tidsperspektiv, blir verdien av prosjektet mindre for ham. Forskjellen kan uttrykkes ved differansen mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske internrenten.

I tabellen nedenfor oppgis internrenten i prosjektet for forskjellige verdier av prosjektets levetid og tiden frem til hjemfall for det tilfellet at den privatøkonomiske internrenten er 7 prosent.[21] Dersom for eksempel levetiden er 40 år, og det er 10 år igjen til hjemfall, vil et prosjekt som for konsesjonæren har en internrente på 7 prosent, ha en internrente på 15 prosent over hele prosjektets levetid. Det innebærer at når det er 10 år igjen til hjemfall, vil en konsesjonær med et avkastningskrav på 7 prosent kun gjennomføre prosjekter som har en samfunnsøkonomisk avkastning som er minst dobbelt så høy.

Tabell 3: Samfunnsøkonomisk avkastning/internrente (privat internrente r^P = 7 %)

		Tid til hjemfall				
		$H = 2$	$H = 5$	$H = 10$	$H = 20$	$H = 30$
Prosjektets levetid	$T = 10$	107 %	26 %	7 %	-	-
	$T = 20$	107 %	29 %	14 %	7 %	-
	$T = 30$	107 %	30 %	15 %	9 %	7 %
	$T = 40$	107 %	30 %	15 %	9 %	8 %

Det fremgår av tabellen at desto kortere tid det er til hjemfall, desto større blir avviket mellom konsesjonærens avkastningskrav og den faktiske avkastningen i prosjektet. Når det bare er kort tid til hjemfall, vil selv ikke ekstremt lønnsomme prosjekter bli gjennomført; med 2 år igjen av konsesjonsperioden er ikke prosjekter med samfunnsøkonomisk internrente på 100 prosent privatøkonomisk lønnsomme. Til gjengjeld har hjemfallet liten eller ingen betydning når tiden frem til hjemfall er lang; det er i praksis sammenfall mellom konsesjonærens avkastningskrav og den samfunnsøkonomiske avkastningen når tiden til hjemfall er 20 år eller mer.

Tabellen viser også at det primært er tiden til hjemfall som er av betydning for investeringsincitamentene. Prosjektets levetid har betydning, i den forstand at et

[21] Valget av 7 % som privatøkonomisk avkastningskrav er noe tilfeldig. I ECON (2002a) argumenteres det for at det nominelle avkastningskravet for denne typen virksomhet er 7-8 % etter skatt, som med en inflasjonsrate på 2-3 % tilsvarer et reelt avkastningskrav på 4-6 %. I samfunnsøkonomiske kalkyler har det vært vanlig å bruk en kalkulasjonsrente på 7 %. For analysen av forskjellen mellom den privatøkonomiske og det samfunnsøkonomiske internrenten spiller imidlertid nivået på det privatøkonomiske avkastningskravet en relativt beskjeden rolle.

prosjekt med lang levetid er mer verdifullt enn et prosjekt med kort levetid, og den samfunnsøkonomiske internrenten er derfor høyere desto lengre levetiden er. En økning i levetiden gir allikevel bare beskjedent utslag i internrenten når levetiden i utgangspunktet er lang. Når det er mindre enn 10 år igjen til hjemfall, spiller det liten rolle om prosjektets levetid er 20, 30 eller 40 år.

Selv om beregningene ovenfor er basert på et svært enkelt eksempel, viser de at det kan oppstå tildels betydelige avvik mellom det privatøkonomiske og det samfunnsøkonomiske incitamentet til å investere, særlig når tiden til hjemfall er kort. Når den gjenstående del av konsesjonsperioden er lang, er imidlertid avviket ikke større enn at det neppe vil ha vesentlig innvirkning på hvilke investeringer som blir gjennomført.

Beregningene antyder også at reglen om foregrepet hjemfall kan være tilstrekkelige til å korrigere investeringsincitamentene (vel og merke for de prosjekter som omfattes av regelen). Utenfor 25-årsfristen er neppe investeringsincitamentene vesentlig svekket som følge av hjemfallet. Fornyelsesperioden på 50 år skulle også være mer enn tilstrekkelig til å sikre at ikke hjemfallet får betydning for incitamentene til å investere. For at regelen skal virke etter hensikten, er det imidlertid nødvendig at prosessen kan gjentas. Dersom konsesjonsperioden bare kan forelenges én gang (slik forutsetningen er idag), vil underinvesteringsproblemet oppstå på nytt når den nye konsesjonsperioden nærmere seg slutten.

Forslaget om hjemfallsopsjon innebærer en form for kontinuerlig rullering av konsesjonsperioden, i den forstand at tiden til hjemfall er minst like lang som varslingstiden for utøvelse av opsjonen. Med en tilstrekkelig lang varslingstid – for eksempel 25 år – vil investeringsincitamentene i praksis ikke være berørt (sålenge opsjonen ikke er utøvet).

SAMFUNNSØKONOMISK TAP

Analysen av forskjellen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske internrenten gir ikke nødvendigvis et godt uttrykk for det samfunnsøkonomiske tapet ved at konsesjonærens incitamenter er forvridd. For å vurdere størrelsen på tapet, må en gjøre forutsetninger om konsekvensene av at konsesjonæren lar være å gjennomføre prosjektet.

Én mulighet er at prosjektet aldri blir gjennomført. Isåfall er det klart at tapet er større desto kortere tid det er til hjemfall. Avviket mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten avtar med lengden på den gjenstående konsesjonsperioden, og det er når konsesjonsperioden går mot slutten at konsesjonæren avstår fra å gjennomføre prosjekter som er svært lønnsomme i samfunnsøkonomisk forstand.

En annen mulighet er at konsesjonæren istedenfor å gjennomføre prosjektet, velger et annet prosjekt med kortere økonomisk levetid. Dette innebærer et samfunnsøkonomisk tap, i den grad prosjekter med kortere levetid har en lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn prosjekter med lengre levetid (det vil for eksempel være tilfellet dersom nåverdien av kostnadene ved en serie kortvarige prosjekter er høyere enn nåverdien av et tilsvarende prosjekt med lang levetid). Tapet vil imidlertid være mindre enn om prosjektet aldri blir gjennomført.

En tredje mulighet er at prosjektet blir utsatt til etter at hjemfall har funnet sted. Etter hjemfall vil en ny konsesjonær overta (evt. vil den opprinnelige konsesjonen fornyes), og investeringen vil da fremstå som privatøkonomisk mer lønnsom. Dersom prosjektet gjennomføres umiddelbart etter hjemfall, og tiden til hjemfall er H, er verdien av det utsatte prosjekt, V_H^S, lik den diskonterte verdien av det samme prosjektet om det hadde vært igangsatt umiddelbart: [22]

$$V_H^S = \frac{1}{[1+r]^H} V^S . \tag{11}$$

Verdien av et utsatt prosjekt lavere desto høyere rentesatsen er og desto lengre tid det er til hjemfall. Tapet ved at prosjektet blir utsatt, kan uttrykkes som differansen mellom verdien av prosjektet dersom det blir igangsatt umiddelbart og verdien av prosjektet dersom det blir utsatt:

$$\Delta V^S = V^S - V_H^S = \left\{ 1 - \frac{1}{[1+r]^H} \right\} V^S . \tag{12}$$

Analysen ovenfor viste at forskjellen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske lønnsomheten øker ettersom hjemfallet nærmere seg. For et gitt nivå på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er imidlertid tapet ved at prosjektet utsettes mindre desto kortere tid det er til hjemfall. Der er med andre ord to effekter som trekker i hver sin retning, og det er derfor ikke nødvendigvis slik at konsekvensene av forvridde investeringsincitamenter er større desto nærmere man er utløpet av konsesjonsperioden.

Ta utgangspunkt i et prosjekt som for konsesjonæren akkurat balanserer på lønnsomhetsgrensen, det vil si slik at $V^P = 0$, eller

$$K = \frac{1+r}{r} \left\{ 1 - \frac{1}{[1+r]^H} \right\} I . \tag{13}$$

Ved å sette uttrykket i (13) inn i (12),[23] kan tapet ved at prosjektet utsettes skrives som

---

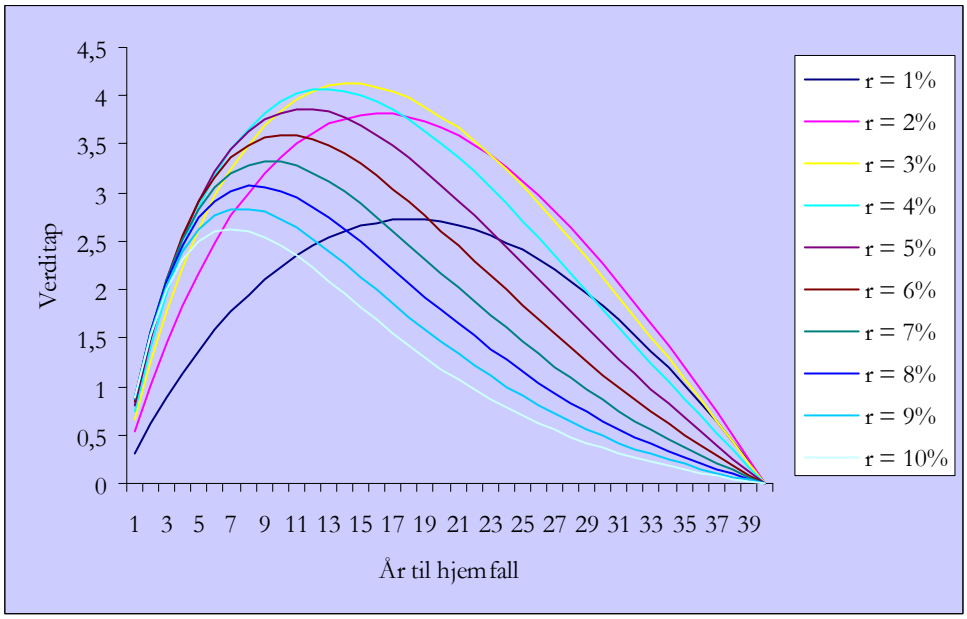
[22] Her er det forutsatt at prosjektets økonomiske egenskaper er uavhengige av igangsettelsestidspunktet. I mange prosjekter vil det være en "opsjonsverdi" ved å utsette igangsettelsen, for eksempel på grunn av mulighetene for å nyttiggjøre seg ny teknologi som først blir tilgjengelig på et senere tidspunkt. Forutsetningen om tidsuavhengighet innebærer at en slik eventuell utsettelsesgevinst også er uavhengig av når prosjektet igangsettes – det er med andre ord alltid en verdi ved å utsette prosjektet ytterligere. For konsesjonæren er denne opsjonen mindre, i og med at han på grunn av hjemfallet ikke i samme grad kan nyte godt av mulighetene for å utsette prosjektet. Isåfall vil de privatøkonomiske kostnadene ved prosjektet være lavere for konsesjonæren enn de samfunnsøkonomiske kostnadene, der tapet ved ikke å oppnå utsettelsesgevinsten er tatt hensyn til. Denne effekten motvirker tendensen til for svake investeringsincitamenter. På den annen side innebærer en eventuell forsering av investeringene i seg selv et tap.

[23] Her er det implisitt forutsatt at det ikke er forskjell på det privatøkonomiske og det samfunnsøkonomiske avkastningskravet.

$$\Delta V^S = \frac{1+r}{r}\left\{1-\frac{1}{[1+r]^H}\right\}\left\{\frac{1}{[1+r]^H}-\frac{1}{[1+r]^T}\right\}I\,. \qquad (14)$$

Figuren nedenfor illustrer hvordan tapet avhenger av tiden frem til hjemfall. I figuren er det forutsatt at prosjektet har en levetid på 40 år (dvs. $T = 40$), og tapet er målt i forhold til inntektene fra prosjektet *I*. Figuren viser for eksempel at dersom kalkulasjonsrenten er 7 prosent, og tiden til hjemfall er 10 år, vil tapet ved at prosjektet utsettes være 3,3 ganger verdien av den årlige inntekten som prosjektet gir opphav til.

Figur 1: Verditap ved utsettelse i forhold til årlig prosjektinntekt (levetid T = 40 år)



Det fremgår av figuren at tapet er lite når tiden til hjemfall er kort. Det skyldes at det ikke er store kostnader ved en kort utsettelse av prosjektet. Tapet er også relativt lite dersom det er lang tid til hjemfall. Det skyldes at lønnsomheten av prosjekter som er marginale fra et privatøkonomisk synspunkt, isåfall er beskjeden også fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Tapet ved at et prosjekt utsettes, er størst når tiden til hjemfall hverken er kort eller lang. Dersom avkastningskravet for eksempel er 7 prosent, er tapet størst når det er 9 år igjen av konsesjonsperioden.

Figuren viser at både størrelsen på tapet og hvordan det henger sammen med tiden til hjemfall, avhenger av rentesatsen. For en gitt samfunnsøkonomisk verdi av prosjektet øker utsettelsestapet med rentesatsen. Den samfunnsøkonomiske verdien avhenger imidlertid også av rentesatsen; for en gitt privatøkonomisk verdi av prosjektet (som her er 0) avtar den samfunnsøkonomiske verdien med rentesatsen når det er lang tid til hjemfall, men øker med rentesatsen når tiden er kort. Den samlede betydning av rentesatsen avhenger av samspillet mellom disse effektene. Tapet ved at konsesjonæren ikke gjennomfører prosjektet avtar med rentesatsen når det er relativt lang tid til hjemfall, men øker når det er kort tid igjen. Maksimumspunktet nås senere når renten er lav enn når den er høy.

VEDERLAG OG KOMPENSASJON

Etter dagens hjemfallsordning overdras eiendomsretten til både fall og anlegg vederlagsfritt. Det foreligger imidlertid forslag som direkte eller indirekte innebærer at konsesjonæren gis en eller annen form for vederlag på hjemfallstidspunktet. Noen av forslagene går ut på at det fastsettes en kompensasjon for anlegget etter nærmere bestemte regler. Forslaget om ressurshjemfall inneholder en implisitt kompensasjonsordning, eventuelt at konsesjonæren gis en automatisk rett til å videreføre driften av anlegget. Kompensasjon kan gis fra staten (eller kommunen/fylkeskommunen, avhengig av til hvem hjemfallet skjer), eller ved at den opprinnelige konsesjonæren overdrar rettighetene til anlegget til en ny konsesjonær for et beløp som avtales mellom partene.

Flere av forslagene synes å legge til grunn en form for rettferdighetsbetraktning, idet konsesjonæren skal kompenseres for påløpte kostnader som ikke er motsvart av tilsvarende inntekter. Slike ordninger gir imidlertid ikke nødvendigvis gode investeringsincitamenter. Fra et incitamentssynspunkt bør vederlaget stå i forhold til de verdier som investeringene gir opphav til. Nedenfor ses det først på incitamentsriktige vederlagsordninger. Deretter analysers incitamentsvirkningene av andre kompensasjonsordninger.

