

SNF-RAPPORT NR. 20/02

**HARMONISERING AV HJEMFALLSVILKÅR OG
KONSESJONSLENGDE:
SKATTEMESSIGE OG NÆRINGSPOLITISKE ASPEKTER**

Utarbeidet for Olje- og energidepartementet

av

**Kjell J. Sunnevåg
Grete Rusten
Lars Sørgard**

SNF prosjekt nr. 4870
Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde:
Skattemessige og næringspolitiske aspekter

Prosjektet er finansiert av Olje- og energidepartementet

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, JUNI 2002**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0208-8

ISSN 0803-4036

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING.....	1
2. RAMMEVILKÅR FOR KRAFTPRODUKSJON I NORGE	3
2.1 Det konsesjonære rammeverk	3
2.2 Skattesystem.....	4
3. PRINSIPIELT OM RETTIGHETER TIL VANNRESSURSER	6
3.1 Prinsipielt om vannrettigheter	6
3.2 Vannrettigheter i et historisk perspektiv	7
3.3 Historisk perspektiv på konsesjonslovgivningen i Norge	10
3.4 Begrunnelse for offentlig eiendomsrett til vannressurser	14
4. ULIKE REGIMER FOR FORVALTNING AV EN FELLESRESSURS....	20
4.1 Utfordringer ved eierskapsnøytrale alternativer for omsetning av fallrettigheter.....	22
4.2 Utfordringer ved eierskapsnøytrale alternativer for tillatelse til regulering og omsetning av rettigheter	24
5. HJEMFALL OG GRUNNRENTEBESKATNING	26
5.1 Indirekte eierskap og grunnrentebeskatning.....	28
5.2 Direkte eierskap og grunnrente.....	35
6. INSENTIVMEKANISMER VED EIERKAPSNØYTRALT HJEMFALL .	37
6.1 Krav og pålegg	39
6.2 Foregrepet hjemfall.....	40
6.3 Konsesjonens varighet.....	42
6.4 Forhandlinger	43
6.5 Ansvarsdeling.....	44
6.6 Regnskapsbasert kompensasjon.....	44

6.7	Markedsbestemt kompensasjon	45
6.8	Spesifikke investeringer og auksjonsutforming	47
6.9	Oppsummering	48
7.	FORKJØPSRETT	50
8.	OVERGANGSUTFORDRINGER	52
8.1	Tidsbegrensede konsesjon med ubetinget hjemfall	52
8.2	Tidsbegrensede rettigheter med betinget hjemfall	55
8.3	Tidsubegrensede konsesjoner	57
9.	KONKURRANSEDYKTIGE NORSKE KRAFTBEDRIFTER	60
9.1	Effektivt drevne kraftselskaper?	60
9.2	Slagkraftige norske enheter?	65
10.	NÆRINGSPOLITISKE ASPEKTER KNYTTET TIL HJEMFALL	70
10.1	Eierskap og regionale effekter - en teoretisk gjennomgang	70
10.2	Kraftnæringens utvikling - en empirisk gjennomgang	81
10.3	Sammendrag	97
11.	AVSLUTTENDE MERKNADER	100
12.	REFERANSER	103

1. INNLEDNING

Deregulering i Norge og Europa har skapt et internasjonalt konkurransepreget kraftmarked. Norge og Norden har gått foran i åpningen av kraftnæringen. Mens alle de nordiske landene har konsesjonsregler for nyinvesteringer i kraftsektoren, har Norge imidlertid særegne konsesjonsregler som blant annet berører erverv, fusjoner og selskapsmessige omorganiseringer som omfatter vannfallsrettigheter av en viss størrelse. Her står reglene om hjemfall og forkjøpsrett sentralt. Bestemmelsene om hjemfall finner vi i Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven.

Et viktig skille i Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven går mellom private selskap (mer enn 1/3 privat eierskap) og offentlig eide kraftverk. Mens offentlig eide kraftverk gis konsesjon uten tidsbegrensning, gis private konsesjon for et begrenset tidsrom. Industrikonsesjonslovens §2 sier blant annet at "Konsesjon gis for et bestemt tidsrom av inntil 60 år...". Etter utløpet av konsesjonsperioden, er hovedregelen at kraftanlegget *hjemfaller* til staten. Det vil si at staten vederlagsfritt overtar konsesjonærenes rettigheter og plikter (fallretter og anlegg). Videre, ved omsetning av et konsesjonspliktig vannfall har staten etter industrikonsesjonslovens §6 forkjøpsrett. Staten må da eventuelt tre inn i kjøperens sted og som hovedregel oppfylle dennes rettigheter og plikter overfor selgeren. Dersom staten ikke benytter sin forkjøpsrett, kan den eller de fylkeskommuner hvor vannfallet ligger gjøre forkjøpsrett gjeldende (prinsippet om forkjøpsrett er drøftet i kapittel 7).

Hjemfallsinstituttet skaper altså forskjeller mellom offentlige og private eiere av vannfall. Dette har flere uheldige effekter. Fremtidig eierstruktur i kraftsektoren trekker med dagens regler i retning av økt offentlig eierskap siden verdien av et gitt produksjonsanlegg er større for en offentlig eier som får konsesjon uten hjemfall, så lenge den økonomiske levetiden overstiger den konsesjonstid en privat kjøper ville ha fått (se f.eks. Bjørndalen og Singh, 1996). Dette skaper en asymmetri ved eventuelle eierskifter, slik at privat kjøp blir diskriminert. Det oppstår langsiktige *effektivitetsvirkninger* knyttet til utestenging av industrielle aktører og innelåsing av eiere som ønsker å selge. Videre, ved fusjoner eller salg av større eierandeler i offentlig eide kraftselskaper, vil selskapenes produksjonsanlegg falle i verdi ved at statlig hjemfall utløses. Det kan påvirke tilgangen på ny risikokapital i bransjen. De særnorske konsesjonsreglene for vannkraft kan således begrense norske selskapers muligheter til å delta i de strukturendringene som pågår i den europeiske kraftsektoren.¹ Når industrielle miljøer stenges ute, kan konsekvensen bli lav innovasjonsevne, manglende fleksibilitet og strategisk handlingslammelse. Når det er knyttet hjemfalls-betingelser til vannfallsrettigheter oppstår også et *effektivitetstap* på grunn av vridningseffekter i forhold til insentivene for

¹ Et annet spørsmål om de norske reglene er fullt ut i overensstemmelse med EØS-avtalen.

opprustning, utvidelse og vedlikehold av spesifikke aktiva knyttet til konsesjonen. Dette problemet aksentueres mot slutten av konsesjonsperioden. I kapittel 6 ser vi på ulike insentivmekanismer som kan redusere problemene knyttet til uheldige investerings- og vedlikeholdsinsentiver mot slutten av konsesjonsperioden ved hjemfall.

Den senere tid har hjemfallsinstituttet blitt satt under betydelig press. Bakgrunnen for denne utredningen er et behov for å få utredet enkelte sider ved en eventuell *harmonisering* av reglene mellom offentlige og private selskaper hva gjelder varighet for konsesjoner og eventuelle hjemfallsvilkår, der harmonisering i prinsippet innebærer enten en *avvikling* av hjemfallsinstituttet eller at det ordningen gjøres *eierskapsnøytral*. Dette er tema i kapittel 4. I kapittel 5 drøfter vi et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt som skattepolitisk virkemiddel i forhold til å inndra grunnrente. utfordringer knyttet til *overgang* fra dagens regime til et regime med eierskapsnøytralt eller avviklet hjemfallsinstitutt er drøftet i kapittel 8.

Det er liten tvil om at hjemfallsinstituttet, slik det er utformet i dag, har visse uheldige sider. Et viktig spørsmål er imidlertid om eierskapsnøytrale regler vil svekke mulighetene til å realisere gitte næringspolitiske målsettinger. Myndighetene vil gjerne være opptatt av sektormålsettinger knyttet til å legge til rette for å skape vitale norske fagmiljøer, sikre fortsatte norske hovedkontorfunksjoner samt å bidra til internasjonalt konkurransedyktige norske kraftselskap. I kapittel 9 drøfter vi et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt i forhold til konkurransedyktige norske kraftbedrifter. Et tema kapittel 10 i denne studien er å belyse mulige konsekvenser i forhold ved kraftnæringens nåværende og framtidige *lokaliseringsbehov* i forhold til ulike funksjoner som hovedkontor, produksjon, salg- og FoU-enheter under et eierskapsnøytralt eller avviklet hjemfallsinstitutt.

Før vi går nærmere inn på disse aspektene ved en eierskapsnøytralitet, vil vi gå kort inn på noen sentrale sider ved selskapenes rammevilkår (kapittel 2). Videre føler vi at det, som et bakteppe for den senere drøftingen, er naturlig å gå noe nærmere inn på hva *rettigheter til vann* egentlig innebærer, og bakgrunnen for hjemfallsinstituttet (kapittel 3). Noen avsluttende og oppsummerende merknader er gitt i kapittel 11. I tillegg er enkelte av de lengre kapitlene forsynt med en egen oppsummering.

2. RAMMEVILKÅR FOR KRAFTPRODUKSJON I NORGE

Her vil vi først og fremst se på sentrale elementer i forhold til konsesjonsvilkår og skattesystem.

2.1 Det konsesjonære rammeverk

Ved utbygging av kraftverk vil det typisk kreves konsesjon etter "Industrikonsesjonsloven" av 14. desember 1917 og/eller "Vassdragsreguleringsloven" av samme dato. Industrikonsesjonsloven fastlegger konsesjonsplikt ved *erwerb* av eiendomsrett eller bruksrett til *vannfall* (fall eller stryk) samt *erwerb* av langsiktig disposisjonsrett til slike vannfall, mens Vassdragsreguleringsloven fastlegger konsesjonsplikt ved *vassdragsreguleringer*.² Disse lovene inneholder detaljerte regler om hvilke vilkår som skal eller kan settes som en forutsetning for å gi konsesjon til *erwerb* eller regulering av vannfall.

For private rettssubjekter vil et av de viktigste vilkårene være at konsesjon kan gis for en periode på inntil 60 år, og reglene om *hjemfall*. Etter Industrikonsesjonsloven er det ubetinget hjemfall i den forstand at loven fastsetter at ved konsesjonstidens utløp *skal* staten vederlagsfritt overta konsesjonærenes rettigheter og plikter (fallretter og anlegg). Etter Vassdragsreguleringsloven er det betinget hjemfall: Staten har ved utløpet av reguleringskonsesjonen *rett til* å kreve hjemfalt "uten godtgjørelse reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og med de bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen". Det er denne overføring av eiendom fra privat til offentlig hånd som betegnes som hjemfallsrett.

Videre hjemler både Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven vilkårsstillelse om *konsesjonskraft*, *konsesjonsavgift* og *næringsfond*. Reglene om konsesjonskraft innebærer at eierne av et vannkraftverk er pålagt å levere inntil 10 prosent av innvunnet kraftøkning til de kommuner og fylkeskommuner som er berørt av utbyggingen, samt inntil 5 prosent til staten. Bakgrunnen for bestemmelsene om konsesjonskraft var at kommunene skulle være sikret tilstrekkelig kraft til alminnelig kraftforsyning – til en rimelig pris. Verdien av konsesjonskraftavståelsen er således bestemt av differansen mellom markedsprisen på kraft og prisen på konsesjonskraft. For konsesjoner gitt før 1959 forhandles prisen frem mellom konsesjonær og kommunene med en gitt maksimalpris som øvre tak. For konsesjoner gitt etter dette tidspunktet fastsettes prisen av OED i henhold til selvkost i et representativt utvalg av kraftverk.

Konsesjonsavgiften fastsettes skjønnsmessig for hver konsesjon basert på skadeomfang, utbyggingens lønnsomhet og utbyggers økonomi. Avgiften er begrunnet i at den skal være en kompensasjon for påførte skader, samt et

² Med vassdragsreguleringer forstås anlegg eller tiltak til regulering av et vassdrags vannføring, herunder også utvidelse eller forandring av eldre reguleringsanlegg.

virkemiddel for å la distriktene ta del i det økonomiske utbyttet ved en vannkraftutbygging. Næringsfond blir normalt fastsatt i henhold til kraftproduksjonen og ulempene utbyggingen forårsaker. Konsesjonsavgifts-midler og næringsfond danner sammen et fond som den enkelte kommune kan anvende til fremme av næringslivet i kommunen, mens konsesjonsavgiftene til staten inngår i statens konsesjonsavgiftsfond.

