



DET KONGELIGE ARBEIDS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02/2351-170	
DATO - 8 APR. 2003	
AN 501	EKSP.
Vassdrags	

Deres ref
02/2296

Vår ref
200205266-7/AKH

Dato
7.04.03

Høring - Endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) viser til brev av 29. november 2002 og 23. januar 2003 vedrørende ovennevnte.

Departementet har vurdert saken og har følgende kommentar:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har forståelse for at Olje- og energidepartementet vil fullføre sin høring om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, da høringsuttalelsene kan tjene som nyttige innspill for arbeidet i lovutvalget.

På den annen side forutsetter Arbeids- og administrasjonsdepartementet at når det skal nedsettes et nytt og bredt sammensatt lovutvalg skal arbeidet begynne forfra igjen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal være representert i dette utvalget. På denne bakgrunn ønsker vi ikke å komme med noen merknader nå, men ser det som mer hensiktsmessig at AAD fremmer sine standpunkter under selve arbeidet i utvalget.

Det at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ikke kommer med noen merknader nå, må ikke tolkes dithen at vi deler alle synspunktene som er fremmet i høringsutkastet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har forelagt saken for Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynets høringsuttalelse følger vedlagt i sin helhet.

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
A kersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 785

Administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 27 14

Saksbehandler
Anne Kristine Hage
22 24 48 51

Med hilsen

Anders Debak
for Anne Christoffersen (e.f.)


Per Roar Schaug



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Vedlegg 1 av 1
Sak: 02/2357-170

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Ved: Konkurransopolitisk utviklingsavdeling
Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

ARB. OG ADM. ADMINISTRASJONSDEPT.
ARKIVKODE: 008 OED
IKKOP:
02 APR. 2003
SAKSS: KRA/ELB
SAKENR: 200205266-6

Deres ref.: 200205266-3/ELB Vår ref.: 2002/1279 M3 478.0

Saksbeh.: Berit Ottesen

Dato: 19. mars 2003

■ HØRING. ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN

Vi viser til Deres brev av 9. desember 2002 hvor ovennevnte høringsnotat oversendes fra Olje- og energidepartementet. Den opprinnelige høringsfristen ble av Olje- og energidepartementet utsatt, og senere har departementet i en pressemelding av 10. februar 2003 opplyst at det etter ønske fra ulike interessegrupper skal settes ned et bredt sammensatt utvalg som skal belyse ulike sider ved lovendringsforslaget. Svarene fra høringsinstansene skal fungere som innspill til dette utvalgets vurderinger.

Høringsnotatet inneholder i hovedsak tre endringsforslag:

- 1) Tidsbegrensning av konsesjoner med hjemfall gjøres eierskapsnøytralt og innføres for alle konsesjonspliktige vannfall og kraftverk. Hjemfall innebærer at staten vederlagsfritt overtar konsesjonærens rettigheter og plikter. Hjemfall skal etter forslaget inntre 75 år etter ikrafttredelsen av endringsloven.
- 2) Forkjøpsretten og fortrinnsretten for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner oppheves.
- 3) Minstegrensen for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven heves.

Eierskapsnøytralt hjemfall

Olje- og energidepartementet fremmer et forslag om at hjemfallsordningen innføres for alle konsesjonspliktige aktører, uavhengig av eierskap til det enkelte vannfall og kraftanlegg. Forslaget fremmes etter en vurdering av alternative måter å ivareta de relevante allmenne interesser på. Formålet med hjemfallet var opprinnelig å sørge for at eiendomsretten til viktige naturressurser etter en fastsatt periode legges under offentlig styring og kontroll til beste for fellesskapet. OED uttaler at dette hensynet står like sterkt i dag. I tillegg bidrar hjemfall også til at grunnrenten, som oppstår

Postadresse:
Postboks 8132 Dep
0033 Oslo

Besøksadresse:
H. Heyerdahls gate 1
Oslo

Telefon: +47 22 40 09 00
Telefaks: +47 22 40 09 99

www.konkurransetilsynet.no
post@konkurransetilsynet.no



ved utnyttelse av knappe naturressurser, tilfaller fellesskapet. Innføring av et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt opprettholder myndighetenes muligheter for styring og kontroll, og OED antar at det også vil ivareta EØS-avtalens krav om likebehandling av de ulike aktører i kraftbransjen.

Reglene om hjemfall kommer i dag til anvendelse på konsesjonspliktige kraftverk som eies med mer enn 1/3 av private selskaper. Etter det Konkurransetilsynet kjenner til dreier det seg om ca 8 TWh av den årlige normalproduksjonen på 118 TWh i Norge. Omkring 100 TWh er offentlig eid, og det er denne gruppen som etter lovforslaget påføres vilkår om hjemfall til staten etter 75 år.

Overgang til markedsbasert kraftomsetning gjennom energiloven gjør ifølge OED at det offentlige eierskapet ikke lenger i samme grad ivaretar hensynet til langsiktig styring og kontroll med naturressursene. Samtidig stiller EØS-avtalen krav om at offentlige og private aktører skal likebehandles i konkurransen. Dagens regler om tidsbegrenset konsesjon med hjemfall etter 60 år for privateide selskaper, tilsier at private aktører ikke har den samme verddivurdering av investeringer i kraftverk. Private selskaper har derfor i liten grad deltatt i konkurransen om kjøp av norske kraftverk.