Analysen tar utgangspunkt i eksemplet ovenfor. Verdien av den gjenstående kontantstrømmen på hjemfallstidspunktet er da gitt ved

$$V_{H+}^{S} = \frac{1+r}{r}\left\{1-\frac{1}{[1+r]^{T-H}}\right\}I\,. \tag{15}$$

Dersom konsesjonæren får en andel a av denne verdien utbetalt ved hjemfall, blir den privatøkonomiske verdien av prosjektet sett fra investeringstidspunktet

$$\begin{aligned} V_a^P &= -K + I + \frac{I}{1+r} + \frac{I}{[1+r]^2} + \ldots + \frac{I}{[1+r]^{H-1}} + \frac{aV_{H+}^S}{[1+r]^H} \\ &= \frac{1+r}{r}\left\{1-\frac{1-a}{[1+r]^H}-\frac{a}{[1+r]^T}\right\}I - K \end{aligned} \tag{16}$$

For $a=0$ (ingen kompensasjon) er $V_a^P = V^P$, mens for $a=1$ (full kompensasjon) er $V_a^P = V^S$.

For en gitt privatøkonomisk avkastning (inkludert kompensasjon for gjenstående verdi) kan man beregne den samfunnsøkonomiske avkastningen i prosjektet. I tabellen nedenfor er dette gjort for et prosjekt med 40 års levetid (dvs. T = 40) der den privatøkonomiske internrenten er 7 prosent. Tabellen oppgir den samfunnsøkonomiske avkastningen i prosjektet for forskjellige forutsetninger om kompensasjonsgrader og tider til hjemfall. Dersom tiden til hjemfall er 5 år, og kompensasjonsgraden er 50 prosent, blir den samfunnsøkonomiske avkastningen lik 10 prosent; differansen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske er med andre ord 10 – 7 = 3 prosentpoeng.

Tabell 4: Samfunnsøkonomisk avkastning (privat internrente r^P = 7%, levetid T = 40)

		Tid til hjemfall				
		$H = 2$	$H = 5$	$H = 10$	$H = 20$	$H = 30$
Kompensasjonsgrad	$a = 0$ %	107 %	26 %	15 %	9 %	8 %
	$a = 25$ %	25 %	17 %	12 %	9 %	8 %
	$a = 50$ %	14 %	12 %	10 %	8 %	7 %
	$a = 75$ %	10 %	9 %	8 %	8 %	7 %
	$a = 100$ %	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %
	$a = 125$ %	5 %	6 %	6 %	7 %	7 %

Som det fremgår av tabellen, gjør selv beskjedne kompensasjonsgrader betydelig utslag i differansen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske avkastningen. Det gjelder særlig når det er kort tid igjen til hjemfall; mens et prosjekt som akkurat er privatøkonomisk lønnsomt med 5 år igjen til hjemfall har en samfunnsøkonomisk avkastning på 26 prosent når det ikke gis kompensasjon overhodet, er avkastningen 12 prosent når kompensasjonsgraden er 50 prosent. Når tiden til hjemfall er lang, spiller kompensasjonsgraden liten rolle.

I siste linje i tabellen er vist et eksempel der konsesjonæren overkompenseres. Overkompensasjonen medfører at incitamentet til å investere blir for sterkt, og den samfunnsøkonomiske avkastningen blir derfor lavere enn det privatøkonomiske avkastningen. Utslaget er allikevel begrenset, ihvertfall for den kompensasjonsgraden som her er lagt til grunn.

På samme måte som ovenfor kan man finne et uttrykk for det samfunnsøkonomiske tapet ved utsettelse av prosjektet, som her blir

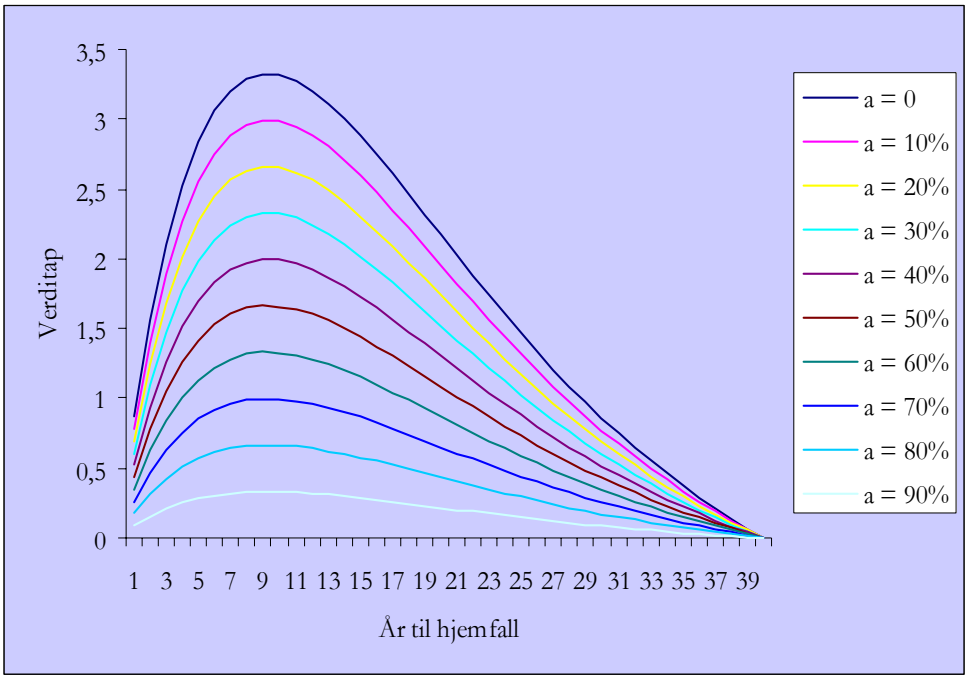
$$\Delta V_a^S = [1-a]\frac{1+r}{r}\left\{1-\frac{1}{[1+r]^H}\right\}\left\{\frac{1}{[1+r]^H}-\frac{1}{[1+r]^T}\right\}I\ . \tag{17}$$

Som det fremgår av uttrykket, er tapet proporsjonalt med den andel av verdien etter hjemfall som ikke tilfaller konsesjonæren:

$$\Delta V_a^S = [1-a]\Delta V^S\ . \tag{18}$$

Figuren nedenfor illustrerer tapet for forskjellige verdier av kompensasjonsgraden *a*. For eksempel vil en kompensasjonsgrad på 50 prosent halvere tapet ved at prosjektet blir utsatt til etter hjemfall.

Figur 2: Verditap og kompensasjonsgrad (internrente r = 7%, levetid T = 40)



Fra et incitamentssynspunkt bør altså vederlaget til konsesjonæren avspeile den gjenstående merverdi som vedkommendes investeringer har gitt opphav til. Det kan oppnås ved at vederlaget beregnes i forhold til markedsverdien av bruksrettigheten til fall og anlegg (evt. korrigert for det opprinnelige anlegget på konsesjonstidspunktet og grunnrente).[24] Dersom konsesjonæren får rett til å overdra anlegget til en ny konsesjonær, og salgssummen fastsettes ved forhandlinger mellom partene, vil summen formodentlig stå i forhold til markedsverdien (hvordan fordelingen blir, avhenger blant annet av partenes forhandlingsstyrke). Dersom konsesjonæren får anledning til å selge til høystbydende, kan salgssummen komme svært nær den faktiske verdien av anlegget. Utfra hensynet til investeringsincitamentet vil et slikt utfall være gunstig.[25]

Mange av de vederlagsordninger som har vært diskutert, tar ikke utgangspunkt i inntektssiden i investeringsregnskapet, men i kostnadssiden; istedenfor å belønne konsesjonæren for de verdier vedkommende har lagt grunnlaget for, skal konsesjonæren kompenseres for de kostnader vedkommende har hatt.[26] Uaktet rettferdigheten i slike kompensasjonsordninger gir de ikke nødvendigvis gode investeringsincitamenter.

---

[24] I relasjon til diskusjonen i Hjemfallsutvalget (2003b) kan det være verd å understreke at vederlaget ikke behøver å inneholde noe element av grunnrente. Tvertimot; på marginen er det merverdien knyttet til anlegget – altså avkastningen utover grunnrenten – som utgjør investeringsincitamentet. Man kunne eventuelt benytte den skattemessige beregningen av grunnrenten for å trekke denne ut av vederlaget.

[25] Sunnevåg, Rusten og Sørgard (2003), kap. 6, inneholder en nærmere diskusjon av hvordan utformingen av oppgjøret mellom gammel og ny konsesjonær påvirker incitamentene til investeringer (og derved også deltagelse i en evt. konkurranse om konsesjonsrettighetene).

[26] I Hjemfallsutvalget (2003b) gjøres et tilsvarende skille mellom henholdsvis "markedsbaserte" og "kostnadsbaserte" ordninger.

Dersom den økonomiske kompensasjon er A, blir den privatøkonomiske verdien av prosjektet

$$\begin{aligned} V_A^P &= -K + I + \frac{I}{1+r} + \frac{I}{[1+r]^2} + \ldots + \frac{I}{[1+r]^{H-1}} + \frac{A}{[1+r]^H} \\ &= \frac{1+r}{r}\left\{1 - \frac{1}{[1+r]^H}\right\} I - \left[1 - \frac{1}{[1+r]^H}\frac{A}{K}\right] K \end{aligned} \tag{19}$$

Fra konsesjonærens synspunkt virker altså kompensasjon som om investeringskostnaden blir redusert.

Betydningen av kompensasjonen avhenger åpenbart av dens størrelse, som igjen avhenger av de prinsipper som legges til grunn ved fastsettelsen. Man kan tenke seg mange forskjellige modeller, inklusive ordninger basert på

- historisk kostnad (justert for avskrivninger),
- kostnad ved replassering på hjemfallstidspunkt (justert for slitasje og elde), og
- salgsverdi av anlegg på hjemfallstidspunkt.

Det er vanskelig å si noe helt presist om hvordan kompensasjonsordningen vil innvirke på investeringsincitamentene uten å kjenne detaljene i ordningen. Nedenfor omtales derfor bare et eksempel, for å illustrere at kompensasjon for investeringskostnader generelt sett ikke gir korrekte investeringsincitamenter.

Anta at kompensasjonen er basert på historisk investeringskostnad og at kostnaden avskrives lineært, det vil si med et fast beløp pr. år over prosjektets levetid.[27] Den nedskrevne verdien av investeringen på hjemfallstidspunktet blir da

$$A = \frac{T-H}{T} K . \tag{20}$$

Innsatt i ligning (19) finner man følgende uttrykk for den privatøkonomiske verdien av prosjektet:

$$V_A^P = \frac{1+r}{r}\left\{1 - \frac{1}{[1+r]^H}\right\} I - \left[1 - \frac{1}{[1+r]^H}\frac{T-H}{T}\right] K . \tag{21}$$

På samme måte som ovenfor kan man sammenligne den privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske avkastningen i prosjektet, der det tas hensyn til at det gis kompensasjon. Tabellen nedenfor viser den samfunnsøkonomiske avkastningsraten for et prosjekt som har privatøkonomisk internrente på 7 prosent for forskjellige levetider

[27] Dette er dagens ordning, der anleggsinvesteringer avskrives lineært over 67 år, mens investeringer i maskiner og utstyr avskrives lineært over 40 år.

og tider til hjemfall. Dersom for eksempel levetiden for prosjektet er 40 år, og tiden til hjemfall er 10 år, er den samfunnsøkonomiske avkastningen av prosjektet 9 prosent. I dette tilfellet er differansen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske avkastningsraten dermed 9 – 7 = 2 prosentpoeng.

Tabell 5: Samfunnsøkonomisk avkastning (privat internrente r^P = 7%)

		Tid til hjemfall				
		$H = 2$	$H = 5$	$H = 10$	$H = 20$	$H = 30$
Prosjektets levetid	$T = 10$	12 %	10 %	7 %	-	-
	$T = 20$	11 %	10 %	9 %	7 %	-
	$T = 30$	10 %	9 %	9 %	8 %	7 %
	$T = 40$	9 %	9 %	9 %	8 %	7 %

Kompensasjonen for investeringsutgifter reduserer differansen mellom den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, men eliminerer den ikke. Sammenlignet med det tilfellet at det ikke gis kompensasjon, er betydningen av kostnadskompensasjon størst når det er relativt kort tid til hjemfall. Avviket i avkastningsrater er allikevel større desto kortere tiden til hjemfall er. Det skyldes den grunnleggende forskjellen i tidshorisont for konsesjonæren og hjemfallsmyndigheten som ble analysert ovenfor, som er større desto kortere tid det er til hjemfall. Selv om kompensasjonen for investeringskostnader reduserer differansen mellom avkastningsratene, er ikke effekten tilstrekkelig til å fjerne dette grunnleggende avviket. Når tiden til hjemfall er lengre enn 20 år, har kompensasjonen liten eller ingen betydning for differansen mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske avkastningsraten. Som påpekt ovenfor, er det uansett liten forskjell i avkastningsratene når tiden til hjemfall er såpass lang.

Virkningen av kompensasjonen er større desto lengre levetid prosjektet har. Det skyldes at – for en gitt tid til hjemfall – er avskrivningen mindre, og kompensasjonen derfor større, desto lengre prosjektets levetid er. I tilfellet uten kompensasjon er avviket mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske avkastningsraten stor når prosjektets levetid er lang, noe som skyldes at avkortingen av kontantstrømmen er relativt større for et prosjekt med lang levetid enn for et prosjekt med kort levetid (se tabell 3). Når det gis kompensasjons for investeringskostnader, domineres denne effekten av betydningen av avskrivningene, slik at differansen alt i alt blir mindre for lengre levetider.

Sammenligner man tabellene 4 og 5, finner man at mens et vederlag som avspeiler den gjenstående verdien av prosjektet er tilstrekkelig til å utligne forskjellen i den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske avkastningsraten, gir kompensasjon for investeringskostnader ikke samme resultat. I det aktuelle eksemplet gir kostnadskompensasjon omtrent samme virkning som et 75 prosent verdivederlag (for et prosjekt med levetid $T = 40$ år).

BLANDET EIERSKAP

I diskusjonen ovenfor var det forutsatt at eierne av kraftverket har sammenfallende interesser. Mer spesielt var det forutsatt at eierne er underlagt de samme regler om hjemfall. Det er ikke nødvendigvis tilfellet.

I forslaget om såkalt "offentlig" hjemfall er det lagt til grunn at kraftverket hjemfaller til de opprinnelige (offentlige) eierne, det vil si de kommunale, fylkeskommunale eller statlige eierne på konsesjons- eller lovgivningstidspunktet. Isåfall kan det tenkes situasjoner der noen av eierne i selskapet er omfattet av hjemfall, mens andre ikke er det. Det vil for eksempel gjelde dersom noen av de offentlige eierne har solgt eierandeler til private interessenter. I en slik situasjon har eierne ulike investeringsincitamenter. Eiere som får redusert eller mister sine eierandeler som følge av hjemfall, har for svake incitamenter til å investere. Eiere som får økt sine eierandeler ved hjemfall, har derimot for sterke investeringsincitamenter.