2.2 Skattesystem

I tillegg til konsesjonskraft og konsesjonsavgift pålegges kraftproduksjon i Norge grunnrenteskatt og naturressursskatt, begge deler innført som en del av kraftskattereformen av 1997. Denne reformen innebar videre at alle kraftselskap skulle betale inntektsskatt i henhold til årlig resultat på samme vis som annen næringsvirksomhet.

For *grunnrentebeskatningen* er det tatt utgangspunkt i prinsipper hentet fra Boadway og Bruce (1984), Fane (1987) og Bond og Deverux (1995)³. I disse arbeidene beskrives en utforming av bedriftsbeskatningen som er nøytral med hensyn på investering og likvidering, og mer tilfeldige utfall under usikkerhet og konkursrisiko. Skattegrunnlaget er ganske enkelt bedriftens netto-inntekter før avskrivninger og finanskostnader minus to fradrag: Det første fradraget skal reflektere kostnadene ved økonomisk verditap, men avskrivningsprofilen som legges til grunn for skatteformål kan velges tilfeldig. Den trenger ikke samsvare med faktisk verdifall, forutsatt at gevinst eller tap skattlegges dersom aktiva blir solgt til en pris som er forskjellig fra skattemessig bokført verdi. Det andre fradraget skal reflektere kapitalens alternativkostnad, og er beregnet som nominell rente på f.eks. statsobligasjoner, multiplisert den skattemessig bokførte verdi av bedriftens aktiva.

Grunnrente defineres vanligvis som avkastning på naturressursen utover normalavkastning. Dette andre fradraget kan således betraktes som en måte skjerme normalavkastningen fra beskatning. I petroleumsbeskatningen forsøkes normalavkastningen skjermet gjennom å gi en årlig friinntekt som er knyttet til investeringene. I kraftverksbeskatningen skjermes en *normert* normalavkastning ved at det beregnes et fradrag i grunnrenteinntekten som normrente multiplisert med den skattemessige bokførte realkapitalen. Grunnrenteinntekten beregnes, på samme måte som for petroleumsvirksomheten, ut fra normpriser. Skatt på grunnrente i kraftproduksjonen er på 27 prosent.

Naturressursskatt ble innført som et virkemiddel for å sikre en nedre stabilitet i skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene. Skatten er på 1,3 øre/kWh, og skal i utgangspunktet ikke utgjøre noen ekstrabelastning for selskapene ved at den kan trekkes fra mot inntektsskatten og eventuelt negativt skattegrunnlag fremføres med rente.

³ Regjeringens forslag tok utgangspunkt i Rødseth-utvalgets utredning "Skatt på kraftselskap", NOU 1992: 34.

SNF rapport nr. 20/02

Videre kan kommunene skrive ut *eiendomsskatt* på det enkelte kraftverk, på samme vis som for annen næringseiendom. Skattesatsen ligger i intervallet 0,2 til 0,7 prosent. Skattegrunnet for kraftproduksjonsanlegg skal være markedsverdien på anlegget, fastsatt etter bestemt regler. Eiendomsskatten vil således avhenge av markedsprisen på kraft fordi takstverdien blant annet er basert på et 5 års rullerende gjennomsnitt av spotmarkedsprisen.

3. PRINSIPIELT OM RETTIGHETER TIL VANNRESSURSER

3.1 Prinsipielt om vannrettigheter

En vannrettighet kan vidt defineres som retten til å bruke vannet som flyter i en elv. Retten kan ha sitt opphav i et eierforhold til den grunn som elven flyter over eller langs ("riparian"-elvbreddsrettighet), eller fra en persons bruk av elven. Rettighetene kan administreres eller kontrolleres av myndighetene, eller gjennom rettssystemet, eller ikke i det hele tatt. En vannrettighet kan også skapes indirekte gjennom en kontrakt med en som innehar vannrettigheter.

I NOU 1994:12 er det foretatt en gjennomgang av det offentligrettslige utgangspunktet for å diskutere eierrådigheten i våre vassdrag.⁴ Det vises i utgangspunktet til Vassdragsloven av 1887, som ble vedtatt etter en omfattende stortingsdebatt. Loven fastslår at grunneieren er "eiendomsberettiget til det Vand som findes på grunden".⁵ En konsekvens av dette var at grunneierens rett også omfattet retten til å utnytte fallet til industrielle formål. Spørsmålet om innholdet i denne eierrådigheten var likevel ikke helt avklart med dette vedtaket. Stridsspørsmålet var – og er tildels fremdeles – om grunneierens rett til vassdragene skal betegnes som en eiendomsrett, eller om det dreide seg om en bruksrett til det vannet som finnes på grunnen.

Scott og Coustalin (1995) argumentere for at vannrettigheter skiller seg fra andre rettigheter, f.eks. rettigheter til land, men at det likevel er snakk om en "eiendomsrettighet" i en viss forstand. Utvalget bak NOU 1994:12 peker imidlertid på at til tross for formuleringen i Vassdragsloven om privat eiendomsrett til vassdrag (senere inneholdt i Vannressursloven), så bygger nyere juridisk teori på at vann som flytende substans i naturen ikke er underlagt privat eiendomsrett. Det er bare selve grunnen og rådigheten over vassdraget som hører til den faste eiendommen.

En årsak til at vannrettigheter skiller seg fra andre eiendomsretter ligger i eksterne virkninger. Vann er et produkt som har sammensatte egenskaper og en rekke ulike anvendelser, og som ikke trenger være gjensidig utelukkende. For eksempel vil vann benyttet til fløting, ferdsel, som naturopplevelse, og til dels kraftproduksjon (uttak i et fall trenger ikke påvirke bruk lenger nede i elven, men kan påvirke naturopplevelsen) i stor grad ha karakter av å være en *fellesressurs* eller *kollektivt gode*. Vi har muligheten for eksklusjon, men en persons bruk, trenger ikke påvirke andre personers bruk og glede av ressursen. På den annen side kan også vann ha karakter av å være et *privat konsumgode*. Vannuttak til jordbruksformål og oppdemming for kraftproduksjon reduserer andres nytte av ressursen. En særlig viktig egenskap ved vann er således at vannmengde og kvalitet nedstrøms kan variere med anvendelsen oppstrøms. Innholdet i én

⁴ Her er det også gitt en god sammenligning med rettstilstanden i en del andre europeiske land.

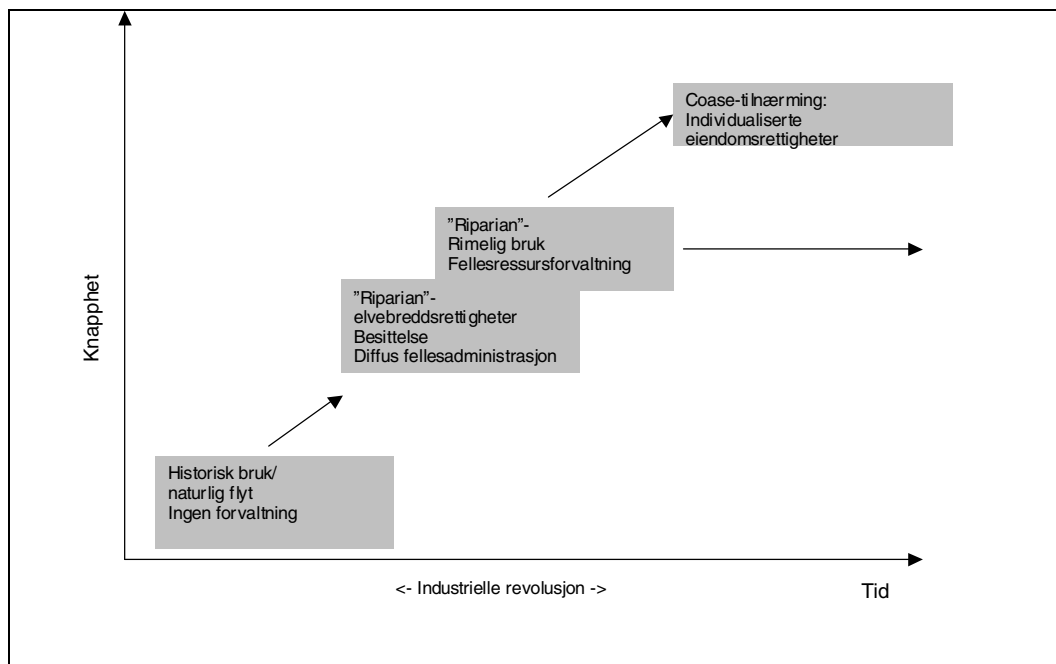
⁵ Senere fastslås dette i Lov om vassdrag og grunnvann (Vannressursloven).

persons vannrettigheter avhenger av hvordan andre utøver sine vannrettigheter. Med andre ord kan én persons utøvelse av sine rettigheter ha *eksterne virkninger*.

Videre er en fullstendig avgrensning av rettigheter til vann kostbart, om enn ikke umulig. Vi kan si at *transaksjonskostnadene* typisk er høye – særlig når mange aktører er involvert. Erkjennelsen av dette er viktig for å forstå hvorfor eiere av vannrettigheter ikke kan tillates å gjøre hva de måtte ønske med disse for å maksimere verdien av rettigheten, og hvorfor eiernes rettigheter er svekket i forhold til eiendomsrettigheter på andre områder.

3.2 Vannrettigheter i et historisk perspektiv

Hjemfallsinstituttet bør ikke diskuteres uten å først sette det inn i en historisk kontekst. Rose (1990) gir en oversikt over den historiske utviklingen av vannrettigheter som kan være nyttig å referere kort fra som bakgrunn for diskusjonen.⁶ Hun skiller mellom tre faser i utviklingen, der vannets økonomiske betydning har vært en viktig faktor i bevegelsen mellom de tre fasene. Figurene under syntetiserer utviklingen som Rose beskriver.



Figur 1. Historisk utvikling av vannrettigheter (basert på Rose, 1990).

Rose tar i sin diskusjon utgangspunkt i utviklingen av vannrettigheter i England. Først kan det nevnes at romersk lov hadde en viss innflytelse på utviklingen i britisk rettspraksis i tidlig middelalder, også i forhold til vannrettigheter, men ikke så sterk som på kontinentet (se Scott og Coustalin, 1995). I henhold til romersk lov var grunnen som elven fløt over, så vel som elvebredd offentlig eid, og administrert av staten. Det flytende vann var *res*

⁶ En annen, og god oversikt finnes i Scott og Coustalin (1995).

communes, altså noe som ved sin natur ikke kunne bli underlagt eierskap. Det flytende vann var eid av alle, og av ingen. En bruker kunne gjennom hevd opparbeide seg en rettighet til å benytte vannet til et bestemt formål (en bruksrettighet), men så snart denne bruken opphørte, gikk ressursen tilbake til fellesskapet.⁷ I forhold til ressurser som ble klassifisert som *res communes* kunne det altså bare opparbeides bruksrettigheter, og da gjennom hevd. Denne retten var uavhengig av eierrettigheter til grunnen som elven løp over.

Før vi går videre, kan det være nyttig å dvele litt ved implikasjonene av dette resonnementet i forhold til det norske hjemfallsinstituttet: Når en eier av fallrettigheter bestemmer seg for å selge disse, gir vedkommende også fra seg sine historisk opparbeide rettigheter. Scott og Coustalin (1995) viser til William Blackstones arbeider på slutten av 1700-tallet, og som igjen hadde referanse til romersk lov. De siterer Blackstone:

”All these streams so long as they remain in possession every man has a right to enjoy without disturbance, but if once they escape from his custody and he voluntarily abandons the use of them, they return to the common stock and any man else has an equal right to seize and enjoy them afterwards”(side 855).

Ut fra dette perspektivet går fallrettigheten tilbake til fellesskapet på det tidspunkt falleieren selger. Hjemfall blir da et vilkår knyttet til å gi konsesjon, og som presiserer at det som erverves i realiteten er en tidsbegrenset disposisjonsrett: Fall med anlegg skal gå tilbake til det offentlige etter en bestemt tidsperiode.

I Storbritannia var perioden før den industrielle revolusjon preget av rikelig vanntilgang og lav konfliktgrad, til tross for at vann også i denne perioden hadde mange anvendelser utover vanning av jordbruksområder, for eksempel var det mange vannmøller for en rekke ulike anvendelser. Denne perioden var preget av det Rose kaller ”ancient use”-doktrinet, der de som hadde bredderettigheter kunne bestride enhver endring som innebar en forstyrrelse i forhold til vannets ”naturlige flyt”. Vannrettighetene var basert på historiske bruksrettigheter, dvs. at den anvendelsen som hadde eksistert for en generasjon eller så, var beskyttet mot nye forstyrrelser i vannstrømmen. Dette har sin klare parallell til Norge og Gulatingslovens første bestemmelse om vassdrag, som fastslår at ”alle vatn skal renna som dei har runne fra gamal tid”.