OED uttaler at en viktig begrunnelse for den foreslåtte endringen er å legge til rette for å utvikle et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk, noe som kan bidra til økt effektivitet og nyskaping i kraftsektoren. Likebehandling av private og offentlige aktører åpner for nye eiere som kan tilføre den norske kraftnæringen ny kapital og kompetanse.

Konkurransetilsynet er enig i at dagens regler om hjemfall har hemmet konkurransen i markedet for kjøp og salg av kraftverk. Hjemfallsreglene har skapt en asymmetri ved eierskifter, slik at privat kjøp diskrimineres. De kortsiktige effektivitetsvirkningene oppstår ved at antall aktører på kjøpersiden blir begrenset, noe som gir muligheter for utøvelse av kjøpermakt. Kjøpermakt kan resultere i at det omsettes for få kraftverk, og at de som omsettes selges til for lave priser. Reglene har ført til at kommunale og fylkeskommunale eiere har hatt begrenset handlefrihet dersom de ønsker å frigjøre egenkapital til andre formål.

De langsiktige effektivitetsvirkningene oppstår fordi potensielle kjøpere stenges ute og fordi eiere som ønsker å selge er innelåst. Konsekvensen kan bli lav innovasjonsevne og manglende fleksibilitet til omstillinger og mer effektiv drift. Dessuten har hjemfallsreglene også ført til at Statkraft SF har vært eneste reelle kjøper av større kraftverk, og den statside aktøren har dermed fått en sterk posisjon i markedet for kraftomsetning. Denne utviklingen har nødvendiggjort inngrep fra konkurransemyndighetenes side for å sikre virksom konkurranse¹.

Eierskapsnøytralt hjemfall skal ivareta hensynet til likebehandling av aktørene ved kjøp av kraftverk, og vil fjerne ulempen som dagens hjemfallsregler gir de privateide selskapene i konkurransen med offentlig eide aktører. Innføring av hjemfall for alle er i så måte et virkemiddel som gir likebehandling av aktørene og legger til rette for virksom konkurranse om kjøp av vannfall og kraftverk. Det er en forutsetning at statlige myndigheter under hele konsesjonsprosessen skiller klart mellom sin rolle som forvalter og sin rolle som eier av markedsaktører. Departementet har i sin vurdering kommet til at eierskapsnøytralt hjemfall er det virkemiddelet som best ivaretar hensynet til langsiktig ressursforvaltning og offentlige inntekter, samtidig som aktørene likestilles i konkurransen om kjøp av kraftverk. Konkurransetilsynet slutter seg til forslaget.

Departementets lovforslag er basert på at hjemfall inntreffer 75 år etter at lovendringen tretr i kraft. Departementet har også drøftet et forslag som går ut på at vilkår om tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall først innføres i forbindelse med erverv av konsesjonspliktige vannfall eller transaksjoner av andeler i selskap som innehar slike vannfall. Implementeringen av eierskapsnøytralt hjemfall vil i så fall være transaksjonsavhengig. Hensikten med et slikt alternativ er at lovendringen vil virke mindre inngripende overfor de offentlige eiere. OED har imidlertid kommet til at forslaget krever

¹ Se Arbeids- og administrasjonsdepartementets vedtak i sakene Statkraft Holding AS/Agder Energi AS av 17. oktober 2002 og Statkraft Holding AS/Trondheim Energi AS av 7. februar 2003



et komplisert regelverk og et ressurskrevende oppfølgingssystem. Ordningen vil gi dagens eiere insentiver til å unngå transaksjoner som utløser tidsbegrensede konsesjoner og oppmuntrer til uthulig og omgåelser. OED er også usikker på forholdet til EØS-avtalen fordi ordningen kan medføre en innelåsing av dagens offentlige eierposisjoner slik at instituttet som virkemiddel i realiteten kun vil gjelde den private delen. Konkurransetilsynet slutter seg til departementets vurdering av at transaksjonsavhengig hjemfall vil svekke effektiviteten i markedet for kjøp og salg av kraftverk og vil kreve et komplisert, ressurskrevende regelverk og derfor ikke bør innføres.

Konkurransetilsynet ser at en utvidelse av konsesjonsperioden fra 60 år til 75 år i de nye konsesjonene er hensiktsmessig for å avdempe virkningene av omleggingen for aktørene. Utvidelsen øker også forutsigbarheten for investorene. Samtidig forskyves problemene med reduserte insentiver til investeringer og vedlikehold som oppstår mot slutten av konsesjonsperioden.