Tankegangen kan illustreres med et enkelt eksempel. Igjen tas det utgangspunkt i et investeringsprosjekt med en initial kostnad K og en konstant inntektsstrøm I pr. periode over prosjektets levetid T. Tiden til hjemfall er H. Det fokuseres på en bestemt eier, som har en *ex ante* eierandel α før hjemfall og en *ex post* eierandel β etter hjemfall. Det forutsettes at eieren får en andel av kontantstrømmen fra prosjektet som står i forhold til eierandelen på ethvert tidspunkt. Isåfall er eierens totale neddiskonterte verdi av prosjektet

$$\begin{aligned} V^{\alpha\beta} &= \alpha\left\{-K+I+\frac{I}{1+r}+\ldots+\frac{I}{[1+r]^{H-1}}\right\}+\beta\left\{\frac{I}{[1+r]^{H}}+\ldots+\frac{I}{[1+r]^{T-1}}\right\} \\ &= \alpha\left[\frac{1+r}{r}\left\{1-\frac{1}{[1+r]^{T}}\right\}I-K\right]+[\beta-\alpha]\frac{1+r}{r}\left\{\frac{1}{[1+r]^{H}}-\frac{1}{[1+r]^{T}}\right\}I \end{aligned} \tag{22}$$

Dersom prosjektet er samfunnsøkonomisk sett marginalt – slik at det akkurat balanserer på lønnsomhetsgrensen til gjeldende kalkulasjonsrente – har man

$$\frac{1+r}{r}\left\{1-\frac{1}{[1+r]^{T}}\right\}I-K=0\,. \tag{23}$$

Isåfall kan eierens verdi av prosjektet skrives som

$$V^{\alpha\beta}=[\beta-\alpha]\frac{1+r}{r}\left\{\frac{1}{[1+r]^{H}}-\frac{1}{[1+r]^{T}}\right\}I\,. \tag{24}$$

Det fremgår av uttrykket at eierens verdi er høyere desto mer eierandelen øker ved hjemfall; det vil si, desto større $\beta-\alpha$ er. Desto mindre eierandelen er før hjemfall, desto mindre del av kostnadene må eieren være med å dekke. Desto større eierandelen er etter hjemfall, desto større del av den positive inntektsstrømmen får eieren. Incitamentet til å investere er med andre ord større desto større differansen mellom eierandelen før og etter hjemfall er. Prosjektet har negativ verdi for en eier som får redusert sin eierandel ved hjemfall; det vil si, dersom $\beta-\alpha<0$.

I tabellen nedenfor er angitt verdier for et slikt samfunnsøkonomisk marginalt prosjektet for ulike forutsetninger om forskjellen i eierandel før og etter hjemfall samt tiden frem til hjemfall. Det er tatt utgangspunkt i et prosjekt med levetid 40 år (dvs. T = 40) som er marginalt ved en rente på 7 prosent (dvs. r = 7%). Verdien er målt i forhold til prosjektinntekten pr. periode I. For eksempel er verdien lik 0,7 ganger den totale årlige inntektsstrømmen fra prosjektet for en eier som får økt sin eierandel med 10 prosentpoeng ved hjemfall, når tiden til hjemfall er 10 år.

Tabell 6: Eierinteresser og investeringsincitament (prosjektlevetid T = 40, avkastningskrav r = 7%)

		Tid til hjemfall				
		$H = 2$	$H = 5$	$H = 10$	$H = 20$	$H = 30$
Differanse mellom ex ante og ex post eierandel	β-α = +20%	2,5	2,0	1,3	0,6	0,2
	β-α = +10%	1,2	1,0	0,7	0,3	0,1
	β-α = 0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	β-α = -10%	-1,2	-1,0	-0,7	-0,3	-0,1
	β-α = -20%	-2,5	-2,0	-1,3	-0,6	-0,2

Som forklart ovenfor, er incitamentet til å investere tiltagende med differansen mellom eierandelene *ex post* og *ex ante*. Betydningen av endringen i eierandel er størst når det er kort tid igjen til hjemfall. Det skyldes at en eier som øker sin eierandel, får en større del av den samlede inntektsstrømmen når tiden til hjemfall er kort, og den gjenstående levetid av prosjekt derfor er lang. Tilsvarende vil en eier som får redusert sin eierandel, få en mindre del av den samlede inntektsstrømmen når tiden til hjemfall er kort.

Ulike incitamenter innebærer at det kan oppstå motsetninger mellom eierne. Det kan for eksempel tenkes at et bestemt prosjekt vil være lønnsomt for noen eiere, men ikke for andre. Spesielt kan det tenkes at eiere som får økt sin eierandel ved hjemfall, finner samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter privatøkonomisk lønnsomme. Utfallet av konflikten vil avhenge av styrkeforholdet mellom de ulike eierne.

Dersom eierne som overtar kraftverket ved hjemfall, betaler vederlag eller kompensasjon til eiere som mister sine eierrettigheter, vil interessemotsetningene bli tilsvarende redusert.

KONKLUSJON

Hjemfall gir opphav til et incitamentsproblem. Eiere som mister sine rettigheter ved hjemfall, og dermed får avkortet inntektsstrømmen fra kraftverket, får tilsvarende reduserte incitamenter til investeringer og vedlikehold. Virkningen er større desto kortere den gjenstående tiden til hjemfall er.

Selv om forvridningen av incitamentene tiltar ettersom hjemfallet nærmer seg, øker ikke nødvendigvis problemet. Dersom mangelfulle incitamenter medfører en utsettelse, snarere enn et bortfall av investeringsprosjekter, er problemet mindre desto kortere utsettelsen er.

Incitamentsproblemet kan reduseres ved ordninger som gir de opprinnelige eierne vederlag eller kompensasjon for investeringer. I en incitamentskorrekt ordning vil vederlaget stå i forhold til den gjenstående verdi som konsesjonærenes investeringer har gitt grunnlag for. Ordninger som gir kompensasjon basert på investeringskostnader – korrigert for avskrivninger eller verdiforringelse – kan redusere incitamentsproblemet, men ikke eliminere det.

Fra et incitamentssynspunkt er totalhjemfall uten vederlag eller kompensasjon den mest uheldige ordningen.[28] Med totalhjemfall mister eieren rettighetene ikke bare til selve ressursen, men også til de installasjoner som er anlagt for å utnytte ressursen. Ressurshjemfall – der eieren mister rettighetene til ressursen, men beholder rettighetene til anlegg og installasjoner – har i utgangspunktet bedre incitamentsegenskaper. Dersom konsesjonæren vet at han enten får muligheten til forsatt å drive kraftverket, eller kan selge anlegget til høystbydende, vil incitamentsproblemet i prinsippet være løst. Usikkerhet om hva som vil skje etter konsesjonstidens utløp, vil imidlertid svekke incitamentene.

En ordning med tidsbegrenset konsesjon uten hjemfall vil heller ikke ha dårlige incitamentsegenskaper, ihvertfall sålenge det ikke hersker vesentlig usikkerhet om hvilke endringer som vil bli gjort gjeldende med hensyn til konsesjonsbestemmelsene.

En ordningen med foregrepet hjemfall kan også redusere incitamentsproblemet. Slik den praktiseres idag, er imidlertid foregrepet hjemfall i utgangspunktet et engangsfenomen; konsesjonen skal bare kunne fornyes én gang. Slik sett representerer ordningen kun en midlertidig utsettelse av problemet. Foregrepet hjemfall forutsetter dessuten at det foreligger planer om vesentlige nyinvesteringer. Ordningen løser derfor ikke incitamentsproblemet for mindre investeringer og vedlikehold. I prinsippet kan det tenkes mer fleksible ordninger for foregrepet hjemfall – i ytterste konsekvens vil ordningen ligne ressurshjemfall med rett til forlengelse av bruksretten.[29]

En hjemfallsopsjon som ikke er utøvet, har den egenskap at den kontinuerlig forskyver hjemfallstidspunktet frem i tid. Dersom varslingstiden for opsjonen er tilstrekkelig lang, blir incitamentsproblemet tilsvarende beskjedent – vel å merke sålenge opsjonen ennå ikke er utøvet. Når opsjonen først er utøvet, inntrer incitamentsproblemet med full tyngde.

Forslaget om offentlig hjemfall – der hjemfallet skjer til de opprinnelige eierne – bringer inn en ny dimensjon i incitamentsproblemet. Med offentlig hjemfall vil ulike eiere få forskjellige interesser. Eiere som får redusert sine eierandeler ved hjemfall, vil ha for svake investeringsincitamenter, mens eiere som får økt sine eierandeler, vil ha for sterke incitamenter. Det kan derfor oppstå motsetninger mellom eierne, der eiere som

---

[28] Det tilsvarer ordninger der bruksrettighetene leies ut.

[29] ECON (2002b) inneholder en detaljert gjennomgang av ordninger for foregrepet hjemfall.

mister rettigheter ved hjemfall, i verste fall kan risikere å bli tvunget med på investeringer som de ikke finner lønnsomme. Dette vil igjen få betydning for private aktørers interesser av å engasjere seg i kraftselskaper.

Sålenge hjemfallet består i en eller annen form, er det vanskelig helt å komme utenom incitamentsproblemet. Konsekvensen er dels lavere kostnadseffektivitet i de berørte kraftverkene og dels mindre produksjon. Dette rammer i utgangspunktet både eiere, forbrukere og skattemyndigheter. Virkningen for forbrukerne avhenger av hvordan størrelsen på vannkraftproduksjon påvirker markedsprisene. Ettersom kraftprisene i økende grad forankres i kostnadene for produksjonen av termisk kraft, vil virkningene av vannkraftproduksjon bli tilsvarende mindre. Det er derfor ikke urimelig å tro at lavere effektivitet i kraftproduksjon først og fremst gir seg utslag i overskuddene – til ulempe for eierne og skattemyndighetene.

Incitamentsproblemene vil gi seg umiddelbart utslag. Det vil spesielt være tilfellet der hjemfallstidspunktet er fastsatt i forhold til opprinnelig konsesjonstidspunkt. Virkningen vil også være betydelig for ordningen med offentlig hjemfall, fordi asymmetrien mellom ulike eiere og de innelåsningseffekter som dette gir opphav til, vil gjøre det vanskelig å få nye investorer til å engasjere seg i selskapene (se også neste kapitel). Men også med statlig hjemfall vil investorene måtte ta hensyn til incitamentsstrukturen og den betydning denne får for utviklingen av inntektene fra kraftverkene. Lavere inntekter i fremtiden vil forplante seg i selskapenes verdi. Det er derfor god grunn til å avklare rammebetingelsene så raskt som mulig. Usikkerhet om rammebetingelsene vil i seg selv gjøre engasjementer i kraftsektoren mindre attraktive.

En bakenforliggende årsak til det pågående arbeidet med å reformere hjemfallsinstituttet er at EFTA Surveillance Authority (ESA) har meddelt norske myndigheter at dagens konsesjonsregelverk er i strid med EØS-avtalen. I Regjeringens høringsnotat (OED, 2002, kap. 3.2.5 EØS-avtalen) refereres ESAs syn slik:

> *"... gjeldende konsesjonsregelverk som åpner for meddelelse av tidsubegrensede konsesjoner til offentlige aktører mens øvrige aktører kun kan meddeles konsesjoner med ubegrenset tid med hjemfall, er i strid med EØS-avtalens artikkel 31 om etableringsrett og artikkel 40 om den frie kapitalbevegelighet."*

I tillegge begrunner Regjeringen en nøytralisering av regelverket med at det ikke lenger er grunnlag for dagens ulike behandling av offentlige og private aktører. I høringsnotatet heter det således (OED, 2002, kap. 3.2.4 Endring av aktørenes rolle i energiforsyningen):

> *"De offentlige eiernes rolle er endret ved at de ikke lenger skal ivareta særskilte samfunnsmessige hensyn i kraftforsyningen, hvilket var begrunnelsen for disse aktørenes særstilling i konsesjonslovgivningen."*

I tillegg anfører Regjeringen at et mer nøytralt regelverk i seg selv kan gi gevinster i form av et mer effektivt marked for eierandeler (OED, 2002, kap. 3.1 Bakgrunn – innledning):

> *"Deregulering, omstrukturering og internasjonalisering av energimarkedene i Europa fører til at rammene rundt norsk vannkraftproduksjon og elforsyning er under vesentlig omstilling. De ulike rammevilkårene for markedsaktørene kan svekke konkurransen og verdiskapningen i sektoren."*
>
> *"Samtidig innebærer forslaget at det legges til rette for et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk, noe som kan bidra til økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. Likebehandlingen legger til rette for en mer effektiv organisering av bransjen, og åpner for nye eiere som kan tilføre kraftnæringen ny kapital og kompetanse."*

Begrunnelsen er ytterligere utdypet senere i kapitlet om bakgrunnen for forslaget om eiernøytralt hjemfallsinstitutt (OED, 2002, kap. 3.2.3 Ressursbruk og konkurranse i kraftsektoren):

> *"I forbindelse med omstrukturering og eierskifte gir regelverket offentlige aktører insentiver til å unngå å utløse tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall, ..., noe som kan gå på bekostning av å utvikle effektive eier- og selskapsstrukturer. Norsk kraftsektor er i dag preget av en komplisert organisering, med omfattende innslag av krysseierskap. Reglene om at det pålegges tidsbegrensede konsesjoner dersom den private eierandelen overstiger 1/3, begrenser norske kraftselskapers muligheter til å delta i fusjoner eller kapitalutvidelser som kunne ført til mer rasjonell drift."*

"I de fleste transaksjonene som har omfattet fallrettigheter og kraftanlegg har Statkraft SF vært på kjøpersiden. En årsak er at Statkraft SF kan erverve fallrettigheter uten hjemfallsvilkår, i motsetning til eventuelle private interessenter. Hensynet til effektiv konkurranse i kraftmarkedet setter grenser for Statkraft SFs ekspansjon innenlands, og potensielle kjøpere i dette markedet kan dermed bli enda færre dersom gjeldende regler opprettholdes. En slik inneløsing av eierposisjoner kan virke negativt for verdiskapningen i sektoren. Nye eiere som potensielt kan tilføre selskapene ressurser, og bidra til effektivisering av selskapsstrukturer for å oppnå en mer rasjonell drift, holdes ute."

"Det er et mål for næringspolitikken å legge til rette for å realisere en best mulig verdiskapning i næringslivet nå og i framtiden. At det fortløpende foretas ulike former for omstillinger er en nødvendig forutsetning for å oppnå tilfredsstillende verdiskapning over tid, og rammevilkårene bør derfor utformes slik at de i minst mulig grad hemmer lønnsomme omstillinger. Etablering av et effektivt marked for eierskap til kraftselskap, vannfall og kraftanlegg anses som en sentral premiss i denne sammenheng. Dette tilsier for det første at alle potensielle kjøpere står overfor samme rammevilkår, og for det andre at rammevilkårene i størst mulig grad er like for eksisterende eiere og potensielle kjøpere."