Både nabohensyn og mer allmenne hensyn førte således til viktige begrensninger i grunneierens rådighet over vassdrag på sin eiendom. Et slikt ”naturlig flyt” regime høres svært rigid ut i forhold til nye anvendelser av vann. Men, som Rose påpeker, konfliktene omkring nye anvendelser involverte gjerne tilstøtende naboer. Vi kan si at det var en situasjon med lave transaksjonskostnader. Doktrinen om ”historisk bruk” innebar en måte å spesifisere

⁷ Hjemfall kan selvfølgelig betraktes i det samme perspektiv.

rettigheter mellom naboer på som la grunnlaget for forhandlinger slik at ressursen kunne flyte til anvendelse som ga mer verdiskaping. Dette til tross; det var ikke alle saker som kunne løses ved forhandlinger. Tilfeller av forhandlingssvikt endte gjerne i retten. Interessant nok var rettspraksis på den tiden basert på at historisk bruk ble vektlagt høyere enn nye anvendelser.

Dette endret seg med den industrielle revolusjon. I denne tiden økte presset mot vannet som ressurs. Det ble sterkere konkurranse for vannkraftkilder, og anvendelse av vannkraft til nye og oppblomstrende industrielle anvendelser. I denne situasjonen ble det vanskeligere å forsvare prinsippet om at etablert bruk av vannet var mer verdifullt enn ny bruk. En mellomfase her er "besittelsesprinsippet". Dette var basert på William Blackstone, hvis tanker om vannrettigheter hadde ganske stor innflytelse både i og utenfor Storbritannia mot slutten av det 18. århundre. Dette prinsippet innebar at rettssystemet favoriserte de rettighetshaverne som først gjennomførte en *aktiv investering* i å forbedre utnyttelsen av vannsystemet. En hovedforskjell mellom "historisk bruk" og "besittelse" som prinsipp lå således i den implisitte verdsetting av relative anvendelser av vannfall; det første prinsippet antok implisitt at det som hadde vært til stede i mange år var mest verdifullt, mens det andre prinsippet antok at den første investeringen i form av arbeid og kapital markerte den mest verdifulle anvendelsen.

Problemet var at verken det eldre "historisk bruk" eller det nyere "besittelse" som paradigme kunne håndtere de kompliserte situasjoner som etter hvert oppstod når et stort antall aktører og alternative anvendelser var involvert. Videre kunne det å gi rettigheter ut fra det ene eller andre prinsipp låse anvendelser i den ene eller andre ytterlighet: Å anta at en eier nedstrøms skulle ha rett til ikke å bli påvirket av enhver anvendelse oppstrøms kunne være like uheldig som et prinsipp om at en oppstrøms eier skulle ha rett til å demme opp eller forurense på nedstrøms eiers bekostning. I begge tilfellene kunne transaksjonskostnadene ved en forhandlingsløsning være uoverkommelige.

Rettssystemet i industrialiserte land søkte således etter en annen doktrine som kunne være en bedre rettesnor i situasjoner med så høye transaksjonskostnader at en forhandlingsløsning er særdeles vanskelig eller umulig. Rose viser her til rettsutviklingen i de østlige deler av USA, der vi så en bevegelse i rettstradisjonen mot et regime med "rimelig bruk" og samsvarende rettigheter ("correlative rights") som prinsipp. Dette prinsippet innebar for det første at bredderettighetshavere hadde begrensede, men mer eller mindre like rettigheter til å anvende elven. For det andre kunne alternative anvendelser forårsake ulempe for andre rettighetshavere, men disse ulempene berettiget ikke rettslige tiltak dersom de kun var av mindre betydning.

Rettsutviklingen i de østlige deler av USA står i kontrast til det regimet som utviklet seg i de vestlige deler, og som var basert på annektering og individualiserte vannrettigheter. Vannlovene ble her organisert ut fra en tankegang om at ressursen var et aggregat av private goder, der en persons bruk ikke var kompatibel med en annen persons bruk. En vesentlig forklaringsfaktor her er graden av knapphet og ulike anvendelse. I vestlige deler av USA var vann

et knapt gode som først og fremst ble benyttet til jordbruksformål og gruvedrift, mens i øst var det vann som energikilde som stod sentralt. På sett og vis kan vi si at i vest var vann et *konsumgode* siden vannuttak til vanning ikke ble returnert til elven, mens det hadde karakter av å være et *fellesgode* i øst: Vann til kraftproduksjon trenger ikke påvirke mulighetene for uttak lenger nede i elven.

Rose skriver at poenget med bredderettighetslovgivningen, slik den utviklet seg etter "rimelig bruk" prinsippet i de østlige stater i USA, var å sette grenser for utnyttelsen av vann som privat konsumgode slik at dette ble holdt innenfor allment aksepterte grenser, slik at hoveddelen av vannet forble intakt. Hun mener videre at slikt sett hadde forvaltningsregimet klare paralleller til mer moderne institusjoner, slik som "Clean Air Act", der visse mengder utslipp kan tillates, men hoveddelen av ressursen skal forbli ubenyttet, eller til felles anvendelse, om man vil. Her kan man for egen del legge til at man innenfor miljøpolitikken har sett en bevegelse mot omsettbare utslippstillatelser ut fra effektivitetsbetraktninger. Tankegangen er selvfølgelig at gjennom omsetning og etablering av markedspriser vil ulike private aktørers anvendelse av en fellesressurs, eller ulike alternative anvendelser av en fellesressurs, bli veid opp mot hverandre. Markedet vil således bidra til optimal utnyttelse av den delen av fellesressursen som konsumeres privat. Prinsipielt sett kan man tenke på utnyttelse av vannressurser på samme måte.

Interessant nok peker Rose på at man i enkelte vestlige stater i USA har sett en utvikling tilbake til "rimelig bruk" prinsippet, noe som har skjedd samtidig som at man i økende grad har innsett at vann også der har fellesressursaspekter, bl.a. knyttet til fiske og naturopplevelse.

Vi kan videre merke oss at i land som bygger på offentlig eiendomsrett til vassdragsressurser, er det gjennomgående slik at det bare er vassdrag av *betydning* som er i offentlig eie (f.eks. Tyskland og Østerrike). Dette gjør det nødvendig å trekke en grense mellom vassdrag i privat og offentlig eie.

3.3 Historisk perspektiv på konsesjonslovgivningen i Norge⁸

I Norge hadde man før man i 1887 fikk en egen vassdragslov hatt visse regler om eierrådigheten i vassdrag i Christian Vs Norske Lov av 1687, og som Bergland (1985) mener må ha vært bygd på tidligere sedvanerett. Etter lovens §1 var grunneieren også *eiendomsberettiget* til det vann som fantes på grunnen, dog med den begrensning som fulgte av lov eller sedvane.

Historisk var interessene i forhold til utnyttelse av våre vassdrag først og fremst knyttet til ferdsel, fløting og fiske. Den økonomiske utvikling i løpet av det 19. århundre, med etablering av sagbruksvirksomhet i stort omfang, ga imidlertid vassdragene en stadig større betydning. På samme vis som vi så at dette påvirket rettspraksis i Storbritannia og andre land, hadde denne utviklingen også innflytelse på norsk lovgivning. Bergland (*op.cit*) viser til at når man i 1887 fikk

⁸ Det kapittelet er i stor grad basert på Bergland (1985).

den første lov om vassdragene, så ble industrien gitt råderom ved siden av de øvrige private og almene interesser som knyttet seg til vassdragene. Således ble det i "tråd med utviklingen og behovet" inntatt bestemmelser som ved siden av de øvrige private og almene interesser gav industrien en temmelig vid adgang til ekspropriasjon til fremme av vassdragsreguleringene til industrielle formål.

Inntil det med "statsborgerrettsloven" av 1888 ble innført en form for konsesjonsplikt, hadde det vært fri adgang for utenlandske så vel som norske borgere og selskaper til å erverve eiendomsrett til, eller rettigheter over fast eiendom, det være seg jord, skog, bergverk, vannfall eller byggegrunn. Riktignok hadde vannkraften ved hjelp av vannhjul vært utnyttet lenge, men rundt århundreskiftet ble det klart at vannfallene representerte betydelige verdier. Statsborgerrettsloven innførte således konsesjonsplikt for utenlandske (bortsett fra svenske) enkeltpersoner og selskaps erverv av eiendom- eller bruksrett til faste eiendommer (bortsett fra bergretter).

Loven ble imidlertid liberalt praktisert, og i årenes løp gikk flere store og verdifulle fossefall over på utenlandske hender. En rekke selskaper kom for øvrig ikke under konsesjonsplikten, siden styret var sammensatt av norske borgere og selskapet hadde sitt sete i Norge. Derimot var kapitalen utenlandsk. Det ble en økende frykt for at privat kapital, og da i særdeleshet utenlandsk kapital, skulle monopolisere eller i uforholdsmessig grad utnytte våre "viktigste naturlige herligheter skog, bergverk og vandfald".⁹ Bekymringen var særlig stor i forhold til vassdragslovgivningen, som hadde fått sin utforming i en tid der betydningen av vassdragene som kraftkilde var liten sammenlignet med det man innså at de ville få fremover.

I begynnelsen av 1906 la Kanaldirektøren frem en rapport som viste at utlendinger hadde skaffet seg en samlet energi på mer enn det dobbelte av all energi norsk industri benyttet til sammen.¹⁰ Videre ble det kjent at utenlandske kapitalinteresser var på markedet for å sikre seg flere store norske vannfall, bl.a. Nore-fallene.¹¹ Frykten for at ressursene på "billigsalg" skulle akkumuleres på utenlandske hender, og at man ønsket å skaffe staten råderett og kontroll over denne ressursen av stor nasjonaløkonomisk betydning, førte til at Stortinget 7.

⁹ Ot. prp. nr. 2 (1909), side 1.

¹⁰ En vesentlig del av disse oppkjøpene stod Sam Eyde bak, sammen med "norske og svenske venner" i et konsortium. Sam Eyde (Eyde, 1939) skriver i sin biografi at det ikke var forbundet med de helt store vansker å kjøpe opp fallrettigheter i forbindelse med utbyggingen av Rjukan: "Tvert imot, de få som som ennå ikke var emigrert fra den avstengte og fattige Vestfjorddalsbygden, kom til mig og formelig bønnfaldt mig om å løse dem ut så de kunde komme til Amerika, de også" – et godt eksempel på at å selge ut fra kortsiktige pekuniære behov aldri er noen god strategi. Dette er en lærdom som også har nytteverdi i forhold til dagens kraftsektor.

¹¹ Se f.eks. Furre (1971) og Stiansen (1986). Interessant nok skriver Eyde (1939) at ryktene om utenlandske oppkjøp hadde sitt opphav i "en agent" som hadde samlet seg en del rettigheter til Norefallene, og som tilbød dem til Eyde. Eyde takket nei med at han hadde vannfall nok. Eyde skriver at "Agenten gikk så op i stortinget og satte i omløp et rykte om at jeg vilde kjøpe Nore for utenlandsk regning, samtidig som han antydte at staten burde sikre seg vannfallet før det var for sent" (side 286).

april vedtok en lov med den hensikt å sette en øyeblikkelig stopper for forhandlingene om storinnkjøp av lett utbyggbare fossefall. Dette var den såkalte "panikkloven".

Med "panikkloven" ble det lagt grunnlag for en internasjonal nyskaping; den såkalte hjemfallsretten.¹² Loven bygget på at det ville være nasjonaløkonomisk betenkelig at produksjonsmidler av stor økonomisk betydning i større utstrekning gikk over på utenlandske kapitalisters hender, bl.a. med fare for monopolisering. Den samme bekymring for monopolisering gjorde seg gjeldende i forhold til private norske selskaper. Det ble således også innført konsesjonsplikt for norske erverv av vannfall. Konsesjonspraksis ble strammet kraftig inn, og det ble vanlig å sette vilkår for konsesjoner, bl.a. til lokalisering i Norge, bruk av norske arbeidere og funksjonærer og norsk materiell, samt vederlagsfritt hjemfall av "vandfaldet med dammer, kraftstationer og tilhørende maskineri til staten naar 75 aar var forløpet fra koncessionen".