Ordningen med hjemfall har iboende svakheter i forhold til eiernes insentiver til opprustning og vedlikehold når konsesjonsperioden nærmer seg slutten. Ordningen kan således påvirke lønnsomheten av investeringstiltak på en måte som kan gi sløsing med ressurser i samfunnsøkonomisk forstand. Vi viser til OEDs drøfting i punkt 3.5 om investeringer og vedlikehold. Insentivproblemene og effektivitetstapet som dette resulterer i vil mangedobles når hjemfall innføres også for offentlig eide kraftverk, og det er vanskelig å finne tilfredsstillende løsninger. Konkurransetilsynet støtter de forslagene OED har fremmet for å styrke sanksjonsmulighetene dersom konsesjonæren ikke overholder sin forpliktelse til å holde reguleringsanleggene i driftsmessig stand på hjemfallstidspunktet. OED har foreslått en forskriftshjemmel hvor kravene til hva som er å anse som driftsmessig stand skal utdypes nærmere. Videre har OED foreslått en hjemmel til innenfor de gjenværende 15 årene av konsesjonsperioden å pålegge konsesjonæren tiltak for utbedring av anleggene. Hjemmelen er supplert med en hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å sikre at påleggene etterkommes.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil tvangsmulkt som sanksjonsinstrument kunne gjøres mer fleksibelt dersom det samtidig innføres en hjemmel for Kongen til å frafalle påløpt tvangsmulkt. Fleksibiliteten oppstår fordi myndighetene kan velge å unnlate å drive inn tvangsmulkt etter at et forhold er bragt i orden. Også hos konsesjonærene kan en slik fleksibilitet virke positivt fordi frafall kan virke attraktivt nok til at påleggene etterkommes raskere.

En ordning med foregrepet hjemfall er tidligere innført for å redusere problemet med reduserte investeringsinsentiver når hjemfallstidspunktet nærmer seg. Foregrepet hjemfall innebærer at konsesjonærene kan forhandle med staten om tilbakesalg/-leie av vannfall og ny reguleringskonsesjon når det gjenstår mindre enn 25 år av konsesjonsperioden. Prisen konsesjonæren må betale skal baseres på en uavhengig vurdering av markedsverdien. Dersom partene kommer til enighet om en ny periode, vil den bli gitt en varighet på inntil 50 år. OEDs erfaring tilsier at 50 år er en lang nok periode for konsesjonæren til å ivareta sine interesser. Foregrepet hjemfall som virkemiddel bedrer konsesjonærens insentiver til investeringer og vedlikehold, men har på den annen side flere ulemper. En svakhet ved ordningen er at den ikke er markedsbasert, det vil si at konsesjonærene kan sikre seg kontroll over ressursene over lang tid, uten konkurranse fra andre. Det fremgår imidlertid av forskningsrapportene som er utarbeidet om hjemfall, at det heller ikke er uproblematisk å utforme gode markedsbaserte systemer for å ivareta insentivene til investeringer og vedlikehold.

Departementet konkluderer med at det ikke er formålstjenlig å foreslå spesifikke mekanismer for å korrigere vridningene i investeringsinsentivene allerede nå. Betydningen av å gi riktige insentiver erkjennes, og OED tar sikte på å bruke tilstrekkelige ressurser til å utarbeide gode virkemidler med fremtidig tilgjengelig verktøy og kunnskap i god tid før spørsmålet om svekkede investeringsinsentiver får praktisk betydning. Konkurransetilsynet ser at det kan være hensiktsmessig å vente noe med å fastlegge hvilke mekanismer som skal benyttes til spørsmålet er bedre utredet. Dette må også ses i sammenheng med at konsesjonsperioden utvides til 75 år, og at



problemet med svekkede investeringsinsentiver således utsettes. I tillegg har OED foreslått å innføre sanksjonshjemler for å avhjelpe problemet.

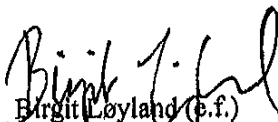
Opphevelse av forkjøpsretten og fortrinnsretten til vannfall

Olje- og energidepartementet foreslår at statens forkjøps- og fortrinnsrett til konsesjonspliktige rettigheter, som på visse vilkår kan utøves subsidiært av fylkeskommuner og kommuner, oppheves. OED mener disse reglene er lite forutsigbare og treffsikre som virkemidler for å ivareta hensynet til offentlig styring og kontroll. Den statlige forkjøps- og fortrinnsretten har aldri vært brukt. Dersom ordningen praktiseres av det offentlige for å gi egne aktører strategiske fortrinn i markedet, vil den dessuten virke uheldig i et markedsbasert system. Siden ordningen ikke lenger er egnet til å oppnå sitt egentlige formål, støtter Konkurransetilsynet forslaget om å oppheve ordningen.

Heving av minstegrensen for konsesjonsplikt

Olje- og energidepartementet ønsker å forenkle mulighetene for utbygging av småkraftverk, og foreslår derfor å heve konsesjonsgrensen ved erverv av vannfall i industrikonsesjonsloven fra 1000 til 4000 naturhestekrefter. Dette innebærer ifølge OEDs undersøkelser at kraftverk med en ytelse inntil 5 MW ikke vil trenge konsesjon. Bygging av slike småkraftverk vil heller ikke trenge konsesjon etter vannressursloven hvis de ikke er til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget. Vi ser ingen konkurransemessige implikasjoner av dette forslaget.

Med hilsen


Birgit Løyland (s.f.)
avdelingsdirektør


Ove Skaug Halsos
seksjonssjef