"Like vilkår vil gjøre det lettere for eksisterende eiere å trekke inn nye typer aktører på eiersiden som potensielt kan tilføre eierskapet og selskapene ny kompetanse, tilføre selskapene kapital, avlaste risiko for eksisterende eiere m.v. Likeledes vil det legge til rette for at det kan utvikles mer rasjonelle og kostnadseffektive selskapsstrukturer. Like rammevilkår vil også øke antallet potensielle kjøpere, og forbedre mulighetene for dagens eiere til å realisere verdier. Selskap som drives mindre effektivt kan overdras til aktører som ser et økt potensial i å bedre driften og øke verdiskapningen. Like rammevilkår kan også bidra til bedre drift i selskap som ikke blir berørt av eierskifter ved at en trussel om oppkjøp kan styrke eierens reelle posisjon overfor selskapets ledelse."

Utfra et formål om effektivt utnyttelse av ressursene bør ikke det myndighetsbestemte rammeverket i seg selv påvirke aktørenes beslutninger, bortsett naturligvis fra der dette eksplisitt er hensikten. Dersom det ikke lenger er et mål å forskjellsbehandle ulike eiere, bør regelverket være eiernøytralt.

Denne generelle observasjonen kompliseres imidlertid av et eventuelt mål om offentlig overtagelse av eierskapet. Dersom målet er statlig eie, er det ikke åpenbart hvorfor oppkjøp i regi av Statkraft er uhensiktsmessige. Dersom det offentlige skal overta kraftverkene etter som de hjemfaller, er det heller ikke åpenbart hvordan man etterhvert skal legge til rette for *"et effektivt marked for eierskap"*. Det er i det hele tatt ikke lett å se hvordan man skal kunne forene ønsket om *"at det fortløpende foretas ulike former for omstillinger"* med ønsket om offentlig overtagelse. Et sentralt spørsmål blir derfor om det er mulig – og eventuelt på hvilken måte – en kan kombinere en hjemfallsordning med et effektivt fungerende marked for selskapskontroll.

Spørsmålet om markedet for selskapskontroll reiser mer fundamentale spørsmål om effektivitet, herunder om sammenhengene mellom eierskap, selskapsstruktur og effektivitet. Nedenfor ses det først på virksomheten i kraftsektoren i den hensikt å avdekke områder der det kan tenkes rom for effektivitetsforbedringer. Dernest diskuteres sammenhengen mellom effektivitet og henholdsvis selskapsstruktur, eierskap

og konkurranse. I den forbindelse vurderes også spørsmålet om hvordan statlig eierskap kan kombineres med effektiv konkurranse. Tilsist diskuteres det hvordan ulike utforminger av hjemfallsinstituttet påvirker markedet for selskapskontroll.

AKTIVITER

Innenfor kraftforsyningen kan man skjelne mellom produksjon, omsetning og overføring. Både produksjon og omsetning er konkurranseutsatte virksomheter, mens overføringen er monopolvirksomhet underlagt prisregulering. Selv om alle deler av kraftforsyningen er regulert gjennom konsesjonsbestemmelser, er det bare produksjonen som er direkte berørt av hjemfallet.

Ifølge tall fra Statistisk Sentralbyrås elektrisitetsstatistikk var det i 1999 ialt 16 209 sysselsatte innenfor kraftforsyningen. Av disse var 3 018 (19%) sysselsatt i kraftproduksjon, 1 047 (6%) i kraftomsetning, 7 204 (44%) i nettvirksomhet (overføring) og 4 940 (30%) i fellesvirksomhet og annen virksomhet. Sysselsettingen har falt i de senere år (fra 1998 til 1999 var fallet 7,5%), særlig innenfor nettvirksomheten. Det henger blant annet sammen med strukturendringer i bransjen.

Selv om det tradisjonelt har vært vanlig med vertikalt integrerte selskaper, foregår strukturendringene innenfor de forskjellige delene av kraftforsyningen tildels uavhengig av hverandre. Selskaper skiller ut og selger deler av virksomheten, de utvider virksomheten på enkelte områder, og de samarbeider på noen virksomhetsområder, men ikke på andre. I vurderingen av hjemfallets betydning for selskapsstrukturen, er det derfor naturlig å betrakte kraftproduksjonen isolert. Selv om det i praksis kan være slik at endringer i organiseringen av produksjonen skjer parallelt med endringer i organiseringen av andre deler av kraftforsyningen, er ikke sammenhengen nødvendig. Selv om hjemfallet kan ha betydning for organiseringen av produksjonen, behøver den derfor ikke ha betydning for organiseringen av de andre virksomhetsområdene.

Innenfor kraftproduksjon kan man grovt sett skjelne mellom følgende aktivitetsområder:

- Utbygging,
- drift og vedlikehold,
- produksjonsoptimering,
- markedsaktiviteter, og
- kapitalforvaltning.

Utbyggingen av ny kraftproduksjon har lenge vært begrenset. Det skyldes hovedsakelig at det før 1991-reformen var bygget opp en betydelig overkapasitet, mens man etter reformen har underlagt investeringer mer normale lønnsomhetsvurderinger. Det er ikke grunn til å tro at det vil bli igangsatt nye utbygginger av vesentlig omfang på mellomlang sikt. I den grad det vil bli investert i ny kapasitet i norsk kraftproduksjon, blir det trolig innenfor gasskraft. Det kan også tenkes investeringer av et visst omfang i alternative energikilder, som vindkraft. Norske kraftselskaper har begrenset kompetanse utenom vannkraft, og det virker derfor ikke urimelig at utenlandske selskaper kan tilføre sektoren ny og verdifull kunnskap. Markedet for

innsatsvarer i kraftproduksjon er imidlertid verdensomspennende. Det er derfor vanskelig å se at eierform eller selskapsstruktur skulle ha vesentlig betyding for kostnadene ved å bygge ut ny produksjon. Det er også vanskelig å se noen synergieffekter av betydning mellom utbygging av ny kapasitet og de øvrige aktivitetsområdene. Det er derfor liten grunn til å tro at utbygging skulle ha noen vesentlig betydning for vurderingen av effektiviseringspotensial og sammenhengen mellom effektivitet, eierskap og selskapsstruktur.

Når det gjelder drift og vedlikehold, er det trolig visse stordriftsfordeler knyttet til å utnytte arbeidskraften ved anlegg lokalisert i samme område. Det er imidlertid relativt enkle styrings- og kontrollproblemer forbundet med disse oppgavene, og det burde ikke være vanskelig å hente ut stordriftsfordeler gjennom markedet. Det kan for eksempel skje ved at oppgavene utskilles og organiseres uavhengig av eierskapet til anleggene som sådan (et eksempel er samarbeidet i Vannkraft Øst). Alternativt kan drifts- og vedlikeholdsoppgavene kjøpes i markedet. Det er derfor vanskelig å se at organiseringen av drift- og vedlikeholdsaktivitetene skulle ha vesentlige konsekvenser for vurderingen av sammenhengen mellom effektivitet, eierskap og selskapsstruktur.

Produksjonsoptimering består i å forvalte de eksisterende ressurser på en optimal måte, herunder å fordele vannuttaket mellom ulike kraftanlegg over tid. Produksjonsoptimering er en tildels kompetanseintensiv virksomhet, som bygger på kunnskap om nedbør og tilsig, kapasitetsbegrensninger i anlegg og nett, indirekte virkninger mellom anlegg i samme vassdrag, samt markedsutviklingen mer generelt. I et velfungerende marked vil desentraliserte produksjonsbeslutninger realisere gevinstene ved en effektivt ressursforvaltning. De relevante aktiviteter fordrer imidlertid en tilstrekkelig stor og profesjonell stab for å gjennomføre de nødvendig analyser, og selskapene må derfor ikke bli for små. Akkurat hvor grensen for effektiv minstestørrelse går, er det vanskelig å anslå, blant annet fordi deler av kompetansen kan hentes utenfra (f. eks. i form av modellverktøy og ferdige analyser). Kompetansen er forøvrig i stor grad spesifikk for Norge, i og med at den er knyttet til vannkraft. Det betyr på den ene side at utenlandske eiere neppe har mye kompetanse å tilføre, samtidig som utenlandsk eierskap ikke utgjør noen trussel om at kompetansen skal forsvinne. Det er grunn til å tro at verdien av denne kompetansen vil avta over tid, ettersom kraftmarkedet blir mer integrert og de særegne, vannkraftdrevne prisvariasjonene over sesonger og år blir dempet.

Deltagelse på kraftbørsen og i markedene for bilaterale kontrakter er også relativt kompetanseintensive aktiviteter. Kompetansen er imidlertid generell, og det er liten grunn til å tro at eierskapet som sådan vil være avgjørende for tilgangen til slik kompetanse. Igjen er det imidlertid nødvendig at selskapene har en viss minstestørrelse, for å kunne etablere et tilstrekkelig godt fagmiljø.

Kraftproduksjon er utsatt for betydelig risiko, blant annet på grunn av svingninger i kraftprisen som følge av variasjoner i tilsigs- og temperaturforhold. På lengre sikt er risikoen særlig knyttet til usikkerhet om de myndighetsbestemte rammebetingelser, spesielt miljøpolitiske tiltak. Eierne av kraftproduksjon vil derfor normalt ha et betydelig behov for å tilpasse kapitalstrukturen til den usikkerhet selskapene står overfor. Utover den risikostyring som er mulig å oppnå gjennom de finansielle kraftmarkeder (som først og fremst gjelder relativt få år frem i tid), har eierne behov for å diversifisere sin portefølje. Det kan dels skje ved å spre investeringene innenfor

kraftsektoren (f.eks. ved å fordele eierskapet på ulike teknologier, som vannkraft, varmekraft og alternative energikilder) og dels ved å begrense den del av porteføljen som er investert i kraftproduksjon. I noen tilfeller vil det være ønskelig for eierne at selskapene selv diversifiserer sin virksomhet, for eksempel ved å investere i ulike teknologier. Slik kapitalforvaltning forutsetter at selskapene har en viss størrelse.

SELSKAPSSTRUKTUR OG EFFEKTIVITET

Med selskapsstruktur menes den selskapsmessige organiseringen av kraftvirksomheten. Den vertikal dimensjonen vedrører aktiviteter på ulike nivåer i verdikjeden, mens den horisontal dimensjonen vedrører aktiviteter på samme nivå. Spørsmålet er om organiseringen av virksomheten mellom selskapene i sektoren har betydning for effektiviteten.

Som det fremgår av diskusjonen ovenfor, er det vanskelig å se at det er vesentlige synergieffekter i den vertikale kjeden. Prinsipielt betyr det at graden av vertikal integrasjon har liten betydning for effektiviteten i kraftproduksjonen. Spesielt er det ingenting i veien for å separere utbygging, drift og vedlikehold, produksjonsoptimering, markedsaktiviteter og kapitalforvaltning. Slik separasjon forekommer i praksis, for eksempel ved at en kraftprodusent setter bort enkeltaktiviteter til andre eller inngår i samarbeidsordninger for deler av virksomheten.

I den grad det eksisterer synergieffekter, er de derfor først og fremst horisontale. De kan dels være forbundet med kompetanse og tilgang til analyseapparat i forbindelse med produksjonsoptimering og dels med utnyttelse av stordriftsfordeler på administrasjonssiden. Utover at selskapene bør ha en visse minstestørrelse, og at de fremste effektivitetsgevinstene ligger i å integrere de minste selskapene – enten med hverandre eller i større selskaper – er det vanskelig å se at de horisontale synergieffektene kan være særlig store.

EIERSKAP OG EFFEKTIVITET

Som påpekt i sitatene ovenfor, kan eierne ha betydning for den kunnskap og kapital som tilflyter selskapene. Dette gjelder også i kraftbransjen. Kraftsektoren er imidlertid vel etablert, kompetansenivået er generelt sett høyt innenfor den dominerende vannkraftproduksjonen, den teknologiske utviklingen går ikke spesielt raskt og omfanget av nyinvesteringer vil være relativt beskjedent i årene fremover. Slik sett spiller det formodentlig en relativt beskjeden rolle hvem som eier kraftproduksjonen.

En mulig unntagelse gjelder utviklingen av ny kraftproduksjon basert på termiske teknologier (så som gasskraft) og fornybare energikilder. På grunn av den ensidige avhengigheten av vannkraft er kompetansenivået i Norge ikke spesielt høyt på disse områdene. For norske selskaper kan eiermessige integrasjon med utenlandske selskaper representere den mest effektive måte å få tilgang til slik kompetanse. Dersom utenlandske selskaper skal etablere seg med ny produksjon i Norge, er det ikke utenkelig at de vil ønske å gjøre dette via oppkjøp av etablerte selskaper, for derigjennom å tilegne seg lokalkunnskap og kompetanse om det norske og nordiske markedet.

Strukturelle endringer forutsetter som regel endringer i eierskapet. Det finnes fremdeles en lang rekke kraftproduksjonsselskaper som formodentlig er for små til å

operer fullt effektivt innenfor alle aktivitetsområder. Skal en få til en konsolidering av selskapsstrukturen, er det imidlertid nødvendig med eierskifter. Utenom Statkraft er det få av dagens offentlige eiere – det vil si kommuner og fylkeskommuner – som er villige, enn si istand til, å reise den kapital som er nødvendig for å få til en eiermessige restrukturering av bransjen. Det tilsier isåfall at private eiere (nasjonale eller internasjonale) må slippe til om en skal få til den ønskede strukturendring.

Som diskutert i kapitlet om fiskale hensyn, har eiere generelt, og offentlig eiere mer spesielt, et styringsproblem overfor sine selskaper. Dette problemet er neppe av de største i dagens vannkraftselskaper. Styringsproblemet må imidlertid forventes å tilta med selskapenes størrelse, lønnsomhet og deltagelse i aktiviteter utenom selve vannkraftproduksjonen. Med en utvikling mot større og mer diversifiserte selskaper – som har sin lønnsomhet forankret i overskudd fra vannkraftproduksjon – vil styringsproblemene formodentlig ble mer like de man finner i andre sektorer. En slik utvikling lar seg neppe stoppe (bortsett fra av eierne selv), og betydningen av effektivt eierskap kan derfor bli større over tid.

KONKURRANSE OG EFFEKTIVITET

Som påpekt ovenfor taler horisontale synergieffekter for en mer konsentrert selskapsstruktur. Dette hensynet må imidlertid avveies mot hensynet til effektiv konkurranse. Dersom markedsstrukturen blir for konsentrert, vil konkurransen undergraves og selskapene bli istand til å utøve markedsmakt. Det vil være til skade for forbrukerne og effektiviteten i kraftforsyningen mer generelt.

Gjennom konkurransepolitikken kan myndighetene begrense utviklingen mot et mer konsentrert marked. De alminnelige konkurransepolitiske virkemidler strekker imidlertid ikke til for å redusere konsentrasjonen i et marked der markedsmakt allerede er blitt et problem. Gjennom sitt eierskap har imidlertid staten i prinsippet mulighet til å etablere en selskapsstruktur som fremmer konkurranse. Konkurransetilsynet har nylig foreslått overfor Næringsdepartementet at Statkraft splittes i to eller flere selskaper for å fremme konkurransen. En lignende tanke har fått tilslutning i deler av Stortinget, der Arbeiderpartiets, Senterpartiets og Sosialistisk Venstrepartis representanter i næringskomiteen har antydet en oppsplitting av det statlige eierskapet i kraftbransjen på flere norske eiermiljøer som en løsning på konkurranseproblemet (kfr. Innst. S. nr. 289, 2002-2003; se forøvrig Bye et al, 2003).