Et mer permanent lovverk ble innført i 1909. Da ble også hjemfallsretten lovfestet. Vurderinger knyttet til at vann hadde karakter av å være en fellesressurs som det offentlige hadde behov for å skaffe rådighet og kontroll over, var bakgrunnen for at Justis- og Politidepartementet ikke kunne anbefale et forslag om "egentlig hjemfall", dvs. at vannfallet skulle tilfalle den tidligere eier ved konsesjonstidens utløp. Dette lovverket dannet mønster for den såkalte "Industrikonsesjonsloven" av 14. desember 1917 og "Vassdragsreguleringsloven" av samme dato, og som i store trekk gjelder også i dag. I perioden mellom "panikkloven" og 1917 - da det mer permanente lovverket ble etablert - hadde det imidlertid vært omfattende diskusjoner omkring grunnleggende prinsipper om, og i tilfelle i hvilken grad og på hvilken måte, staten skulle ha innflytelse på utnyttelsen av landets naturressurser.

Bergland (1985) peker på det ikke var *selve eierrådigheten* til vassdrag som stod sentralt i drøftingene. Gjennom vassdragslovene var dette for lengst fastslått. Stridsspørsmålene var særlig om det ved loven av 1887 var fastslått en *ubetinget privat eiendomsrett* til vannet i våre vassdrag, eller om loven skulle forstås slik at det kun var en *bruksrett* grunneierne var tillagt. Spørsmålene som stod i fokus var således om det skulle trenges tillatelse til erverv, hvem som kunne erverve vassdragsrettigheter, og om staten skulle ha anledning til å betinge seg hjemfall av disse eiendommene uten vederlag når konsesjonstiden var ute. Det at det skulle kreves tillatelse til erverv ble forsvart ved at det ikke var et inngrep i eiendomsretten. Som Bergland skriver: "Eiendomsrettens egentlige innhold var eierens rett til selv å utnytte sin ting, først i annen rekke kom retten til å overdra den til andre". Konsesjonslovkomiteen av 1906 vurderte det således at det sannsynligvis var grunnlovsstridig å begrense *eksisterende* eieres muligheter til

¹² Hjemfallsretten ble faktisk ikke innført ved "panikkloven", men gjennom forvaltningspraksis på grunnlag av denne. Loven inneholdt ikke hjemmel for å sette vilkår i konsesjonene, men konsesjonsmyndighetene resonnererte imidlertid som så at når man kunne nekte konsesjon, måtte man også kunne gjøre det mindre dramatisk gjennom å gi konsesjon på hensiktsmessige vilkår (se artikkel skrevet av Odd Stiansen i Fossekallen nr. 8-85, side 9).

selv å utnytte sine vannfall, men at staten var i sin fulle rett til å pålegge ulike betingelser knyttet *overdragelse* av vannfall. Komiteen pekte videre på at enhver stat hadde rett til å bestemme under hvilke betingelser overdragelse av eiendom kunne finne sted, og viste til at dette var prinsipielt likestilt med ordninger som eksportforbud og eksportavgifter.

Det er noen av komiteens vurderinger som det er interessant å henlede oppmerksomheten på. For det første ble det pekt på at en både en-gangs konsesjonsavgift, en årlig avgift og hjemfall, var ulike former for en "statlig økonomisk fordel". Komiteen gikk inn for at det virkemiddel staten burde benytte i forhold til konsesjonen var en forholdsvis kort konsesjonsperiode kombinert med hjemfall. Som et generelt virkemiddel i forhold til *all* vannkraftproduksjon gikk komiteen inn for en avgift på all produsert vannkraft. Videre var komiteen bekymret for insentivene til å vedlikehold maskinelt utstyr mot slutten av konsesjonsperioden, og gikk inn for at dette skulle kompenseres etter utstyrets skjønsmessige verdi, dvs. etter dets verdi for anlegget. Komiteen mente også at det etter konsesjonsperiodens utløp skulle være anledning for staten og den tidligere konsesjonæren til å inngå avtale om at vannfallet og kraftanlegget fremdeles skulle være i konsesjonærens besittelse, men da på vilkår som var bestemt av at staten da var eier. Komiteen foreslo også bestemmelser med sikte på å hindre monopolisering, konsesjonskraft, frister for utbygging, og anvendelse av norsk materiell og personell.

Selv om ikke alle komiteens forslag ble tatt til følge, ble det fra regjeringens side, i Ot.prp.nr.1.(1909), fremholdt og poengtert sterkere at konsesjonslovgivningens formål ikke bare burde være å regulere utenlandsk kapital tilgang til en viktig naturlig næringskilde, men at konsesjonslovgivningene også burde sørge for å ivareta allmennhetens, statens og de lokale distrikters interesser i utnyttelsen av disse "naturherligheter". Det burde således ikke være et skille mellom vesentlig norske og andre selskaper. Videre ble det pekt på at siden vassdragsressursene innen visse grenser var underlagt privat eiendomsrett, var det begrensede muligheter til å innføre et konsesjonssystem som falt helt sammen med det man fant i andre land. Men siden et vannfall beror på den vannmengde som strømmer fra et helt nedbørsdistrikt, var det ingen tvil om at staten var berettiget til å gjøre *overdragelse* betinget av at det ble pålagt en tidsbegrensning, samt av vannfallets overgang til staten ved konsesjonsperiodens utløp.

Også Reguleringslovkomiteen, som avga sin innstilling i 1908, gikk inn for tidsbegrensede konsesjoner og at staten skulle være berettiget til å kreve hjemfall av reguleringsanlegget. Den prinsipielle tankegangen som lå bak dette var at regulering av vassdrag i utgangspunktet var en offentlig oppgave. Når private fikk tillatelse til å gjøre dette, så var det å betrakte som en overdragelse av statens reguleringsrett. Forutsetning for en slik overdragelse var at det kun var for en tidsbegrenset periode, og under forutsetning av at reguleringsanlegget skulle kunne tilfalle staten etter utløpet av konsesjonsperioden.

I den etterfølgende behandling, var det var først og fremst statens hjemfallsrett som det var størst strid om. Bergland (1985) viser til at det på den

ene siden ble fremholdt at loven av 1909 hadde vært til skade for utviklingen. Utbyggingen av vannfall hadde gått uventet langsomt til tross for gode tider med stor aktivitet og god kapitaltilgang. På den annen side ble det pekt på vannkraftens betydning for allmennheten og samfunnet, og at et redusert utbyggingstempo var å foretrekke fremfor en "hodekulls utvikling under den omforming som de nye storindustrier var i ferd med å medføre" (side 25), og at en heller burde skjerpe reglene om konsesjonsplikt og vilkårene for øvrig.

Endelig ro ble det ikke før de to Vassdragskonsesjonslovene ble vedtatt i 1917. Det ble innført en tilnærmet likebehandling av norske og selskaper med vesentlig utenlandsk kapital, og konsesjonsplikt også for norske borgeres erverv av vannfall. For å forebygge omgælinger av vilkårene om hjemfallsrett, var det etter loven av 1909 ikke adgang til erverv av bruksrettigheter til vannfall. I lovbestemmelsene av 1917 ble det tatt inn en bestemmelse om at statens vannfall - med Stortingets samtykke - kunne leies ut. I forhold til kommunalt eide vannfall kunne det i visse tilfelle åpnes adgang for å gi konsesjon på utleie. Videre kom det inn bestemmelser om forkjøpsrett for staten, kommunene og fylkeskommunene.

Vi finner hovedbestemmelsene om hjemfall i "Industrikonsesjonsloven" og "Vassdragsreguleringsloven". Her defineres hjemfall som "vederlagsfri overgang til staten". Nærmere bestemt innebar hjemfallsretten i henhold til "Industrikonsesjonsloven" at ved konsesjonstidens utløp så skulle "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", tilfalle staten med full eiendomsrett og uten vederlag.

I henhold til "Vassdragsreguleringsloven" og reguleringskonsesjonen var det "reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og med de bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen" som staten hadde *rett til* å kreve hjemfalt. Grunnen til at hjemfall i denne sammenheng er betinget, henger sammen med prinsippet om at fall- og reguleringsrett skulle henge sammen. Siden en del fallrettigheter var ervervet før lovbestemmelsene kom på plass, ville staten før eller siden komme i en posisjon der reguleringskonsesjonen gikk ut, mens fallrettighetene fortsatt var på privat hånd.

3.4 Begrunnelse for offentlig eiendomsrett til vannressurser

Nasjonal kontroll med en ressurs av stor nasjonaløkonomisk betydning var en kraftig motivasjonsfaktor i etablering av "panikkloven" for en nasjon med nyvunnet selvstendighet. Det var naturligvis en viss frykt for at denne selvstendigheten skulle bli vannet ut - så å si gjennom bakveien - ved at utenlandske selskap fikk kontroll med denne viktige resursen, endog på "billigsalg". Senere påvirket også frykten for at privat kapital skulle kunne utnytte en monopolstilling innen (lokal) kraftforsyning utformingen av konsesjonslovgivningen, og den rollefordeling som Lied (1992) peker på ble

etablert mellom stat, kommune og private i norsk elektrisitetsforsyning i løpet av 1900-tallet: *Alminnelig forsyning* var i hovedsak kommunenes ansvar (primærkommuner, fylkeskommuner eller fellesforetak mellom kommuner), mens staten først og fremst tok på seg en *regulerende rolle*. Staten gikk imidlertid også inn i elektrisitetsforsyning gjennom å levere kraft engros til de kommunale elektrisitetsverkene, senere også til industrien med utgangspunkt i egne ervervede kraftkilder. Utbygging av kraft for kraftkrevende industri ble i den første del av århundret en oppgave for industrien selv. Utenom industrien var den private innsats begrenset, hovedsaklig for mindre kraftverk i landdistriktene, og innen en lokal, kooperativ ramme.

I dag er situasjonen den at det offentlige faktisk er en eier av betydning i norske vassdrag, og vil bli enda mer betydningsfull etter hvert som fallretter hjemfaller. Det offentlige har først og fremst en dominerende eierposisjon i forhold til fallretter som utnyttes, eller kan utnyttes, til kraftproduksjon. I NOU 1998:11 vises det til at kommuner og fylkeskommuner til sammen eier omlag 55 prosent av produksjonskapasiteten i landet. Statkraft SF eier omtrent 30 prosent av produksjonskapasiteten. Private eier ca. 15 prosent, hvorav 2/3 er belagt med vilkår om hjemfall til staten, og 1/3 er konsesjonsfrie. Av den private andelen på 15 prosent eier Norsk Hydro ca. 2/3, og av den konsesjonsfrie tredjepart eier Hafslund ca. 30 prosent. Den gjenværende private andel eies hovedsakelig av andre større industriselskaper.

Samtidig har teknologisk utvikling, først og fremst i forhold til overføringskapasitet, samt deregulering av det norske elektrisitetsmarkedet, ført til at den rasjonelle begrunnelsen for den tradisjonelle rollefordelingen har brutt sammen. For eksempel er det vanskelig å se at industrielt nærvær i en bygd også skal tilsi vertikal integrasjon til vannkraftproduksjon samme sted.¹³ Videre er det vanskelig å argumentere for at kommunesektoren i dag bør ha et spesielt ansvar for alminnelig kraftforsyning.

Statens rolle som regulator er imidlertid fortsatt berettiget. Man kan også argumentere for at samfunnet har legitime interesser i forhold til den verdiskaping som vann som fellesressurs gir opphav til. Spørsmålet er således om disse målsettingene tilsier offentlig eierskap, og hjemfall som et redskap i den forbindelse. Vi vil ta et prinsipielt utgangspunkt for å drøfte dette.

I litteraturen er det vanlig å definere eierskap gjennom å knytte det til to aspekter: Residual kontroll og beslutningsrett samt allokering av residuelt nettooverskudd (se f.eks. Milgrom og Roberts, 1992). Residual kontroll innebærer at eieren har retten til å ta alle avgjørelser knyttet til bruken av aktiva med mindre det bryter med loven, eller denne beslutningsretten er (midlertidig) overdratt til en annen kontraktspart. Det betyr altså en rett til å ta beslutninger på

¹³ For noen fallretter stilles det bl.a. som betingelse for fortsatt disponering av rettigheten et kraften knyttes til en bestemt anvendelse, dvs. stedlig industriproduksjon. På den ene siden er dette et spørsmål som berører distriktpolitikk og omstillingskostnader. På den annen side oppstår lett et ikke ubetydelig effektivitetstap ved at kraften låses til en bestemt anvendelse til priser som ikke reflekterer alternativverdien.

områder der kontrakten tier. Eierskap er altså særlig viktig i situasjoner der det ikke er mulig å skrive eller håndheve kontrakter. Allokering av residuall nettooverskudd innebærer at eieren er den som har rett til å motta alt overskudd et aktiva genererer når all gjeld og andre kontraktsfestede kostnader er betalt, og er den som må dekke et eventuelt tap.