Disse ulike forslagene berører et viktig spørsmål: I hvilken grad har eierskapsmessige forbindelser mellom selskapene betydning for konkurranseforholdene? Dersom en forutsetter at eierne har som formål å maksimere verdiene av sine aktiva, er svaret forsåvidt enkelt; desto sterkere de eiermessige forbindelsene er, desto dårligere blir konkurransen. Det skyldes at eiere med interesser i flere selskaper ikke ønsker at selskapene rivaliserer på en måte som undergraver lønnsomheten. Tvertimot vil det være ønskelig at selskapene opptrer på en koordinert måte, slik at den samlede lønnsomheten blir størst mulig.[30]

[30] Problemstillingen er nylig diskutert i Bye et al (2003); se også von der Fehr et al (1998) og Konkurransetilsynet (2003).

Slik sett kan det være grunn til viss skepsis når det gjelder mulighetene for å oppnå større konkurranse ved å splitte opp statens eierinteresser på ulike selskaper. Effektiv konkurranse krever isåfall at staten ikke er opptatt av lønnsomheten i sitt samlede engasjement; i motsatte fall vil den nemlig ikke ha interesse av at de ulike, statlige selskapene rivaliserer. Men dersom staten ikke skal være opptatt av samlet lønnsomhet, blir det vanskelig å styre selskapene på en måte som innebærer at de hver for seg blir mest mulig lønnsomme. Staten står således overfor en vanskelig avveining mellom eksterne og interne styringsincitamenter: En mer oppsplittet selskapsstruktur kan gi grunnlag for sterkere konkurranse, men forutsetter samtidig en større forsiktighet med hensyn til å kreve bedriftsøkonomisk avkastning.

Dette problemet vil bli ytterligere aktualisert ettersom nye kraftverk hjemfaller til staten. Med et stadig større statlig engasjement, øker vanskeligheten med å organisere virksomheten slik at man oppnår både effektiv priskonkurranse og intern effektivitet.

Et alternativ til at staten driver virksomheten i egne selskaper, er at den settes bort til andre. Det kan for eksempel skje gjennom anbud, der private aktører konkurrerer om tidsbegrensede produksjonsrettigheter. Ved å spre rettighetene på et tilstrekkelig antall aktører, kan det etableres effektiv konkurranse i kraftmarkedet. En slik organisering bringer imidlertid inn incitamentsproblemet i forhold til investeringer og vedlikehold med full tyngde (se forrige kapitel). En løsning med statlig eierskap til ressursene og utleie av produksjonsrettighetene medfører altså at den eventuelle konkurransemessige gevinsten kjøpes ved redusert investeringseffektivitet (se forøvrig diskusjon i kapitlet om fiskale hensyn under overskriften "Staten som uteleier").

Ordningen med offentlig hjemfall – der eierskapet til ressursene (og eventuelt anleggene) forblir hos de opprinnelige kommunale, fylkeskommunale og statlige eierne – innebærer en spredning av eierskapet som formodentlig gir bedre grunnlag for konkurranse. Ved å forankre eierskapet i ulike deler av offentlig sektor, blir det lettere å sikre at selskapene faktisk opptrer uavhengig av hverandre. På den annen side vil offentlig hjemfall binde opp eierstrukturen på en måte som gjør det vanskelig å foreta selskapsmessige strukturendringer utfra konkurransemessige hensyn. Dessuten medfører offentlig hjemfall incitamentsproblemer som kan være vel så alvorlige som med statlig hjemfall.

SELSKAPSSTRUKTUR OG RINGVIRKNINGER

I diskusjonen ovenfor har det vært fokusert på kraftvirksomheten isolert sett. Det kan imidlertid tenkes at organiseringen av kraftvirksomheten – herunder selskaps- og eierstruktur – har en videre betydning, for eksempel for den næringsmessige utviklingen i de regioner der kraftverkene er lokalisert.[31]

De regionale ringvirkningene av vannkraftproduksjon er mindre enn for mange andre typer produksjonsvirksomhet. I utbyggingsfasen – der det er tunge prosjekter i forbindelse med utbedring av arealer og konstruksjon av dammer og anlegg – vil det være store oppgaver for entreprenører og underleverandører, der lokale selskaper i

[31] Sunnevåg et. al. (2002) inneholder en omfattende prinsipiell diskusjon av slike ringvirkninger. Her begrenses diskusjonen til ringvirkninger av kraftproduksjon – ringvirkningene av virksomhet som benytter elektrisk kraft som innsatsvare, er ikke direkte relevant i denne sammenheng.

mange tilfeller kan få oppdrag. I selve driftsfasen er det imidlertid bare små ringvirkninger av virksomheten. Vannkraftproduksjon er lite arbeidskrevende, og av det arbeidet som må gjøres, er bare en liten del betinget av å være lokalisert nær produksjonsanleggene. Det skyldes blant annet mulighetene for å fjernstyre produksjonen. Bortsett fra vedlikeholdsoppgaver, kan arbeidet knyttet til produksjonsoptimering, markedsaktiviteter og kapitalforvaltning derfor lokaliseres uavhengig av den fysiske lokaliseringen av produksjonen. En forflytning av slik aktiviteter har tildels allerede funnet sted – også uten noe tilhørende eierskifte – blant annet ved at kraftselskaper har etablerte samarbeid eller felleseide selskaper som står for disse aktivitetene. Når det gjelder innsatsvarer, som deler til turbiner og annet produksjonsutstyr, er det i stor grad snakk om internasjonale handelsvarer som i liten grad gir grunnlag for lokale leveranser.

Dette innebærer at endringer i selskapsstrukturen ofte vil ha små regionale virkninger. De stedbundne aktiviteter, som drift og vedlikehold, vil uansett måtte videreføres, uavhengig av eierskiftet. De stedsuavhengige aktivitetene, som produksjonsoptimering, markedsaktiviteter og kapitalforvaltning, kan imidlertid bli flyttet dersom kraftverket kjøpes opp av et annet selskap. En slik utvikling er sannsynlig, ettersom det er her de største synergieffektene formodentlig ligger. Dette representerer de mest kompetanseintensive delene av virksomheten, og en flytting av slike aktiviteter kan derfor få betydning i regioner der det ellers er et lite innslag av virksomhet med høy kompetanse. Som regel er det imidlertid snakk om små miljøer, målt i antall ansatte. Alt i alt er det bare noen få tusen mennesker sysselsatt innenfor kraftproduksjon, og av disse er en stor del knyttet til de stedbundne aktivitetene. Av de øvrige arbeider mange allerede idag i sentrale strøk. Målt ved sysselsetting er det derfor vanskelig å se at strukturendringer innenfor kraftproduksjon vil ha vesentlig distriktsmessig betydning.

Det kan også eksistere ringvirkninger av mer indirekte karakter, som ikke henger direkte sammen med eierskapet til kraftproduksjonen som sådan. Mange kraftselskaper har hatt god lønnsomhet, og har brukt en del av overskuddet til å engasjere seg i annen virksomhet i regionen. Slike engasjementer har i mange tilfeller hatt et kommersielt utgangspunkt – ved at kraftselskapene utvider sin virksomhet til nye forretningsområder – mens de i andre tilfeller har vært mer å ligne med tilskudd til allmennyttige formål, som for eksempel bidrag til lokale forskningsinstitusjoner.

Når slike ringvirkninger ikke er direkte avhengige av eierskapet til kraftproduksjonen, skyldes det at eieren kunne selge kraftverket og bruke de realiserte verdiene til de ønskede formål, for eksempel i form av satsning innenfor andre virksomheter eller til opprettelsen av et næringsfond. I den grad opprettholdelsen av eierskapet har betyding for anvendelsen av de verdier som kraftproduksjonen gir opphav til, indikerer det en form for styringssvakhet; bruken blir bestemt av kraftselskapet istedenfor av dets eiere. Dersom kraftselskapet kanaliserer midler til andre engasjementer, har det en kostnad, i den forstand at det reduserer det overskudd som eierne kan hente ut og benytte til andre formål, herunder til produksjon av offentlige velferdsgoder (se forøvrig diskusjonen om eierskapets betydning i kapitlet om fiskale hensyn).

Dersom en legger til grunn at de kommunale og fylkeskommunale eierne har regionens interesser for øye, er det vanskelig å se hvorfor hensynet til ringvirkninger

skulle gjøre det nødvendig å legge begrensninger på mulighetene til å overdra kraftproduksjonen til andre.

I tillegg til den regionale dimensjonen, kan kraftproduksjonen ha ringvirkninger av mer nasjonal karakter. Det gjelder kanskje særlig i forhold til underleverandørindustrien og til forsknings- og utviklingsmiljøene. Kraftproduksjonen har gitt grunnlag for en betydelig underleverandørindustri, både i forbindelse med utbygging og drift. Virksomheten har også gitt grunnlag for utvikling av forsknings- og utviklingsmiljøer, både utenfor og innenfor selskapene selv.

Det er vanskelig å si noe entydig om hvilken betydning en endring av eierskaps- og selskapsstrukturen kan få for denne typen ringvirkninger. En konsolidering av bransjen vil formodentlig gi bedre grunnlag for større satsninger, både innenfor nye foretningsområder og innenfor forskning og utvikling. Samtidig vil større enheter naturlig være mindre bundet av nasjonale skillelinjer og finne det lettere å samarbeide med miljøer utenfor Norge. Dette vil særlig være tilfellet dersom selskapene selv har eiermessige forbindelser til utlandet. Slike forbindelser kan imidlertid også tilføre ressurser til norske virksomheter og gjøre det lettere å satse mot utenlandske markeder. Sunnevåg et. al. (2002) nevner et slikt eksempel, der NEXANS Norge (tidl. Alcatel Kabel Norge) sammen med SINTEF Energiforskning har bidratt til å utvikle et sjøkabelmiljø, som har medført etablering av en fabrikk i Halden som leverer kabler til kraftforsyning og offshore-industri over hele verden. Mer generelt er det liten grunn til å tro at det vil forekomme en systematisk flukt av kompetanse ut av landet som følge av en endret eierstruktur, herunder gjennom utenlandske oppkjøp. Den sterke stillingen til norsk vannkraftkompetanse kan tvertimot bety at mer slagkraftige enheter gir økte muligheter for satsning på kraftrelatert virksomhet i Norge.

KONKLUSJON

Med utgangspunkt i dagens organisering av kraftproduksjonen ligger formodentlig de største effektivitetsgevinstene i at de minste selskapene inngår i større enheter.

Når en slik restrukturering bare delvis har funnet sted, kan det naturligvis skyldes konsesjonsreglene. Isolert sett spiller imidlertid ikke i selve hjemfallsinstituttet nødvendigvis noen vesentlig rolle; med en tilstrekkelig lang gjenværende konsesjonsperiode avhenger ikke kraftverkets verdi i nevneverdig grad av hjemfallet. For konsesjonsbehandlede kraftverk der tiden fra opprinnelig konsesjonstidspunkt er lang – og den gjenstående tid til utløpet av konsesjonsperioden derfor vil bli kort dersom hjemfallsplikten utløses – kan imidlertid forskjellen mellom verdien med og uten tidsbegrensning bli vesentlig.[32]

Dette poenget kan illustreres i en enkel modell. Det tas utgangspunkt i et kraftverk som genererer en konstant inntekt I pr. år for all fremtid. Verdien av kraftverket over den gjenstående tiden til hjemfallet, H, blir da

[32] I ECON (2002b) argumenteres det for at den faktiske innelåsingseffekten av dagens transaksjonsbaserte hjemfallsordning for offentlig eide kraftverk er meget stor.

$$
\begin{aligned}
V^H &= I + \frac{I}{1+r} + \frac{I}{[1+r]^2} + \ldots + \frac{I}{[1+r]^{H-1}} \\
&= \frac{1+r}{r}\left\{1 - \frac{1}{[1+r]^H}\right\} I.
\end{aligned}
\tag{25}
$$

I det tilfellet at konsesjonen er tidsubegrenset, blir verdien

$$
V^\infty = \frac{1+r}{r} I. \tag{26}
$$

Fra uttrykkene i (25) og (26) kan man finne forskjellen i verdi for eiere som har henholdsvis tidsubegrenset og tidsbegrenset konsesjon:

$$
\frac{V^\infty - V^H}{V^\infty} = \frac{1}{[1+r]^H}. \tag{27}
$$

Denne relative verdiforskjellen er angitt i tabell 7, for ulike forutsetninger om rente og tiden frem til hjemfall. Dersom for eksempel renten er 7 prosent og tiden til hjemfall er 20 år, utgjør den relative forskjellen i verdi 26 prosent. Forskjellen i verdi kan tas som et uttrykk for differansen i betalingsvillighet mellom eiere som underlegges henholdsvis tidsubegrenset og tidsbegrenset konsesjon. I dette tilfellet ville altså en konsesjonær som omfattes av hjemfall, maksimalt være villig til å betale en pris for kraftverket som er 26 prosent lavere enn den prisen som en konsesjonær som ikke omfattes av hjemfall, ville være villig til å betale.

Tabell 7: Verditap ved tidsbegrenset konsesjon

		kalkulasjonsrente				
		$r = 3$ %	$r = 5$ %	$r = 7$ %	$r = 9$ %	$r = 11$ %
Tid til hjemfall	$H = 10$	74 %	61 %	51 %	42 %	35 %
	$H = 20$	55 %	38 %	26 %	18 %	12 %
	$H = 30$	41 %	23 %	13 %	8 %	4 %
	$H = 40$	31 %	14 %	7 %	3 %	2 %
	$H = 50$	23 %	9 %	3 %	1 %	1 %
	$H = 60$	17 %	5 %	2 %	1 %	0 %
	$H = 70$	13 %	3 %	1 %	0 %	0 %

Verditapet er lavere desto lengre tiden til hjemfall er og desto høyere kalkulasjonsrenten er. Dersom tiden til hjemfall er 50 år eller mer, og

kalkulasjonsrenten er 5 prosent eller mer, er det liten eller ingen forskjell på verdien med og uten tidsbegrensning av konsesjonen.

Verditapet som følger av at det utløses hjemfall, kan være en forklaring på hvorfor private aktører i liten grad har kommet inn på eiersiden i norske kraftverk. Det behøver imidlertid ikke å være hele forklaringen. Det kan for eksempel være at selve konsesjonsbehandlingen, herunder den offentlige forkjøpsretten, har gjort at prosessen er blitt oppfattet som så uforutsigbar, vanskelig og kostbar at private aktører – enten de er norske eller utenlandske – har latt vær å engasjere seg. Statkraft, som ikke er underlagt regler om hjemfall, som i perioder har hatt rikelig tilgang på kapital, og som har kunnet forsterke en allerede sterk stilling i markedet, har dessuten hatt større betalingsvillighet enn andre aktører. [33]

De kommunale og fylkeskommunale selskapenes relativt beskjedne deltagelse i restruktureringen av kraftproduksjonen skyldes formodentlig en kombinasjon av manglende evne og vilje, både som kjøpere og selgere. Det er få kommunale og fylkeskommunale eiere som er villige eller istand til å påta seg de kapitalforpliktelser som ville kreves for å kjøpe seg ytterligere opp. Dessuten har det mange steder vært politisk motvilje mot å selge seg ut av kraftproduksjonen. Det er derfor ikke åpenbart at en endring av konsesjonsreglene i seg selv vil medføre en større omstrukturering i bransjen.

En fullstendig fjerning av hjemfallet, herunder tidsbegrensningen av konsesjonene og det offentliges forkjøpsrett, er formodentlig det som ville gi størst effekt. En slik reform ville ikke bare øke selve verdien av kraftverkene for private aktører, men også forutsigbarheten, blant annet ved å redusere den usikkerhet som er knyttet til utfallet av konsesjonsbehandlingen.

En nøytralisering av hjemfallsordningen vil neppe ha like stor effekt. Her avhenger imidlertid virkningen av hvordan ordningen utformes. Forslaget om at dagens tidsubegrensede konsesjoner gjøres tidsbegrensede med hjemfall til staten, og at det innføres tidsbegrensede konsesjoner for de offentlig eide kraftverk som ikke tidligere har vært konsesjonsbehandlet, utjevner de fleste forskjeller mellom ulike eiere. Dersom en i tillegg fjerner kravet om fornyet konsesjonsbehandling og statlig forkjøpsrett i forbindelse med eierskifter, har en i praksis full likestilling. Interessen fra nye eiere vil imidlertid avhenge av den gjenværende lengde på konsesjonsperioden ved overtagelsestidspunktet; desto kortere tid som gjenstår, desto mindre vil en eventuell kjøper være villig til å betale, og desto mindre blir gevinsten for en eventuell selger. I og med at kostnadene ved selve transaksjonen i stor grad vil være faste, vil hjemfallet reduserer omfanget av lønnsomme transaksjoner.

Enkelte elementer i hjemfallsordningen – herunder hva hjemfallet omfatter og eventuelle kompensasjonsordninger – spiller neppe noen vesentlig rolle fra eller til for virkemåten til markedet for selskapskontroll. Utformingen av hjemfallsordningen vil riktignok påvirke verdien av selskapene, men så lenge utformingen er nøytral, vil den stille nye og gamle eiere likt. Et eksempel på et slikt nøytralt element er en

[33] Ifølge Europower hevder Mikael Kramer, oppkjøpssjef i Vattenfall, at høye skatter, uklart regleverk, lav avkastning og høy prising bidrar til at Vattenfall har problemer med å innta noen ny posisjon i Norge (Europower, januar 2004, årgang 2, nummer 1, s. 9).

kompensasjonsordning basert på den bokførte verdien av kraftverket. En slik ordning påvirker ikke gevinstene ved et eventuelt eierskifte og dermed heller ikke viljen til å foreta slike endringer.

Andre elementer kan ha større betydning. Et såkalt offentlig hjemfall – der kraftverket hjemfaller til de opprinnelige eierne på konsesjonstidspunktet – bringer inn en asymmetri mellom ulike eiere. Det vil særlig være et problem ved blandet eierskap, der noen, men ikke alle eierne omfattes av hjemfallet. I dette tilfellet vil eierne ha ulike interesser i å utvikle selskapet, herunder å gjennomføre investeringsprosjekter med lang levetid. Eiere med hjemfallsrett vil ha sterkere incitamenter til å gjennomføre slike prosjekter enn eiere uten en slik rett. Dette vil medføre en konflikt mellom eierne, der utfallet vil avhenge av hvilken type eier som er i flertall. Spesielt vil private eiere i mindretallsposisjon risikere å måtte være med på å finansiere investeringer som ikke er lønnsomme innenfor konsesjonsperioden. Dette vil også medføre at ulike eiere verdsetter selskapet forskjellig; spesielt vil eiere med hjemfallsrett verdsette selskapet høyere enn eiere uten slik rett, og forskjellen vil være større desto nærmere hjemfallet er i tid (se tabellen ovenfor). Et offentlig hjemfall er derfor i utgangspunktet ikke eiermessig nøytralt.

Implementeringen av en ny hjemfallsordning vil også ha betydning for den eiermessige nøytraliteten. Dersom hjemfallet utvides fra og med lovgivningstidspunkt, virker det mer nøytralt enn dersom hjemfall inntrer som en følge av transaksjoner.

I dette kapitlet analyseres de mest aktuelle reformmodellene hver for seg, slik de er beskrevet i mandatet (se innledningen). Modellene vurderes i forhold til *status quo*, det vil si en videreføring av dagens regime. Diskusjonen tar utgangspunkt i de problemstillinger som er omtalt i tidligere kapitler, med tillegg av enkelte andre momenter som anses å ha særlig betydning for de enkelte modeller.

OFFENTLIG HJEMFALL

Offentlig hjemfall innebærer at eiendomsretten overføres til offentlige organer, som staten, fylkeskommuner og kommuner. Fordelingen av eiendomsrett kan skje i henhold til den opprinnelige fordeling som gjaldt ved innføringen av nye hjemfallsvilkår, men slik at eventuelle opprinnelige private eierandeler tilfaller staten ved hjemfallet. Det kan også tenkes andre fordelingsnøkler enn opprinnelig eierposisjon. Én mulighet er at eierskapet overføres til den (eller de) kommune(r) der vannfallet er lokalisert. [34]

Ulike alternativer for mottagere av hjemfalte rettigheter kan kombineres med forskjellige varianter for hjemfallsvilkårenes innhold og implementering av nytt regime. I diskusjonen nedenfor forutsettes det at hjemfallsvilkårene er som i dag, og at konsesjonsvilkårene endres på lovgivningstidspunktet. Virkningene av alternative utforminger av innhold og implementering fremgår av den påfølgende diskusjon av andre modeller.

Betydningen av reformen vil være størst for de kraftverk som i dag ikke har tidsbegrensede konsesjoner, det vil si der den samlede offentlige eierandel er på mer enn to tredjedeler. Eierne av disse kraftverkene vil ikke lenger kunne avhende eiendomsrettighetene på permanent basis; de kan i realiteten bare leie ut rettighetene, ved at virksomheten overdras til andre for en periode. I de tilfeller der det er private på eiersiden i dag, vil denne delen av eiendomsrettighetene gå over til staten på hjemfallstidspunktet. Det vil isåfall forrykke forholdet mellom de offentlige eierne.

Når det gjelder kontrollen med ressursene og brukerne av dem, blir det en forskjell for kraftverk som går over fra å være offentlige til å bli private etter at ordningen er innført (dvs. der den private eierandelen øker til mer enn én tredjedel). Med offentlig hjemfall vil slike kraftverk bare delvis tilfalle staten, mens de med dagens ordning tilfaller staten i sin helhet. I den grad hjemfallet har betydning for kontrollen og styringen med ressursene, innebærer isåfall modellen en innsnevring av muligheten for samordnet, nasjonal kontroll.

Fra et fiskalt synspunkt har reformen liten betydning, så lenge konsesjonsperioden gjøres tilstrekkelig lang. På den ene side vil staten bli tilført verdier i den grad det finnes private eiere i de offentlige selskapene i dag. På den annen side vil staten miste retten til overtagelse av eiendomsrettighetene i de selskaper som går fra å være offentlige til å være private. Tapet ved den sistnevnte effekten er potensielt større enn gevinsten ved den førstnevnte, fordi mens dagens private eierinnslag i offentlige kraftverk er

[34] En modell for offentlig hjemfall, der også vertskommunene tilgodesees, er beskrevet i Thommessen (2003b). En modell med kommunalt eierskap til ressursene er omtalt i OED (2003), kap. 3.3.1.4.

begrenset, kan i prinsippet alle offentlige verk tenkes å gå over på private hender. Uansett er den økonomiske betydningen av disse effektene små, gitt at det er langt frem til et eventuelt hjemfall.

Kommunale og fylkeskommunale eiere vinner på reformen, ved at eiendomsrettighetene kan overdras til private uten at det utløser hjemfall til staten. Eksisterende, private eiere i kraftverk med tidsubegrensede konsesjoner taper ved at konsesjonene blir gjort tidsbegrensede. På den annen side kan salgsverdien av rettighetene øke i det tilfellet at den private eierandelen stiger over én tredjedel. Der dagens regel er at konsesjonsperioden skal regnes fra konsesjonstidspunktet, vil endringen innebære av konsesjonsperioden regnes fra lovendringstidspunktet. Det medfører at betalingsvilligheten øker for nye private eiere, noe eksisterende eiere profiterer på i det tilfellet at de vil selge eierrettighetene.

Problemene med investeringsincitamenter vil bli utvidet til å gjøre seg gjeldende for offentlige kraftverk der eiersammensetningen er en annen enn den som vil gjelde på hjemfallstidspunktet. Det gjelder de offentlig eide kraftverk der det i dag er private eiere, men også der de offentlige eierandelene blir endret som følge transaksjoner (med dagens ordning vil investeringsproblemet bare opptre for de offentlige kraftverk som går over til å bli private, slik at det utløses hjemfall). De eierne som enten mister eller får redusert sine eierandeler ved hjemfallet, vil ha tilsvarende reduserte incitamenter til å investere. De eierne som får økt sine eierandeler, vil ha tilsvarende større incitamenter til å investere; de blir belastet med en mindre del av kostnadene enn den andel de får i den resulterende inntektsstrøm. Slike interessemotsetninger kan gi grunnlag for konflikter mellom eierne, og utfallet vil avhenge av det relative styrkeforholdet. I det tilfellet der eierne med svake investeringsincitamenter er i flertall, kan det tenkes at konflikten løses ved at eierposisjonene forskyves gjennom frivillige transaksjoner, slik at eierandelene avspeiler de som vil gjelde etter hjemfall. I det motsatt tilfellet, der eierne med sterke investeringsincitamenter er i flertall, kan de tvinge mindretallet til å være med på å finansiere investeringer som mindretallet ikke har interesse av. I dette tilfellet kan investeringsincitamentene faktisk bli for sterke.

Offentlig hjemfall er altså ikke nøytralt i eiermessig forstand. Ulike eiere behandles forskjellig, og det får konsekvenser for deres interesse for å eie kraftverk. Derved undergraves markedet for eierskapskontroll.

AVVIKLING AV HJEMFALLSINSTITUTTET

En avvikling av hjemfallet kan skje ved at dagens tidsbegrensede konsesjoner gjøres tidsubegrensede.

Ved et bortfall av hjemfallet mister myndighetene den automatiske muligheten for å påvirke hvordan ressursene brukes og hvem som bruker dem. Det gjelder imidlertid bare for de 15 prosent av kraftressursene som i dag har tidsbegrensede konsesjoner – for de øvrige har reformen ingen virkning. Som omtalt i kapitlet om ressurskontroll er det vanskelig å se at myndighetene i nevneverdig grad mister styring og kontroll ved at hjemfallsinstituttet ikke lenger eksisterer. Det gjelder særlig bruken av ressursen, der det i overskuelig fremtid neppe er aktuelt med vesentlige endringer, og der andre virkemidler er tilgjengelige, herunder muligheten for kjøp eller ekspropriasjon av kraftverket. Når det gjelder styringen med hvem som skal bruke ressursene, innskrenkes imidlertid myndighetenes muligheten til å drive ressursen i egen regi, eventuelt sette

den bort til andre enn dagens konsesjonær (staten må eventuelt overta kraftverkene gjennom frivillige avtaler med konsesjonærene).

Fra et fiskalt synspunkt er den viktigste endringen i forhold til dagens ordning at myndighetene frasier seg retten til nettoinntektene (etter skatt) fra virksomheten. For de konsesjoner der tiden til hjemfall er kort, representerer dette betydelige verdier. Dersom en slik reform skal være fiskalt nøytral, må den derfor innebære en form for vederlag, der private aktører betaler et beløp til staten som tilsvarer verdien av konsesjonen etter utløpet av den opprinnelige konsesjonsperioden. Alternativt må beskatningen økes (for eksempel ved en økning i grunnrenteskatten).[35]

Når det gjelder incitamentsproblemene i forhold til investeringer og vedlikehold, vil disse bortfalle med hjemfallet. Det har særlig stor betydning for de konsesjoner der tiden til hjemfall er relativt kort. Også når det gjelder markedet for selskapskontroll, vil en forlengelse av konsesjonsperioden for private aktører i realiteten fjerne de hindringer som dagens ordning gir opphav til.

Under forutsetning at man kan finne ordninger som kompenserer for de direkte økonomiske virkningene av at dagens tidsbegrensede konsesjoner gjøres tidsubegrensede, vil vurderingen av en avvikling av hjemfallet – sammenlignet med dagens ordning – i all hovedsak innebære en avveining mellom gevinstene ved at incitamentsproblemene og effektivitetshindringene i markedet for selskapskontroll blir eliminert, mot kostnadene ved at myndighetene ikke lenger uten videre kan påvirke hvem som skal bruke disse ressursene etter at dagens konsesjoner utløper.

TIDSBEGRENSEDE KONSESJONER UTEN HJEMFALL

Det kan tenkes seg at selve hjemfallet bortfaller, men at konsesjonsplikten består. Likebehandling av offentlige og private aktører forutsetter isåfall at konsesjonsperiodens lengde er den samme for alle.

Dersom konsesjonsperioden er begrenset, har myndighetene ved utløpet av perioden mulighet til å vurdere utnyttelsen av vassdragene gjennom å revidere vilkårene i en ny konsesjon, eventuelt ved ikke å gi konsesjon. Denne muligheten kan isåfall bli utvidet til å gjelde alle kraftressurser, ikke bare de som i dag har tidsbegrensede konsesjoner.

En slik ordning vil i praksis gi myndighetene de samme muligheter for å styre bruken av ressursen som ved hjemfall. Så lenge det er forutsatt at ny konsesjon må gis til samme konsesjonær, gir imidlertid ordningen ikke samme mulighet for å styre hvem som skal bruke ressursen.

Fra et fiskalt synspunkt gir tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall ikke eiendomsrett til nettoinntektene – herunder grunnrente etter skatt. Fiskalt sett har derfor reformen samme virkning som en opphevelse av hjemfallet.

---

[35] ECON har beregnet at en økning i grunnrenteskatten fra 27% til 29% vil være tilstrekkelig for å kompensere for bortfallet av hjemfallet (ECON, 2002b).

Tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall løser langt på vei incitamentsproblemet forbundet med investeringer og vedlikehold. Dersom konsesjonæren vet at konsesjonen vil bli forlenget, mottar han den fulle inntekt (korrigert for skatter o. lign.) av sine investeringer. Dersom konsesjonæren vet at det ikke vil bli gitt ny konsesjon, vil incitamentet til å investere bli tilsvarende redusert – men det skal det jo også, ettersom produksjonen ikke skal videreføres. Usikkerhet om hvorvidt konsesjonen blir forlenget, eller på hvilke betingelser ny konsesjon vil bli gitt, innebærer en regulatorisk risiko som vil svekke investeringsincitamentene. Dersom denne usikkerheten er genuin (for eksempel fordi det er usikkert hvem som vil ha politiske flertall når beslutningen om konsesjon skal fattes), representerer ikke dette noe egentlig samfunnsøkonomisk tap. Dersom usikkerheten skyldes mangelfull informasjon eller uklarhet, bidrar den imidlertid til å undergrave incitamentene i forhold til den samfunnsøkonomisk verdi av investeringene. Ved å klargjøre betingelsene for når og på hvilke betingelser ny konsesjon vil bli gitt, kan usikkerheten reduseres.