I det følgende vil vi prøve å diskutere nærmere disse momentene under to undertitler: Eierskap som styringsredskap og Eierskap og allokering av residuall nettooverskudd.

3.4.1 Eierskap som styringsredskap

Behovet for offentlig styring og kontroll av våre vassdragsressurser er først og fremst knyttet til ønsket om realisere en samfunnsmessig optimal utnyttelse av vassdragene - i dag og i fremtiden. Myndighetene kan prinsipielt sett tilnærme seg styringen av vassdragene på ulike måter: Gjennom offentlig eierskap, gjennom lover og regler, eller ved en kombinasjon av disse.¹⁴ Forvaltning av en fellesressurs, og markedssvikt på grunn av eksterne virkninger i utøvelsen av private rettigheter, er vanlig argumenter for *offentlig regulering* av en virksomhet - men ikke nødvendigvis offentlig eierskap. Men det er klart at offentlig eierskap er en måte å *internalisere eksterne virkninger* på.¹⁵ Videre gir offentlig eierskap også en del muligheter i forhold til *forvaltning* av en fellesressurs som regulatorrollen *ikke* gir.

I Norge blir bruken av vassdragene styrt gjennom konsesjons- og vassdragslovgivningen, Verneplanen og Samlet plan. Eierskapet blir styrt gjennom virkemidler som forkjøpsrett, konsesjon og hjemfall. I NOU 1994:12 vises det til at spørsmålet om grunneierens rett til vassdraget bør kalles en eiendomsrett eller en bruksrett har en del viktige implikasjoner, bl.a. i forhold til statlig handlingsrom og rett til vannressursens verdiskapingspotensiale. Dette kan forklare den intense diskusjonen som har vært. For det første gir privat eiendomsrett til ressursen staten mindre rom for å utvide allemannsretten og å innføre nye rådighetsinnskrenkninger over vassdragene. Et tilknyttet moment er at privat eiendomsrett fører til sterke ekspropriasjonsrettslig vern og større erstatninger i henhold til Grunnlovens §105.

¹⁴ I NOU 1998:11 vises det eksempelvis til Frankrike på den ene siden; der det offentlige eierskapet er rendyrket i og med at staten eier all kraftproduksjon; på den annen side er Chile og Argentina eksempler på land der energiselskapene er privatisert, og staten styrer markedet gjennom lover og regler. Bauer (1998) diskuterer erfaringene fra Chile. Han mener at disse bidrar til å understreke markedets begrensning i forhold til å forvalte en fellesressurs, og betydningen av en effektiv juridisk og institusjonell ramme.

¹⁵ I NOU 1994:12 pekes det på at Internalisering gjennom offentlig eiendomsrett innebærer at det ikke lenger vil være noe direkte behov for regler om forholdet mellom forskjellige private rettighetshavere, men de reelle interessekonflikter mellom forskjellige naboer til vassdraget ville fortsatt være til stede. Det ville oppstå nye konflikter mellom det offentlige som eier av vassdraget og private som eiere av tilgrensende eiendommer, siden vassdraget kan øve en betydelig innflytelse på tilstanden på deres eiendommer. Slike konflikter ville da falle inn under naborettens regler.

I tråd med dette begrunnes hjemfallsinstituttet i Ot.prp.nr. 70 (1992-93) nettopp med at det er en av "grunnpilarene i vårt konsesjonssystem for kraftutbygging og bidrar til at staten kan føre kontroll med utnyttelsen av landets vassdragsressurser" (side 6). Det pekes videre på at et hjemfall gir staten muligheter til å vurdere om nåværende bruk bør forlenges, endres eller om kraften bør omdisponeres. Et tilleggsmoment er at hjemfall tilfører staten og kommunene økonomiske verdier. På samme vis som da hjemfallsinstituttet ble behandlet i 1969, fant Regjeringen at det heller ikke ved den korsveien var forhold som tilsa at hjemfallsinstituttet ble erstattet med andre ordninger.

Hvordan det offentlige eierskapet skal organiseres – om det skal være direkte eller indirekte ved at private aktører gis rett til å utnytte ressursen for en kortere eller lengre tidsperiode - er et spørsmål som innbefatter mange momenter. Pedersen (1995) peker på ytterligere noen forhold som må tas i betraktning. Disse er:

- i) Insentiver til effektiv drift i offentlig versus privat eid virksomhet.
- ii) Hensynet til ansvarsfordeling og kontroll med beslutninger der beslutningsfeil har irreversible konsekvenser.
- iii) Transaksjonskostnader og insentivproblemer ved offentlig eierskap versus offentlig regulering av privat eid virksomhet.
- iv) Offentlig eierskap for å sikre informasjon og muligheter for innsyn.

I tillegg kan vi legge inn et moment som går på muligheten til å beskatte grunnrente gjennom beskatningsinstrumenter (auksjon eller grunnrente-beskatning) versus gjennom å hente dette inn gjennom allokering av residuall nettooverskudd.

Alternativet til eierskap er styring gjennom lover og regler. Vi kan i den forbindelse merke oss at utvalget som står bak NOU 1994:12 mener at hensyn som kan tale for offentlig eiendomsrett, også kan tilgodeses gjennom offentligrettslige rådighetsinnskrenkninger av forskjellig art og eventuelt ved en viss utvidet rådighet for allmennheten eller det offentlige til bestemte formål. Det vises til at det etter dagens rettsoppfatning ikke er nødvendig å reise spørsmålet om offentlig eiendomsrett for å realisere samfunnsmessige målsettinger i forhold til utnyttingen av vassdragene. På denne bakgrunn så ikke utvalget grunn til å vurdere nærmere en prinsipiell omlegging fra privat til offentlig eiendomsrett til vassdragene.

I hvilken grad dette forholdet har endret seg etter at utvalgets innstilling ble lagt frem, tar vi ikke stilling til her. Men generelt kan det bemerkes at det ikke er mulig i like stor grad å utøve styring og kontroll med ressursutnyttelsen gjennom lovverket som gjennom eierskapskontroll.

3.4.2 Eierskap og allokering av residuall nettooverskudd

I NOU 1994:12 pekes det på at siden eierskap til vassdragene også innebærer at nye bruksmåter av vassdraget tilfaller eieren, vil eiendomsrettens reelle innhold blir utvidet med teknologisk utvikling og kunnskap – det oppstår

en opsjonsverdi. En full offentlig eiendomsrett vil således gi det offentlige mulighet til å utnytte vassdragene på inntektsbringende måte, og kreve vederlag for andres utnytting.

At eierskap gir rett til kommersiell utnyttelse av ressursen med dagens teknologi (rett til residualt nettooverskudd), og samtidig representerer en form for opsjonsverdi i forhold til fremtidige kommersielle bruksmåter av våre vannressurser, er ikke et avgjørende argument for statlig eierskap. Samfunnets interesser i forhold til den kommersielle verdiskapingen som har sitt opphav i eksklusive rettigheter til utnyttingen av ressursen, kan i prinsippet realiseres på andre måter enn gjennom (direkte) eierskap, bl.a. gjennom beskatning av eventuell grunnrente som privat eierskap gir opphav til. Offentlig eierskap kan også utøves indirekte, f.eks. ved salg av tidsbegrensede produksjonsrettigheter. I så fall kan den økonomiske verdien av ressursen realiseres gjennom auksjonering av slike rettigheter og/eller grunnrentebeskatning.

Både ved begynnelsen av forrige århundre, og i dag inngår imidlertid frykten for å selge "nasjonens arvesølv for knapper og glansbilder" i en følelsesladet retorikk, og argumentasjonen for fortsatt statlig eierskap til våre vassdragsressurser. Men selv om et mer effektivt kapitalmarked nå enn for 100 år siden bidrar til å svekke argumentet, er det likevel på sin plass å drøfte det seriøst.

Til grunn for argumentasjonen hevdes det gjerne at dagens økonomiske modeller ikke tar hensyn til at vannkraftverk er et spesielt produkt: Ikke bare er det basert på et fornybart produkt, det har også en nærmest evig levetid. Diskontering tar ikke hensyn til dette: "Ved slike beregninger er det vanlig å bruke en diskonteringsrente på 7 prosent pr. år, og med en slik rente er det liten forskjell på nåverdien av 30 eller 100 års produksjon". Videre hevdes det at: "Eiere av vannkraftverk som trenger kapital nå, bør heller selge produksjonen for en 15-20-årsperiode, men beholde eiendomsretten. Ved det kan de oppnå nesten samme pris som for salg av kraftverket, og gjenta slikt salg om og om igjen senere".¹⁶

I utgangspunktet er det lett å avfeie argumentasjonen: I et perfekt kapitalmarked vil det å selge en evigvarende produksjon i sin helhet nå, og det å selge produksjonen for en "15-20-årsperiode" "om og om igjen", gi samme nåverdi. Men samtidig ser vi med en gang at dette henger på noen sentrale forutsetninger: For det første at vi faktisk har et perfekt kapitalmarked; for det andre at ikke det offentlige diskonterer fremtiden lavere enn kapitalmarkedet¹⁷; for det tredje at ikke "Eiere av vannkraftverk som trenger kapital nå" (kommune, fylkeskommune eller stat) benytter den kapitalen som gjøres disponibel på en uheldig måte i forhold til nåværende og fremtidige generasjoners interesser; for det fjerde at grunnrente kan beskattes effektivt når eierskap utøves indirekte slik

¹⁶ Sitatene er hentet fra en kronikk i Aftenposten 11.06.2001.

¹⁷ Dette er forøvrig gitt en grundig drøfting i NOU 1997: 27 "Nytte-kostnadsanalyser - Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor".

som ved gjentatte salg av produksjonsrettigheter, dvs. når rettighetene auksjoneres eller når rettigheter til ressursen privatiseres.

Svikt i disse forutsetningene er forhold som kan tale for offentlig eiendomsrett til våre vannressurser. Dette kan sammenholdes med vurderinger knyttet bl.a. til at *ikke-kommersielle* bruksmåter (vann som kollektivt gode) kan komme til å bli vektlagt høyere i fremtiden enn i dag, og at eierskap gir en del muligheter i forhold til å realisere disse som styring gjennom lover og regler ikke gir, eller som man frykter kan gå tapt i fremtiden.

Vi skal ikke se bort fra at offentlig eierskap i vassdrag gir en styringsfleksibilitet som styring gjennom lover og regler ikke gir, og at det representerer en finansiell "binding til masten" som fremtidige generasjoner vil verdsette. Vi skal heller ikke se bort fra at markedssvikt eller ineffektive beskatningsredskaper kan tilsi direkte eller indirekte eierskap.¹⁸ Til syvende og sist blir beslutningen om en mindre vektlegging av offentlig eiendomsrett gjennom at hjemfallsinstituttet fjernes, en politisk avgjørelse basert på en vektlegging av en rekke ulike momenter. Her må man også ta i betraktning hvilke styringsmuligheter man regner med å kunne ha gjennom lovgivning *i fremtiden*.

¹⁸ Vi vil komme tilbake til hjemfall (eierskap) i samband med grunnrentebeskatning senere.

4. ULIKE REGIMER FOR FORVALTNING AV EN FELLESRESSURS

Innenfor det som gjerne kalles "New Resource Economics" – NRE – argumenteres det for at å privatisere vannressurser, og å benytte markedet til å allokere ressursen mellom alternativ bruk, brukere, steder og tid, vil øke effektiviteten i utnyttelsen av ressursen. NRE impliserer at det oppstår en effektivitetsgevinst ved å overføre myndighets-"eide" vannressurser til privat sektor, og deretter basere seg på markedsinsentiver og -disiplin for å sikre maksimal gevinst fra tilgjengelige vannressurser.

Som vi tidligere har vært inne på, kan det være vanskelig, på økonomisk faglig grunnlag, å argumentere for at vann er en ressurs som i sin helhet skal være en statlig fellesressurs, eller i sin helhet en ressurs som skal være privat. Hvilken vei som velges er basert på historisk bakgrunn, rettstradisjon, politiske vurderinger som innbefatter vektlegging av hva eierskap gir i forhold til forvaltningen og beskatning av ressursen i dag og i fremtiden, og som man ikke kan oppnå (mer effektivt) på annet vis. Vi vil således basere den videre drøftingen på i hovedsak noen alternative *regimer* i forhold til å realisere eierskapsnøytrale regler.¹⁹

Det ene regimet er basert på at man aksepterer at samfunnets interesser i forhold til forvaltning av denne viktig fellesressursen kan ivaretas hensiktsmessig gjennom offentligrettslige rådighetsinnskrenkninger av forskjellig art. Dette innebærer at hjemfallsinstituttet *fjernes*. Eierskapsnøytralitet innebærer at private, kommunale, fylkeskommunale og statlige fallretter kan omsettes uten hjemfallsvilkår. Eksisterende private retter uten konsesjonsvilkår kan omsettes uten hjemfallsbetingelser, og eksisterende offentlige retter kan beholdes eller selges uten hjemfallsvilkår (privatiseres). Rettighetene gjøres altså i prinsippet tidsubegrenset.

Det andre regimet er basert på at (i) offentlig eiendomsrett representerer en styringsfleksibilitet i forhold til forvaltningen av en fellesressurs – i dag og i fremtiden – som ikke kan oppnås gjennom offentligrettslige rådighetsinnskrenkninger; og/eller (ii) offentlig eiendomsrett representerer et virkemiddel i forhold til å la fellesskapet ta del i den verdiskaping som denne fellesressursen gir opphav til, og kan gi opphav til i fremtiden, som ikke kan beskattes mer effektivt på annet vis. Dette innebærer at hjemfallsinstituttet i prinsippet opprettholdes.

Vi kan imidlertid tenke oss to alternative utforminger av hjemfallsinstituttet under dette regimet: Hjemfall kan enten gjøres betinget eller ubetinget. Den siste utformingen er den som i prinsippet har eksistert frem til i dag.²⁰ Etter hjemfall har staten full disposisjonsrett (nedleggelse, tilbakesalg eller -leie, salg i

¹⁹ Disse er ikke gjensidig utelukkende. Man kan tenke seg ulike hybride varianter, for eksempel at det offentlige er eier av vassdrag av *betydning*, noe som er vanlig europeisk praksis.

²⁰ Det har riktignok vært mulig å forhandle om foregrepet hjemfall med tilbakekjøp eller tilbakeleie for en forlenget periode.

markedet eller selv stå for produksjonen) til det hjemfalte anlegg. Under betinget hjemfall skjer hjemfall kun dersom samfunnets interesser i forhold til utnyttelse av fallet har endret seg vesentlig. Det innebærer at konsesjonen blir fornyet for en ny periode, med mindre samfunnsmessige hensyn tilsier noe annet. Hensynet til å unngå innelåsing tilsier at *alle* fallrettigheter må gjøres tidsbegrensede, private så vel som offentlige.²¹

I tabellen under har vi stilt opp de ulike regimene. Kolonnen markert med "Hjemfall etter Industrikonsesjonsloven" representerer de tre hovedalternativene som eksisterer når det kun er snakk om omsetning av fallrettigheter, dvs. en eierskapsnøytral videreføring av dagens ordning; en endring i retning av det som vi vil benevne "betinget hjemfall", og endelig; en omlegging der hjemfallsinstituttet avvikles. Dette siste alternativet er benevnt "privatisering".

Den andre hovedkolonnen representerer alternativene under hjemfall etter Vassdragsreguleringsloven. Vi forutsetter at reguleringsretten forblir statlig, dvs. at vi kun ser på tidsbegrensede reguleringskonsesjoner. Det vil si at vi kan tenke oss i hovedsak to alternativer. Det ene er en videreføring av dagens ordning der staten kan kreve hjemfall ved utløpet av konsesjonsperioden, og mest sannsynlig vil gjøre det dersom det offentlige også eier de underliggende fallrettigheter. Dette er markert med overskriften "Opsjon på hjemfall" i den ene underkolonnen. Den andre muligheten er å kun kreve hjemfall dersom samfunnets hensyn til reguleringen har endret seg vesentlig i forhold til da konsesjon ble gitt, f.eks. at en samlet vurdering tilsier fjerning av reguleringen. Dette er markert med "Hjemfall om samfunnets interessert har endret seg vesentlig" i kolonneoverskriften. Siden hva som skjer med hjemfall i forhold til reguleringsretten ikke kan vurderes isolert fra hva som skjer med hjemfall i forhold til den underliggende fallretten, ender vi opp med 3X2 alternativer. Noen av disse kombinasjonene kan vi utelukke fra videre drøfting; f.eks. er det ikke mulig å kombinere ubetinget hjemfall av underliggende fallrettigheter med betinget hjemfall av reguleringsrett siden et underliggende prinsipp er at fall- og reguleringsrett skal henge sammen.

²¹ Her oppstår det selvsagt et problem i forhold til konsesjonsfrie private fallretter, hvor myndighetene ikke står fritt til å endre vilkårene - med mindre man aksepterer hybride løsninger, der private konsesjonsfrie fall kan omsettes uten at hjemfallsbetingelser gjøres gjeldende. Dette kommer vi tilbake til senere.

Tabell 1. Alternative regimer.

		Hjemfall etter Industri- konsesjonsloven	Hjemfall etter Vassdragsreguleringsloven	
			Opsjon på hjemfall	Hjemfall om samfunnets interesser i reguleringen har endret seg vesentlig
Tidsbegrenset erhvervskonsesjon eller fallrett	Ubetinget hjemfall av rett/anlegg	Dagens ordning	Dagens ordning	X
	Hjemfall om samfunnets interesser i fallet har endret seg vesentlig	Betinget hjemfall	X	Betinget hjemfall
Tidsubegrenset erhvervskonsesjon/fallrett uten hjemfall		Privatisering	Dagens ordning/partielt hjemfall	Betinget hjemfall

De ulike regimene vil representere ulike utfordringer. I de neste underkapitlene vil vi beskrive hva vi ser som noen av de viktigste utfordringene, og henviser til hvor disse er drøftet nærmere i rapporten.

4.1 Utfordringer ved eierskapsnøytrale alternativer for omsetning av fallrettigheter

Først vil vi se på tilfellene der det kun er snakk om erverv av fallretter som omfattes av Industrikonsesjonslovens §1, dvs erverv av "eiendomsrett eller bruksrett til vannfall (fall eller stryk) som ved regulering antas å kunne utbringes til mer enn 1.000 naturhesterkrefter...", samt erverv av langsiktig disposisjonsrett til slike fallrettigheter. Dette er første kolonne i tabellen over, markert med overskriften "Hjemfall etter Industrikonsesjonsloven". Her har vi, som nevnt over, skissert tre hovedalternativer: Dagens ordning, betinget hjemfall og privatisering.

Dagens ordning innebærer, som vi tidligere har vært inne på, at vilkårene for å gi ervervskonsesjon til private er at denne gis for en periode på inntil 60 år regnet fra konsesjonens meddelelse, og at fallretter og anlegg hjemfaller ved konsesjonstidens utløp. Videre settes det en del andre krav, så som at utbyggingen av vannfallet må påbegynnes innen en frist av ikke over 5 år. Om en kraftutbygger allerede eier fallrettigheter, og heller ikke trenger å regulere et vassdrag, kan det kreves særskilt tillatelse etter Vannressursloven.

Utfordringene stater står overfor dersom man velger å bygge videre på dagens ordning er likevel flere. For det første innebærer eierskapsnøytralitet at private, kommunale, fylkeskommunale og statlige fallrettigheter må behandles likt, dvs. ha de samme vilkårene knyttet til rettigheten/konsesjonen. Det innebærer først og fremst tidsbegrensning og hjemfall for alle erverv av rettigheter.

Videre bør eksisterende fallrettigheter, om de er private og konsesjonsfrie eller offentlige, gjøres tidsbegrensede for å unngå innelåsing. Det er imidlertid ikke gunstig å legge til grunn at en eventuell ordning med tidsbegrensede konsesjoner for offentlige selskapers vedkommende (eller private konsesjonsfrie) inntreffer når det skjer endringer i eierskapet som utløser ny konsesjonsbehandling. Dette skaper selvfølgelig et disinsentiv (innelåsing) i forhold til det tiltaket som utløser konsesjonsbehandling. Omfanget av problemet vil riktig nok avhenge av konsesjonstidens varighet, dvs. antall år til hjemfall, men den gunstigste løsningen er å innføre hjemfall for alle fra lovendringsdato og ikke som en konsekvens av en transaksjon eller et tiltak. Vi vil komme tilbake til dette i kapittel 8.

Tidsbegrensede konsesjoner med hjemfall innebærer videre at problemstillingen knyttet til insentiver for drift og vedlikehold reiser seg med full tyngde. Ulike modeller for å håndtere dette problemet, bl.a. kompensasjon, er drøftet i kapittel 6. Endelig reises det en problemstilling knyttet til hvordan staten skal disponere de hjemfalte rettigheter. Velges en løsning der rettigheter allokteres blant private aktører gjennom auksjon (markedsbasert allokering), bidrar man til optimal allokering av rettighetene, samtidig som forventet grunnrente trekkes inn til statskassen. Velges en ikke-markedsbasert allokering (f.eks. at eksisterende konsesjonær får fortsatt disposisjonsrett – betinget hjemfall), må andre redskap for å trekke inn grunnrente vurderes - om ikke direkte eierskap blir løsningen. Vi vil komme inn på spørsmålet om konkurranse om retten til å eie eller leie anlegget for en ny periode under diskusjonen om effektiv allokering og grunnrentebeskatning i kapittel 5.1.2.

Den alternative tilnærmingen til statlig eierskap og tidsbegrensede fallrettigheter tilsvarende den som vi ser myndighetene i ulike land benytter i forhold til en del andre områder der eksklusive retter til å utnytte naturressurser tildeles private aktører, og der utnyttelsen krever et visst omfang av spesifikke investeringer. Her antar vi at rettighetene i prinsippet tildeles for en begrenset periode, men at det er en del av avtalen at rettigheten forlenges for en ny periode dersom ikke fellesinteressene knyttet til utnyttelsen av ressursen har endret seg vesentlig, eller det har forekommet vesentlig mislighold. Rettigheten kan ikke trekkes inn til fordel for kommersiell utnyttelse av en offentlig markedsaktør. Dette regimet er markert med **Betinget hjemfall** i tabellen.

Også her vil målsettingen om eierskapsnøytralitet skape en del komplikasjoner. Det kan likevel antas at problemene knyttet til å realisere eierskapsnøytralitet, unngå innelåsing og unngå disinsentiver i forhold til vedlikehold etc., vil være vesentlig mindre i dette regimet dersom konsesjonærene på ethvert tidspunkt oppfatter at konsesjonen har så lang varighet at ikke investeringsbeslutningene påvirkes negativt. Dette synspunktet forutsetter at myndighetene er forutsigbare, og korrigerer for regulatorisk risiko gjennom virkemidler som varsling god tid i forveien og eventuelt kompensasjon. I dette regimet øker betydningen av å tillate omsetning av rettigheter for å realisere en effektiv allokering. I prinsippet kan man tenke seg at rettighetene kan omsettes fritt, og at myndighetenes oppgave i forbindelse med omsetning først og

fremst omfatter å sikre seg at den nye driftsansvarlige er kompetent, og at ervervet ikke strider mot målsettinger i konkurransepolitikken. Endelig vil betinget hjemfall øke betydningen av beskatning som virkemiddel for å trekke inn grunnrente.

Det andre regimet er representert ved tidsubegrensede konsesjoner, og innebærer i realiteten en form for privatisering. I forhold til de rettighetene som er underlagt hjemfallsvilkår og som vil hjemfalle i årene som kommer, står myndighetene i prinsippet fritt i forhold til hvordan disse skal disponeres, f.eks. om de skal selges til en pris som fastsettes i markedet eller om de fortsatt kan disponeres av eksisterende konsesjonær. Hvilket valg som foretas her vil påvirke valg av redskap for grunnrentebeskatning. Regimet innebærer at eksisterende private og offentlige konsesjoner kan omsettes uten hjemfallsbetingelser, dog med de forbehold som knytter seg til å kontrollere for kompetanse og konkurranse. I dette regimet vil det således ikke oppstå innelåsingsproblemer. Det antas at nye tiltak (kraftutbygging) kan behandles etter Vannressursloven og Vassdragsreguleringsloven. Det vil fortsatt kunne eksistere en viss regulatorisk risiko, fordi det må antas at myndighetene må ha nødvendige virkemidler for å ivareta endrede fellesinteresser i ressursen.