Dersom de er nøytralt utformet, vil tidsbegrensede konsesjoner neppe ha negative effekter for markedet for selskapskontroll. Uklarhet om fornyelsen av konsesjonen, eller de betingelser som skal gjelde for en ny konsesjon, kan imidlertid redusere verdien av kraftverket. Hvis de faste kostnadene forbundet med eiendomsoverdragelse er tilstrekkelig store, kan slik myndighetsskapt usikkerhet begrense mulighetene for lønnsomme overdragelser.

ANDELSHJEMFALL

Andelshjemfall innebærer at en andel av kraftverkets økonomiske verdi, eksempelvis 50 prosent, hjemfaller. Konsesjonærens eiendomsrett inndras ikke, hverken for vannfallsressursene eller de tilhørende anlegg. Modellen minner derfor om tidsbegrensede konsesjoner, med den forskjell at det inneføres en form for konsesjonsavgift eller særskatt ved utløpet av hver konsesjonsperiode som er knyttet til kraftverkets verdi.[36]

Når det gjelder ressurskontroll, har modellen de samme egenskaper som tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall: Muligheten for å styre ressursbruken endres i praksis ikke i forhold til dagens ordning, mens staten mister den automatiske muligheten for å påvirke hvem som bruker ressursene.

Fra et fiskalt synspunkt har modellen også liten betydning i forhold til dagens ordning. Staten får – og dagens eiere mister – en andel av verdien på hjemfallstidspunktet av de kraftverk som etter dagens ordning er unntatt hjemfall.[37] Hvor store overføringene blir, avhenger av hvilken hjemfallsandel som legges til grunn. Med realistiske hjemfallsandeler og de foreslåtte konsesjonsperioder blir imidlertid den økonomiske betydningen begrenset.

Modellen innebærer imidlertid at problemet med investeringsincitamenter utvides til alle (konsesjonsbelagte) kraftverk. Det kan i prinsippet tenkes at andelshjemfallet

---

[36] En slik modell er omtalt i Haavind Vislie (2003).

[37] I forslaget til Haavind Vislie (2003) er utformingen slik at modellen blir provenymessig nøytral med hensyn til de verk som allerede er omfattet av hjemfall etter dagens ordning.

utformes slik at beregningsgrunnlaget kun omfatter grunnrenten (etter skatt). I praksis lar dette seg imidlertid neppe gjøre, og hjemfallet vil derfor i større eller mindre grad omfatte inntekter som skyldes konsesjonærens investeringer. I og med at konsesjonæren dermed bare vil få en del av den verdi som investeringene gir opphav til, blir investeringsincitamentene tilsvarende redusert. For de konsesjonærer som er underlagt dagens hjemfallsordning, vil imidlertid incitamentene bli forbedret; istedenfor at hele verdien bortfaller ved hjemfall, beholder konsesjonæren en andel av den.

Når det gjelder markedet for eierandeler, vil ordningen virke mer eller mindre nøytralt, slik som tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall.

RESSURSHJEMFALL

Med ressurshjemfall menes at bare selve vannfallet, og ikke de tilhørende produksjonsanlegg, hjemfaller til staten. En slik ordning gir med andre ord myndighetene eiendomsrett til selve naturressursen, herunder grunnrenten etter skatt.

Dersom myndighetene skal ha effektiv kontroll med selve ressursen – herunder hvem som skal bruke den – må modellen med ressurshjemfall også innebære en rett for staten til å overta anleggene (mot betaling). Slik sett vil ordningen med ressurshjemfall ligne totalhjemfall med kompensasjon (se nedenfor).[38] Dersom staten ikke får noen rett til å overta anleggene, blir modellen mer å ligne med tidsbegrensede konsesjoner med andelshjemfall (se omtalen ovenfor).

Fra et fiskalt synspunkt vil staten tape i forhold til de kraftverk som i dag er underlagt hjemfall, i den grad det ikke lages særordninger som kompenserer for overføringen av eierskapet til anleggene. Forøvrig vil staten vinne – og de øvrige offentlige eierne tape tilsvarende – ved at eierskapet til ressursene overføres til staten på hjemfallstidspunktet. Igjen er imidlertid den økonomiske betydningen begrenset, gitt tilstrekkelige lengde på konsesjonsperioden. I den grad det innføres kompensasjonsordninger for de direkte økonomiske virkninger av at hjemfallsordingen utvides, blir virkningen naturligvis ytterligere redusert.

Det kan argumenteres for at modellen med ressurshjemfall er mer robust mot ulike former for press enn dagens hjemfallsordning. Det skyldes dels at modellen er mer nøytral i forhold til ulike eiere, men også at ordningen ikke omfatter de verdier som er direkte tilknyttet konsesjonærens investeringer.[39] I den grad ressurshjemfallet begrunnes med fiskale hensyn – eventuelt som et alternativ til dagens grunnrentebeskatning for det tilfellet at den skulle falle bort – er det imidlertid mer usikkert hvor langt dette argumentet rekker. Det henvises forøvrig til diskusjonen i kapitlet om fiskale hensyn.

Investeringsincitamentene for eierne av dagens offentlig eide verk vil bli påvirket, fordi det i praksis vil være umulig å etablere et nøytralt skille mellom de verdier som kan tilordnes selve ressursen, og de verdier som kan tilordnes anleggene. Konsesjonærene må derfor påregne at en andel av den verdi som vedkommendes investeringene gir opphav til, vil bli inndratt ved hjemfallet, og

---

[38] Dette synes å være modellen som ligger til grunn i Thommessen (2003a).

[39] Dette synspunktet gjøres blant annet gjeldende i Thommessen (2003a).

investeringsincitamentene vil bli tilsvarende redusert. Som ved andelshjemfall vil imidlertid ressurshjemfall redusere incitamentsproblemet for de konsesjonærer som i dag er underlagt totalhjemfall.

Når det gjelder markedet for selskapskontroll, vil ordningen med ressurshjemfall – sålenge den omfatter alle eiere – i utgangspunktet eliminere dagens skjevhet i forhold til ulike eiere.

TOTALHJEMFALL MED KOMPENSASJON

Tar man utgangspunkt i Regjeringens forslag, vil alle vannfall som er ervervet etter konsesjonsloven av 1909 trådte i kraft, underlegges konsesjoner med vilkår om hjemfall til staten 75 år etter lovendring. Med unntak av de eldste verkene innebærer dette at alle vannkraftprodusenter underlegges hjemfall. Konsesjonærer som er underlagt hjemfallsvilkår i dag, vil ikke få endret sine vilkår.

Kompensasjonen kan utformes på forskjellige måter. Dersom den knyttes til verdien av kraftverkene, vil ordningen ha likhetstrekk med andelshjemfall. Dersom den knyttes til verdien av anleggene, ligner den mer på ressurshjemfall. Det kan også tenkes ordninger der kompensasjonen knyttes til den historiske verdien av investeringene. For den prinsipielle vurderingen av modellen spiller ikke utformingen av kompensasjonen en vesentlig rolle, selv om virkningen på incitamentene kan være tildels ganske forskjellige (se forøvrig kapitlet om investeringsincitamenter).

Staten vil med denne ordningen få full eiendomsrett til ressursene. Den praktiske betydningen av dette for styring og kontroll er som nevnt uklar. Den mest åpenbare virkningen er at bruksretten overføres fra kommunene og fylkeskommunene til staten.

Også når det gjelder fiskale hensyn, er den viktigste virkningen en overføring av inntekter fra kommunene og fylkeskommunene til staten. I tillegg kommer at private minoritetseiere i offentlig eide verk mister sine inntekter, mens vertskommunene vinner i den grad de tilgodeses ved hjemfallet. Virkningene modifiseres ved at det gis kompensasjon for anleggene. Som ved ressurshjemfall er det derfor først og fremst grunnrenten etter skatt som overføres. Med tilstrekkelig lange konsesjonsperioder blir den økonomiske effekten i praksis beskjeden.

Investeringsincitamentene blir berørt i den grad kompensasjonen ikke fullt ut står i forhold til de verdier som konsesjonærenes investeringer gir opphav til. Som nevnt under diskusjonen av andelshjemfall og ressurshjemfall, er det i praksis vanskelig å etablere en incitamentskorrekt kompensasjonsordning. Det er derfor ikke til å unngå at investeringene vil bli påvirket, men virkningen behøver ikke være betydelig.

Totalhjemfall med kompensasjon vil i utgangspunktet stille markedsaktørene likt, uavhengig av nasjonalitet og sektortilknytning. Det er derfor grunn til å tro at dagens innelåsningseffekter vil bli sterkt redusert slik at markedet for selskapskontroll blir mer effektivt.

Situasjonen blir vesentlig annerledes når hjemfallet har skjedd. På en gitt dato vil staten være eier av praktisk talt samtlige kraftverk i Norge. Det er ikke avklart hvordan staten skal håndtere denne situasjonen. Det kan tenkes en rekke forskjellige alternativer – herunder etablering av flere statlige kraftselskaper, utleie av bruksrettighetene og salg av eiendomsrettighetene. Det som kan sies med høy grad av sikkerhet, er at det vil være

vanskelig å kombinere omfattende statlig eierskap med effektiv konkurranse og gode investeringsincitamenter.

TOTALHJEMFALL UTEN KOMPENSASJON

Totalhjemfall uten kompensasjon adskiller seg fra totalhjemfall med kompensasjon både når det gjelder fiskale konsekvenser, investeringsincitamenter og markedet for selskapskontroll.

De samlede inntektsoverføringene blir naturligvis større når forskyvningen av eiendomsrettighetene ikke følges av kompensasjon for investeringer i kraftanleggene. Sammenlignet med kompensasjonsmodellen vinner derfor staten mer, og de kommunale og fylkeskommunale eierne taper tilsvarende.

Investeringsincitamentene blir vesentlig dårligere i denne modellen enn i tilfellet med kompensasjon. Praktiske talt hele kraftsektoren vil her møte incitamentsproblemet med full styrke. Problemet vil riktignok ikke være påtagelig i de første årene, gitt at konsesjonsperioden er tilstrekkelig lang. Når konsesjonsperioden nærmere seg slutten, må man imidlertid påregne et betydelig fall i investeringene. Fordi dette skjer samtidig i nesten hele sektoren, blir den samlede virkningen betydelig. Investeringsnedgangen vil få betydning for entreprenører, utstyrsleverandørindustri og (forsknings)miljøer som utvikler nye teknologi.

Også i markedet for selskapskontroll vil virkningene bli større enn dersom det ytes investeringskompensasjon. Verdien av selskapene vil bli lavere – både på grunn av den direkte effekten av manglende kompensasjon og på grunn av at svakere investeringsincitamenter reduserer kraftverkenes effektivitet. Det vil redusere interessen for å kjøpe seg inn i selskapene og dermed også omsetningen av eierandeler.

Situasjonen etter at hjemfall har funnet sted, vil ikke være direkte påvirket av om det gis kompensasjon eller ikke, bortsett fra at kraftverkene jevnt over vil være mindre effektive. Investeringsbehovet vil derfor være tilsvarende større. En investeringstørke i årene før hjemfall kan derfor bli fulgt av en boom etter at hjemfall har funnet sted. For entreprenører, utstyrsleverandører og teknologimiljøer vil en slik "berg- og dalbaneutvikling" neppe oppleves som spesielt attraktiv.

HJEMFALLSOPSJON

Et alternativ til umiddelbar innføring av hjemfall, er å innføre en opsjon for å pålegge hjemfall. Dette innebærer at det enten i konsesjonene eller på annet vis inntas en rett for staten til senere å kunne innføre hjemfall.

Varslingstiden – det vil si tidsrommet mellom opsjonen eventuelt utøves og hjemfallet finner sted – har betydning for forutsigbarheten i rammevilkårene og for myndighetenes mulighet for tilpasse politikken til endrede forutsetninger. En lang varslingstid gjør at hjemfallsinstituttet fremstår som et virkemiddel av relativt liten verdi. En kort varslingstid kan imidlertid få vesentlig betydning for aktørenes incitamenter til å investere og utnytte ressursen effektivt.

Som diskutert ovenfor, er det liten forskjell på den samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske avkastningen av investeringsprosjekter når tiden til hjemfall overstiger 20-25 år. Dette er ytterligere illustrert i tabellen nedenfor, som viser den

privatøkonomiske internrenten for et prosjekt med levetid 40 år,[40] for ulike antagelser om den samfunnsøkonomiske avkastningen i prosjektet og tid til hjemfall. Det er forutsatt at det ikke gis kompensasjon for hjemfallet; i motsatt tilfelle ville forskjellene mellom avkastningsratene blitt mindre.

Tabell 8: Privatøkonomisk avkastning (levetid $T = 40$)

		Tid til hjemfall				
		$H = 5$	$H = 10$	$H = 15$	$H = 20$	$H = 25$
Samfunnsøkonomisk avkastningsrate	$r^S = 3$ %	-46 %	-15 %	-6 %	-2 %	0 %
	$r^S = 6$ %	-38 %	-13 %	-1 %	3 %	4 %
	$r^S = 9$ %	-30 %	-9 %	4 %	7 %	8 %
	$r^S = 12$ %	-24 %	2 %	8 %	10 %	11 %
	$r^S = 15$ %	-18 %	7 %	12 %	14 %	14 %

Som det fremgår av tabellen, er det store avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning når tiden til hjemfall er kort. Avviket er imidlertid adskillig mindre når tiden til hjemfall er lang; for eksempel er differansen mindre enn 2 prosentpoeng for et prosjekt med samfunnsøkonomisk avkastning på 9% når tiden til hjemfall er 20 år eller mer. Differansen er lavere – både relativt sett og i absolutt forstand – for mer lønnsomme prosjekter. For prosjekter med en samfunnsøkonomisk avkastningsrate på 12% eller mer er det i praksis liten eller ingen forskjell mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske avkastningen når tiden til hjemfall er over 20 år.[41]

Beregningen ovenfor overvurderer forøvrig betydningen av at myndighetene har en opsjon på hjemfall. Så lenge det ikke er sikkert at opsjonen vil bli utøvet, blir den forventede konsesjonsperioden lengre enn den vedtatte varslingstiden; varslingstiden representerer en nedre grense for den gjenværende konsesjonsperioden, og det vil alltid være en viss sannsynlighet for at den faktiske konsesjonsperioden blir lengre. På den annen side vil en overdreven tro på at opsjonen kan bli utøvet, redusere den forventede konsesjonsperioden og dermed incitamentene til å investere.

Rammevilkårene kan gjøres mer forutsigbare dersom det oppstilles klare vilkår for under hvilke omstendigheter staten skal kunne utøve hjemfallsopsjonen. Det vil i praksis neppe være mulig å fastsette vilkår som fanger opp alle de forhold som kan

[40] Resultatene varierer i liten grad med prosjektets levetid, ihvertfall sålenge denne overstiger 30 år.