Effektivitetsmessig trenger ikke skillet mellom tidsbegrensede konsesjoner med betinget eller ubetinget hjemfall og tidsubegrensede konsesjoner være vesentlig, så lenge myndigheten tillater omsetning av rettigheter. Ubetinget og betinget hjemfall innebærer riktignok fortsatt statlig eierskap til ressursen, men i begge regimene kan man tillate markedet å sikre en optimal allokering av rettigheter. En bekymring som riktignok reises i kjølvannet av NRE, er de vindfall gevinster som en overgang til privat eierskap til ressursen kan gi opphav til. Ett virkemiddel for å håndtere de fordelingsmessige sider ved privatisering/-allokering av fallretter mv. er auksjoner. Auksjonering av fallretter vil vi komme nærmere inn på i kapittel 5.1.2, mens overgangsutfordringer er drøftet i kapittel 8.

4.2 Utfordringer ved eierskapsnøytrale alternativer for tillatelse til regulering og omsetning av rettigheter

Vi kommer nå til de resterende kolonnene i tabellen, og som omfatter hjemfall etter Vassdragsreguleringsloven. Selv om man har eiendomsrett til fallet, kreves det egen tillatelse etter Vassdragsreguleringsloven for å utnytte vannet i et reguleringsmagasin når dette skal brukes til kraftproduksjon. Her har vi tatt utgangspunkt i at reguleringsretten forblir statlig. Vi har med andre ord utelukket tidsubegrensede reguleringskonsesjoner. Dagens regler på dette området er som kjent at konsesjon gis for et tidsrom på inntil 60 år regnet fra konsesjonens meddelelse, og at ved utløpet av konsesjonsperioden har staten *rett til* å krevne avstått uten godtgjørelse reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter samt bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen. Her kan det tenkes flere kombinasjonsmuligheter siden de underliggende fallrettigheter kan være tidsbegrenset (hjemfaller ubetinget eller betinget) eller tidsubegrensede (konsesjonsfrie). I det første tilfellet gjelder

prinsippet om at hvis en fall- eller brukseier kun eier fallet for en begrenset tid, så skal hans andel i reguleringsanlegget følge vannfallet, når vedkommendes rett til dette opphører. Dette er markert med **Dagens ordning** i tabellen. Utfordringene tilsvarer i stor grad det som ble påpekt under "Dagens ordning" i forrige seksjon.

Når underliggende fallretter ikke er omfattet av hjemfall, dvs. at vi ser på rekken markert med **Tidsubegrenset ervervskonsesjon/fallrett uten hjemfall**, oppstår et problem for staten siden et underliggende prinsipp er at fall- og reguleringsrett skal høre sammen. Dette tilfellet er markert med **Dagens ordning/partielt hjemfall** i tabellen.²² Et slikt tilfelle var diskusjonen om partielt hjemfall i Bygdin-reguleringen, jf. St.prp.nr.101 (1989-90). Situasjonen var her at to av falleierne (Hafslund og Borregaard) som deltok i reguleringen hadde ervervet sine fall før ervervsloven, slik at fallene ikke var undergitt noe hjemfall. Departementet vurderte det slik at reguleringsretten ikke hadde noen faktisk verdi for staten, da staten verken hadde eller ville få fall som de hjemfalte reguleringsandeler kunne utnyttes i. Løsningen ble at staten valgte å ikke benytte seg av retten til å kreve hjemfall, og heller ga en forlenget reguleringskonsesjon. Av samme grunn (at fall- og reguleringsrett skal holde sammen), antar vi at kombinasjonene "betinget hjemfall av fallrett" - "ubetinget hjemfall av reguleringsrett" samt "ubetinget hjemfall av fallrett" - "betinget hjemfall av reguleringsrett" ikke er aktuell å drøfte nærmere. Dette er markert med en **X** i tabellen.

Det som da gjenstår å se nærmere på, er to alternative regimer i forhold til reguleringskonsesjoner. Det ene er der de underliggende fallrettighetene er statlige, eller blir statlige gjennom betingelser knyttet til omsetning, men der hjemfall gjøres betinget. Det andre er der de underliggende fallrettene er tidsubegrensede. I begge tilfellene vil de problemstillingene som oppstår, i stor grad tilsvare de som ble drøftet over knyttet til "Tidsbegrensede ervervskonsesjoner med betinget hjemfall". Derfor begge regimene markert med **Betinget hjemfall** i tabellen over.

²² Strengt tatt benyttes begrepet partielt hjemfall i en situasjon der konsesjonstiden har utløpt for private vannfallseieres andeler i en regulering som ellers består offentlige vannfallseiere med konsesjon på ubegrenset tid.

5. HJEMFALL OG GRUNNRENTEBESKATNING

Grunnrente defineres gjerne som en *meravkastning* knyttet til knappe naturressurser, enten de er fornybare eller ei. Både ved petroleumsproduksjon og ved vannkraftproduksjon i Norge kan det oppstå en slik meravkastning. Den økonomiske begrunnelsen for at det oppstår en grunnrente i kraftsektoren er at markedsprisen for kraft er lik grensekostnaden for det minst kostnadseffektive kraftverket, noe som gir en differensialavkastning for inframarginale kraftverk.

Vi kan gi to ulike begrunnelser for særbeskatning av kraftssektoren; en prinsipiell, og en ut fra effektivitetshensyn. Kraftsektoren, sammen med olje- og gassutvinning og fiskeriene, skiller seg fra de fleste andre næringer ved at overskuddet stammer fra utnyttelse av en *fellesressurs*. Argumentet er således at naturressurser er kollektivt eid, mens profitt i andre sektorer i større utstrekning er et resultat av privat innsats. På prinsipielt grunnlag kan det derfor hevdes at det er legitimt for staten å inndra ekstraordinær avkastning i disse næringene, slik at grunnrenten kan komme alle innbyggerne til gode.

I tillegg til en prinsipiell betraktning kan det også legges *effektivitetsmessige* betraktninger til grunn for en særbeskatning av kraftproduksjon. Beskatning av meravkastning i ordinær landbasert virksomhet, og i sektorer som gir en grunnrente, er - i prinsippet - likeverdige; det er en beskatning av merverdien som er tilbake når alle variable faktorer er blitt avlønnnet i forhold til verdien av grenseproduktet i produksjonen. Det vil videre være slik at et overskuddsskattesystem som beskatter en eller annen form for renprofitt (i en isolert betraktning) ikke virker *vridende* på selskapets beslutninger. Ut fra effektivitetshensyn er således beskatning av grunnrente og meravkastning gunstige skattesystemer.

Norge pålegger flere skatter og avgifter på kraftproduksjon. Det dreier seg om grunnrenteskatt, naturressursskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgift. Det er blitt pekt på at også hjemfallsinstituttet kan betraktes som en form for særbeskatning av kraftproduksjon i privat regi. For eksempel, i Ot.prp.nr. 70 (1992-93) betraktes hjemfallsinstituttet som et instrument for grunnrente-beskatning. Det vises til at hjemfallsinstituttet tilfører staten og kommunene økonomiske verdier, noe som etter departementet syn må sees i sammenheng med at vannfall er en begrenset naturressurs, hvor investeringer for å utnytte naturressursen kan gi avkastning ut over normal avkastning. Hjemfallsinstituttet bidrar således til at deler av disse verdiene tilfaller fellesskapet. Departementet skriver videre at:

”Inntektsmulighetene som hjemfallsretten gir må videre sees i sammenheng med det offentliges øvrige inntektsmuligheter. Skatter og avgifter gir normalt opphav til effektivitetstap i økonomien. Med en hensiktsmessig utforming og praktisering av hjemfallsinstituttet, vil et gitt beløp innhentet gjennom hjemfallsretten trolig medføre mindre effektivitetstap enn om tilsvarende beløp hentes inn gjennom skatter og avgifter andre steder i økonomien.”(side 7).

Også i Stiansen (1986) begrunnes hjemfall bl.a. med at det tilfører staten store verdier. Et litt annet perspektiv er representert ved Fleischer (1985), som skriver at:

“...etter hvert som tiden går, så øker statens reelle eiendomsrett til dette vassdrag. Når man nærmer seg tiden for hjemfall, og i det øyeblikk hjemfall finner sted, er staten blitt 100 % eier. Staten har altså på en måte i stedet for å kreve konsesjonsavgift ”spart opp en eiendomsrett” over tid”.

Det er liten tvil om at hjemfallsinstituttet tilfører staten store verdier.²³ Det er også riktig at hjemfallsinstituttet bør sees i sammenheng med beskatningen av sektoren for øvrig. I dette kapitlet vil vi prøve å strukturere denne sammenhengen.

Som vi tidligere har vært inne på, har myndighetenes to primære målsettinger i forhold til vassdrag som fellesressurs. Den ene er å forvalte ressursen optimalt ut fra samfunnets interesser; den andre er å sørge for at verdiskapingen knyttet til økonomisk utnyttelse av en fellesressurs kommer fellesskapet til gode. Realisering av den første målsettingen *kan* tilsi offentlig eierskap. I samsvar med dette peker departementet i Ot.prp.nr.70 (1992-93) selv på at hjemfallsinstituttet er et instrument for å sikre *kontroll* med en naturressurs gjennom *eierskap* – det som vi tidligere har kalt *residual kontroll og beslutningsrett*. Også målsettingen om å beskatte grunnrente *kan* tilsi eierskap. I teorien kan det offentlige overlate til private å investere i aktiviteter der det genereres en grunnrente, for så å beskatte grunnrenten fullt ut, uten at dette påvirker tilpasningen. I praksis kan det være vanskelig å utforme en nøytral og treffsikker grunnrentebeskatning. Dette, sammenholdt med behovet for residual kontroll og beslutningsrett, kan tilsi en kombinasjon av instrumenter.

Statlig eierskap i kraftsektoren kan imidlertid utformes på ulike vis. Vi vil skille mellom direkte eller indirekte eierskap. Med direkte eierskap menes statlig forretningsdrift eller statlig egenkapitalandel. Med indirekte eierskap menes tidsbegrensede konsesjoner, der private aktører gis en rett til å utnytte ressursen kommersielt. Disse tidsbegrensede konsesjonene kan allokeres kompetitivt eller diskresjonært.²⁴ Videre kan konsesjonene, som vi har vært inne på tidligere, underlegges betinget eller ubetinget hjemfall.

²³ I ECON (2001) gjennomføres en *hypotetisk* beregning av verdien av hjemfall dersom private konsesjonsfrie eller kommunale verk med evigvarende konsesjon skulle bli solgt til private eller utenlandske aktører, og det pålegges betingelser om hjemfall. Avhengig av hvordan regelverket fortolkes, kommer ECON til at det dreier som om en verdioverføring på mellom 13,6 mrd. og 7 mrd. kroner.

²⁴ Med diskresjonær allokering mener vi tildeling av konsesjon etter en administrativ vurdering av søkerne med utgangspunkt i gitte kriterier, typisk søkerens finansielle kapasitet og teknologiske kompetanse. Dette er den tildelingsmetoden som benyttes for tildelinger for olje- og gassrettigheter på norsk sokkel.

Hvordan eierskapet er utformet har konsekvenser for utforming og nivå på grunnrentebeskatningen. Vi vil først se på alternative måter å beskatte grunnrente på ved *indirekte eierskap*.

5.1 Indirekte eierskap og grunnrentebeskatning

Indirekte eierskap er når det offentlige etter hjemfall opprettholder et eierforhold til den underliggende ressursen, men allokere retten til å utnytte ressursen til private aktører, eventuelt i konkurranse med offentlige markedsaktører. Ved indirekte eierskap kan grunnrente hentes inn til fellesskapet på flere måter: *Ex ante* på reallokeringsstidspunktet dersom rettighetene allokeres kompetitivt; og/eller *ex post* i form av en skatt på grunnrente etter hvert som den materialiseres. Dette i motsetning til direkte eierskap, der ressursverdien kommer fellesskapet til gode over tid gjennom allokering av nettooverskudd.²⁵

Det kan imidlertid være ulike forhold som gjør at bare en andel av grunnrenten materialiseres ved en auksjon, eller det kan være at myndighetene av ulike grunner ikke ønsker å allokere rettighetene kompetitivt gjennom en auksjon, men heller ønsker å legge andre kriterier til grunn (f.eks. slik som det gjøres for olje- og gassretter på norsk sokkel). Da øker naturligvis betydningen av *ex post* beskatning.

5.1.1 Ex post grunnrentebeskatning

Ex post grunnrentebeskatning kan benyttes både ved indirekte offentlig eierskap og ved privat eierskap av våre vannressurser, eller når direkte eierskap er benyttet i kombinasjon med privat eierskap eller private bruksretter. Som vi har pekt på over, øker betydningen av *ex post* grunnrentebeskatning ved privat eierskap; når indirekte eierskap allokeres diskresjonært, dvs. etter administrativ vurdering av hvem som skal være konsesjonær, samt når indirekte eierskap er utformet med betinget hjemfall.