[41] I Hjemfallsutvalget (2003) påpekes det at målt ved reduksjonen i fremtidig kontantstrøm kan betydningen av konsesjonsperioden være betydelig; for eksempel vil en konsesjonsperiode på 20 år redusere nåverdien av den fremtidige kontantstrømmen med en tredjedel når kalkulasjonsrenten er 6%. For såpass lange konsesjonsperioder blir allikevel utslaget i den faktiske avkastningsraten relativt beskjedent.

tilsi at fremtidige generasjoner ønsker å utøve opsjonen, og som samtidig er så presist utformet at de ikke kan bestrides av konsesjonærene. En viss usikkerhet omkring utøvelsestidspunktet er derfor neppe til å unngå. Sålenge det ikke er usikkerhet om varslingstiden som sådan, vil imidlertid effekten av feilvurderinger omkring sannsynligheten for at opsjonen vil bli utøvet allikevel ha beskjeden betydning – ihvertfall for rimelige lange varslingstider.

En hjemfallsopsjon vil neppe være like robust mot eksternt press som et hjemfall der ikrafttredelsen er fastsatt på lovgivnings- eller konsesjonstidspunktet. Når det oppstår en situasjon der utøvelse av opsjonen er aktuelt, vil de berørte aktører formodentlig utøve et press for å forhindre at opsjonen faktisk blir utøvet. I en demokratisk prosess er det ikke mer enn rett og rimelig at konsesjonærenes synspunkt kommer til uttrykk og blir hensyntatt. Man kan imidlertid ikke se bort fra at de utøver et press som ikke står i et rimelig forhold til deres faktiske interesser. Det er vanskelig å ha noen klar formening om i hvilken grad dette faktisk vil være problem.

TRANSAKSJONSBASERT ENDRING

I diskusjonen ovenfor har det vært forutsatt at en eventuell utvidelse av hjemfallsplikten innføres umiddelbart, og slik at hjemfallet aktualiseres i kraft av loven – det vil si uten administrativ behandling – på et bestemt tidspunkt en gang i fremtiden. Alternativt kan det tenkes at hjemfallsplikt innføres når de aktuelle eiendeler har vært gjenstand for nærmere angitte transaksjoner.[42]

Denne såkalte "transaksjonsmodellen" kan tenkes utformet på forskjellige måter. Én mulighet er den regel som i dag gjelder for offentlig eide kraftverk, der hjemfallsplikt inntrer dersom den andel som direkte eller indirekte eies av offentlig myndigheter faller under to tredjedeler. Det kan imidlertid også tenkes andre utforminger, herunder at hjemfallsplikten ikke avhenger av eiernes institusjonelle tilknytning, at konsesjonsplikten knyttes til selskapet snarere enn eierne, samt andre regler for kritiske terskelverdier.

Transaksjonsmodellen reiser en rekke spørsmål av selskapsrettslig art, herunder hvordan modellen kan utformes for å sikre forutsigbarhet og håndterbarhet både for myndighetene og aktørene. Modellen forutsetter at myndighetene kan overvåke transaksjoner som utløser ny konsesjonsbehandling med innføring av hjemfallsvilkår. Den bør også være utformet slik at man forhindrer omgåelser. I diskusjonen nedenfor går jeg ikke inn på spørsmål av mer juridisk karakter, herunder de praktiske problemer og administrative kostnader som oppstår ved praktisering av modellen.[43] Analysen konsentreres istedenfor om de økonomiske problemstillinger som er behandlet i tidligere deler av denne rapporten.

I diskusjonen sammenlignes transaksjonsmodellen med det alternativ at hjemfall innføres umiddelbart, på et bestemt tidspunkt fastsatt i forbindelse med lovendringen

---

[42] En slik ordning er blant annet omtalt – og anbefalt – i KS (2002a, b, c, d).

[43] Slike spørsmål er blant annet behandlet i Aarbakke (2004). Det er ikke vanskelig å slutte seg til Aarbakkes konklusjon når det gjelder administrative kostnader: *"Det er uten videre klart at en ordning med hjemfallsplikt basert på en transaksjonsmodell, vil bli mer ressurskrevende enn en ordning med umiddelbar aktuell hjemfallsplikt. Ressursbehovet vil være større både hos aktørene innen vannkraftproduksjonen og hos myndigheten."*

("lovgivningsmodellen"). Begge modeller kan kombineres med ulike utforminger av hjemfallsinstituttet, herunder hva hjemfallet omfatter, hvorvidt det skal gis noen form for vederlag eller kompensasjon i forbindelse med hjemfall, og hvem hjemfallet skjer til.

Spørsmålet om å gjøre hjemfall avhengig av bestemte transaksjoner – enten det gjelder organiseringen av eierforholdet til kraftverket eller den eiermessige sammensetningen – reiser mer grunnleggende spørsmål om formålet med hjemfallsinstituttet, herunder ressurskontroll og fiskale hensyn. Dersom formålet er å sikre nasjonal styring og kontroll med ressursene, eller at inntektene fra virksomheten skal komme hele det norske samfunnet til gode, er det ikke åpenbart hvorfor disse virkningene skal utløses som følge av transaksjoner som dagens eiere fatter beslutninger om. Hvis det er riktig at hjemfall ikke er strengt nødvendig for at staten skal kunne regulere bruken av vannkraftressursene, vil allikevel ikke transaksjonsmodellen innebære noen egentlig begrensning i forhold til lovendringsmodellen. Når det gjelder kontrollen med brukerne av ressursene, innebærer imidlertid transaksjonsmodellen en form for preferanse for dagens eiere, i den forstand at endringer bare kan skje som følge av beslutninger fattet av eierne. Det samme gjelder kontrollen med inntektene fra kraftverket; sålenge eierne ikke foretar endringer som utløser hjemfall, opprettholdes fordelingen av inntektene fra virksomheten.

Det kan argumenteres for at nettopp det faktum at dagens eiere – *in casu* kommuner og fylkeskommuner – selv kan bestemme hvorvidt hjemfallet skal utløses, er en vesentlig styrke i forhold til de modeller som fremtvinger hjemfall (enten det skjer på et på forhånd fastlagt tidspunkt eller ved utøvelse av en opsjon). Dersom man anlegger et bredere perspektiv enn det rent kraftmessige – og blant annet tar hensyn til regionale ringvirkninger av virksomheten – kan det være argumenter for å gi lokale myndigheter selvbestemmelse når det gjelder overføring av eiendomsretten (til staten eller andre). Som forklart ovenfor, er disse virkningene jevnt over beskjedne. Det er derfor ikke klart hvilken praktisk betydning dette argumentet har.

Selv om transaksjonsmodellen utformes slik at den blir nøytral i forhold til nye eiere, vil den allikevel innebære en forskjell mellom slike eiere og de som allerede eier kraftverkene. Dersom dagens eiere ikke foretar transaksjoner som utløser hjemfall, beholder de en *de facto* tidsubegrenset rettighet til kraftverket.[44] Nye eiere som kommer inn i selskapet gjennom transaksjoner som utløser hjemfall, kan under ingen omstendighet oppnå tilsvarende betingelser.

Alt annet like vil dagens eiere sette større verdi på kraftverket om det forblir uten hjemfallsplikt enn dersom slik plikt utløses. Samtidig vil gamle eiere ha høyere betalingsvillighet for kraftverket enn eiere som kommer inn i selskapet i forbindelse med, eller etter at hjemfallsplikten har inntrådt. Transaksjonsmodellen innebærer derfor en innelåsningseffekt i forhold til dagens eiersammensetning. Den praktiske betydningen av denne effekten vil imidlertid være beskjeden dersom konsesjonsperioden gjøres tilstrekkelig lang. En eventuell usikkerhet om regelverket –

[44] I prinsippet kan en også tenke seg en ordning der dagens offentlige eiere ikke underlegges hjemfall. Det kan ses på som en kombinasjon av offentlig hjemfall iverksatt i henhold til transaksjonsmodellen. Isåfall aksentueres forskjellen mellom gamle og nye eiere. Se forøvrig diskusjonen ovenfor om offentlig hjemfall.

herunder når konsesjonsplikten inntrer – kan i seg selv bidra til å gjøre transaksjonen mindre attraktiv.[45]

Transaksjonsmodellen kan gi en innelåsningseffekt i forhold til den selskapsmessige organiseringen, også selv om eiersammensetningen som sådan ikke endres. Som forklart i Aarbakke (2004), kan det være grunner til å knytte konsesjonsplikten til endringer av eierskapets organisering, herunder stiftelse av eller omdannelse til aksjeselskap, sammenslåelse av selskaper og lignende. Isåfall vil endringer i organiseringen av eierskapet innebære et økonomisk tap for eierne ved at hjemfallsplikten utløses. Det kan medføre at eierne velger ikke å endre organiseringen, selv om dette isolert sett ville lagt tilrette for en mer hensiktsmessig utøvelse av eierskapet.

Virkningen på investeringsincitamentene vil i utgangspunktet være små. I det tilfelle at dagens eierstruktur opprettholdes – slik at det ikke utløses hjemfallsplikt – vil investeringsincitamentene være som i dagens modell. Dersom eierne fatter beslutninger som gjør at hjemfallsplikten utløses, blir investeringsincitamentene tilsvarende redusert. Dersom konsesjonsperioden gjøres tilstrekkelig lang, vil effekten først gjøre seg gjeldende med noen styrke etter at hjemfallsplikten eventuelt er utløst og konsesjonsperioden nærmer seg slutten.

[45] Ifølge Aarbakke vil det *"neppe være mulig å lage et regelverk som gjør inntreden eller ikke-inntreden av hjemfallsplikt absolutt forutberegnelig for den enkelte aksjeeier"* (Aarbakke, 2004, del 8)

AAD (2001), Staten som eier, Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Aarbakke, Magnus (2004), Hjemfallsplikt for offentlig eide vannfall og vannkraftverk, betenkning utført på oppdrag fra Hjemfallsutvalget, Olje- og energidepartementet.

Allas, T. (2001), The M&A trap for utilities, The McKinsey Quarterly, 3, 21-24.

Andersson, J. E. (1999), Making operational sense of mergers and acquisitions, The Electricity Journal, 7, 49-59.

Bye, Torstein og Erik Fjærli (2003), Dagens skattesystem i kraftsektoren – finnes det bedre alternativer?, Rapporter 2003/3, Statistisk sentralbyrå.

Bye, Torstein, Nils-Henrik M. von der Fehr, Christian Riis og Lars Sørgard (2003), Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet, Utredning utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Diamond, J. og John D. Edwards (1997), Mergers, acquisitions and market power in the electricity power industry, Report, California Energy Commission.

ECON (2002a), Økonomiske virkninger av hjemfallsinstituttet, rapport 20/02.

ECON (2002b), Eierskapsnøytrale konsesjonsregler for vannkraftproduksjon, rapport 21/02.

von der Fehr, Nils-Henrik M., Tore Nilssen, Eirik Ø. Sørensen og Lars Sørgard (1998a), Krysseie i kraftforsyningen, SNF-Rapport ?/98, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Haavind Vislie (2003), Foreløpig vurdering av en fremtidig hjemfallsordning, notat fra Johan Fr. Remmen til Hjemfallutvalgets sekretariat datert 15. oktober 2003, Advokatfirmatet Haavind Vislie.

Hjemfallsutvalget (2003a), Hjemfall – alternativer, notat nr. 1 fra sekretariatet av 5. juni 2003.

Hjemfallsutvalget (2003b), Investeringer – virkninger av hjemfall og eksempler på tiltak, notat nr. 7 fra sekretariatet av 1. oktober 2003.

Innst. S. nr. 289 (2002-2003), Innstilling fra næringskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Bjørgulv Froyn og Grethe Fossli om nasjonalt eierskap i energimarkedet og forlengelsen av fristen for Statkrafts pålagte salg.

KS (2002a), Utredning om hjemfall og endringer i reglene for hjemfall, notat utarbeidet av Simonsen Føyen Advokatfirma for Kommunenes sentralforbund og KS Bedrift, mai 2002.

KS (2002b), Forslag til endringer i reglene om hjemfall, brev til Olje- og energidepartementet av 3. juli, Kommunenes sentralforbund, 2002.

KS (2002c), Forslag til endringer i reglene om hjemfall, brev til Olje- og energidepartementet av 10. oktober, Kommunenes sentralforbund, 2002.

KS (2002d), Forslag til endringer i reglene om hjemfall, brev til Olje- og energidepartementet av 24. oktober, Kommunenes sentralforbund, 2002.

Konkurransetilsynet (2003), A powerful competition policy – towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electricity power, Report from the Nordic competition authorities.

NOU 1992: 34, Skatt på kraftselskap.

NOU 1994:12,

NOU 1998: 21, Energi og kraftbalansen i Norge fram mot 2020.

NOU 2000: 18, Skattlegging av petroleumsvirksomhet, Petroleumsskatteutvalget.

OED (2002), Faktahefte 2002 om Energi- og vassdragsvirksomheten i Norge, Olje- og energidepartementet.

OED (2002), Om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, høringsnotat, 29. november 2002, Olje- og energidepartementet.

Skjeret, F. og Lars Sørgard (2002), Fusjoner og oppkjøp – er det lønnsomt?, SNF-rapport 29/02, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

SOU 2002:7, Konkurrensen på elmarknaden, Det svenske næringsdepartementet.

SSB (2003), Økonomisk Utsyn over året 2002, Økonomiske Analyser 1/2003, Statistisk sentralbyrå.

St. meld. nr. 19 (1997-1998), Tilleggsmelding om eierskap I næringslivet, Nærings- og handelsdepartementet.

St.meld. nr. 22 (2001-2002), Et mindre og bedre statlig eierskap, Nærings- og handelsdepartementet.

St. meld. nr. 37 (2000-2001), Om vasskrafta og kraftbalansen, Olje- og energidepartementet.

St.prp. nr. 58 (1995-1996), Revidert nasjonalbudsjett for 1995-1996.

St.prp. nr. 26 (1996-1997), Konvertering av Statkraft SFs lån til egenkapital.

St.prp. nr. 1 (1999-2000), Bevilgninger til statsbudsjettet for 2000.

St.prp. nr. 18 (1999-2000), Disponering av Statpipe 2/4 – S og endringer på bevilgninger på statsbudsjettet for 1999 m.m. under Olje- og energidepartementet.

St.prp. nr. 51 (2000-2001), Tilføring av innskotskapital og auka låne- og garantiramme for Statkraft SF.

St. prp. nr. 1 (2003-2004), Nærings- og handelsdepartementet.

Sunnevåg, Kjell J., Grete Rusten og Lars Sørgard (2002), Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde, SNF-rapport 20/02, Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Thommessen (2003a), Ressurshjemfall, notat fra Gunnar Martinsen til Hjemfallutvalgets sekretariat datert 21. august 2003, Advokatfirmaet Thommessen.

Thommessen (2003b), Offentlig hjemfall, notat fra Gunnar Martinsen til Hjemfallutvalgets sekretariat datert 9. desember 2003, Advokatfirmaet Thommessen.