Grunnrentebeskatning ble grundig drøftet i Rødseth-utvalgets utredning "Skatt på kraftselskap", NOU 1992: 34, samt etterfølgende departementale og politiske behandling. Vi vil således ikke vie denne problemstillingen nærmere plass her, kun peke på noen momenter som kan påvirke avveiningen mellom ulike beskatningsredskaper. Deretter vil vi komme inn på ulike sider ved *ex ante* beskatning av hjemfalte fallretter (reauksjonering).

Den institusjonelle rammen for grunnrentebeskatning bør være utformet slik at selskapenes drifts- eller investeringsbeslutninger - og tilpasning for øvrig -

²⁵ De ulike formene for eierskap er selvsagt ikke gjensidig utelukkende, og kan kombineres med ulike former for grunnrentebeskatning.

i minst mulig grad påvirkes. I teorien vil private aktører investere så lenge de på marginen får normalavkastningen (risikjustert) på investert kapital.²⁶ Det vil si at en forutsetning for nøytralitet er at grunnrentebeskatningen ikke trekker inn *mer enn* grunnrenten. Av flere grunner vil det i praksis være vanskelig for det offentlige å fange inn den fulle grunnrente gjennom særbeskatning av vannkraftproduksjon.

For det første kan det være vanskelig å utforme særbeskatningen slik at den faktisk ikke påvirker selskapenes beslutninger på en uheldig måte. Særbeskatning av en næring i økonomien innebærer en form for skattemessig inngjerding av virksomheten. Men selskapene som driver kraftproduksjon i Norge samvirker på en rekke måter med annen virksomhet, både fysisk og finansielt. Det er et ganske åpenbart poeng at det med en slik integrasjon oppstår et sterkt insentiv til å føre kostnader inn i høyskatteregimet og inntekter over til et lavskatteregime. Dette er et problem som ikke er spesifikt for næringsvirksomhet som særbeskattes innenfor et land, med som også gjelder ved forskjellig skattemessig behandling av selskap som driver aktivitet i flere land. For mobile bedrifter er det muligheter for lovlig tilpasning gjennom flytting til lavskatteland. For immobil virksomhet er det et spørsmål om å tøye grensene for skattemotivert strategisk internprising så langt som mulig innenfor lovens grenser. Dette fører tidvis til interessante diskusjoner i og utenfor rettssalene, og gode forretningsmuligheter for skattejuristene. For skattemyndighetene er dette et spørsmål om hvor grunnrenten *materialiseres*.

Nok en problemstilling er at meravkastning, eller renprofitt, også kan knyttes til andre forhold enn grunnrente, siden det er en ekstraordinær avkastning som tilfaller knappe faste faktorer. Ut over naturressurser er infrastruktur og kunnskapskapital eksempler på slike knappe faktorer. Det kan altså oppstå problemer med å skille fullstendig mellom egentlig grunnrente og avkastning på sysselsatt kapital, belønning for å ta risiko etc., noe som igjen kan påvirke tilpasningen.

5.1.2 Ex ante grunnrentebeskatning - auksjonering av hjemfalte retter

I løpet av de siste årenes diskusjon om konkurranseutsetting har blitt etablert en slags konsensus om at statlig eierskap ikke trenger innebære statlig drift, og at det kan være hensiktsmessig å la offentlige produsenter konkurrere med private om å få utføre produksjonsvirksomhet, om ikke spesielle forhold tilsier noe annet. Vi har tidligere pekt på noen momenter som inngår i denne avveiningen.

²⁶ Lund (2002) viser til at det fra selskapshold gjerne hevdes at de krever "volum" eller "materialitet" for å investere i et prosjekt. Dette står i strid med prinsippet om verdiadditivitet siden, f.eks., 50 prosent av en akseptabel kontantstrøm kan være uakseptabel i henhold til "volum"-prinsippet. Et slikt prinsipp innebærer at et teoretisk nøytralt skattesystem, f.eks. kontantstømskatt, i praksis ikke vil være nøytralt. Men om et nøytralt skattesystem eksisterer, gitt slik adferd, er ikke klart med utgangspunkt i litteraturen.

Auksjon har etter hvert blitt et redskap som myndighetene benytter i stadig økende grad, og på stadig nye områder, bl.a. for å allokere eksklusive rettigheter til å utnytte nasjonale fellesressurser.²⁷ Frekvensauksjoner er ett område som kan nevnes i denne forbindelse. Rettigheter til å utnytte olje- og gassressurser er et annet. Auksjon er et redskap som kan benyttes både innenfor et regime der myndighetene beholder indirekte eierskap til våre vassdragsressurser, eller når myndighetene går fra et regime med indirekte eller direkte eierskap til et regime med tidsbegrensede rettigheter (privatisering).²⁸ Ved tidsbegrensede fallretter beholder altså myndighetene den kontroll som på sikt ligger i et eierforhold til ressursen, samtidig som markedet kan benyttes til å allokere rettighetene mellom aktørene i markedet.²⁹ Ved tidsbegrensede retter med hjemfall vil rettene kunne auksjoneres periodisk, mens ved tidsbegrensede retter uten hjemfall vil rettene i utgangspunktet auksjoneres én gang etter at de er hjemfalt, deretter kun ved vesentlig mislighold.

Ved reallokering av hjemfalte rettigheter vil myndighetene være opptatt av (minst) to ting. For det første vil det være en målsetting å allokere det indirekte eierskapet effektivt, i den forstand at rettighetene tilfaller den eller de aktørene (eller anvendelsen) som er i stand til å realisere størst verdiskaping knyttet til å disponere fallet. For det andre vil myndighetene være opptatt av at ekstraordinær avkastning knyttet til å disponere de hjemfalte retter kommer fellesskapet til gode. Dersom kontantbeløp benyttes som budvariabel, vil budbeløpene i prinsippet reflektere forventet ekstraordinær avkastning knyttet til å disponere rettighetene. Reauksjonering av hjemfalte retter blir dermed også et virkemiddel for beskatte ekstraordinær avkastning. Siden beløpet som betales på allokeringstidspunktet er *sunk cost*, skal aktørenes tilpasning når rettigheten utnyttes i prinsippet ikke bli påvirket.

Det kan imidlertid være et visst motsetningsforhold mellom målsettingene knyttet til effektiv allokering og effektiv inndraging av grunnrente. Dette vil vi komme nærmere inn på i det følgende.

²⁷ Administrative vurdering av søkerne ("skjønnhetskonkurranse), lotteri, "grand-fathering" er andre tilnærminger myndighetene kan benytte. Disse går vi ikke inn på her, siden fokus er på effektiv inndraging av grunnrente.

²⁸ Her vil vi først og fremst fokusere på det første tilfellet.

²⁹ Vi legger til grunn at private og statlige/kommunale selskaper må konkurrere *på lik linje* om å få disponere rettighetene, og at egenskapene ved rettigheten er *uavhengig* av hvem som får tilslaget.

5.1.3 Effektiv allokering av rettigheter

Auksjonslitteraturen har gitt oss to fundamentale rettesnorer for å utforme en velfungerende auksjon.³⁰ For det første bør auksjonen utformes slik at prisen som vinneren betaler er så uavhengig som mulig av vedkommendes eget bud (Vickrey, 1961). Ideelt skal prisen vinneren betaler bare avhenge av motstandernes bud – som for eksempel i en lukket bud, nest høyeste pris auksjon – slik at budgiverne har insentiv til å avsløre egen verdsetting av det objektet som auksjoneres. For det andre bør auksjonen utformes på en slik måte at man maksimerer den informasjon som er tilgjengelig for budgiverne på det tidspunkt budene plasseres (Milgrom og Weber, 1982). Denne informasjonen øker sannsynligheten for at objektene blir allokert til de selskapene som verdsetter dem høyest, og vil generelt innbringe en høyere auksjonsinntekt enn andre auksjonsformer når det er synergier mellom rettighetene og betydelig usikkerhet omkring fellesfaktorer som påvirker verdien for alle budgivere.

Den auksjonsformen som myndighetene gjerne tyr til når ett eller flere objekter skal selges samtidig (anbudskonkurranser) er lukket bud auksjoner. Dette er en auksjon med én runde, dvs. at objektene auksjoneres *simultant*. Budgiverne kan plassere kun ett bud på objektet, og betaler det som er budt. I en lukket budrunde (en runde), må budgiverne gjette på hvilken verdi andre budgivere tillegger objektet. Den budgiver som verdsetter objektet høyst kan gjette galt og ikke legge inn det høyeste budet.

En vesentlig innvending mot lukket bud som auksjonsform er således at *informasjonsgrunnlaget* ved budgivingen blir lavt. Man kan ikke reagere på informasjonsinnholdet i konkurrentenes bud og justere eget bud ut fra dette. Dermed øker sannsynligheten for vinnerens forbannelse.³¹ Budgiverne må gjette på hvilken verdi andre budgivere tillegger objektet. En annen mulighet er at den budgiver som verdsetter objektet høyst kan gjette galt og ikke legge inn det høyeste budet.

Et svakt informasjonsgrunnlag vil slå særlig uheldig ut dersom der er ulike former for synergier mellom rettighetene som selges ut. Verdien av konsesjoner

³⁰ Det finnes flere elementer som inngår i design av auksjonen som, i kombinasjon, kan danne en rekke forskjellige auksjonstyper.³⁰ De to viktigste elementene i auksjonsutforming er: (a) antallet auksjonsrunder (én eller flere); og (b) i hvilken rekkefølge objektene auksjoneres (sekvensielt eller simultant). Auksjoner med en runde refereres ofte til som lukket bud auksjoner. I slike auksjoner kan budgiverne plassere kun ett bud på objektet, og objektet tildeles den som har det høyeste budet. Anbudskonkurranser vil ofte være av denne typen. Vinneren kan enten betale sitt eget bud eller det nest høyeste bud ("Vickrey-prinsippet").³⁰ I auksjoner som går over flere runder har budgiver anledning til å gå over det stående høyeste budet fra forrige runde. En vanlig fler-runde auksjonsform er "engelsk auksjon" der bud plasseres muntlig i et auksjonslokale, og der hver tilbyder står fritt til å justere sitt bud oppover. En annen vanlig flerrunde auksjonsform er «hollandsk auksjon», der selgeren annonserer et bud som kontinuerlig senkes inntil en kjøper sier stopp og kjøper objektet til denne prisen.

³¹ Vinnerens forbannelse ("Winners curse") skyldes at det er fare for at den som får tilslaget på en auksjon også kan være den som har gjort den største feilvurderingen av objektets verdi, og således risikerer å tape penger.

samlet kan overstige verdien av rettighetene hver for seg. I slike sammenhenger kreves betydelig koordinering mellom budgiverne gjennom de prissignaler som auksjonen generer, og flere auksjonsrunder for at allokeringsmekanismen skal gi en effektiv allokering av rettighetene. Det innebærer at de tradisjonelle auksjonsformer vil være lite egnet siden man enten selger ett og ett objekt i sekvens ("engelsk auksjon" og "hollandsk auksjon"), eller alle objektene simultant (lukket bud). Dette er auksjonsformer som gjør det vanskelig for aktørene å forfølge budstrategier så som "enten-eller" eller "både-og".

Ved reauksjonering av flere fallrettigheter samtidig vil det sannsynligvis være *samdriftsfordeler* eller *synergier* mellom de ulike konsesjonene. Vi kan skille mellom *lokale* og *globale* synergier. Lokale synergier er de gevinster som oppstår ved å ha to eller flere geografisk tilknyttede konsesjoner, og kan oppstå av flere grunner. For eksempel kan det være en koordineringsgevinst i vedlikehold. Det kan også være lokale skalafortrinn i ledelse og administrasjon. Globale synergier kan for eksempel oppstå fordi det er skalafortrinn i anvendelse av en gitt teknologi. Globale synergier kan også oppstå på grunn av økt markedsrett. Ved å benytte lukket bud som auksjonsform i slike sammenhenger forsterkes således behovet for et velfungerende annenhåndsmarked for å sikre en optimal allokering av rettigheter.

Antall rettigheter som selges samtidig, egenskaper ved rettene, og omfanget av synergier mellom dem, kan altså påvirke hva som er optimal auksjonsutforming.³² Ved auksjonering av fallrettigheter vil det typisk være noen privat-verdi elementer (f.eks. egen driftseffektivitet) og noen felles-verdi elementer (verdien av produksjonen, tilstanden til aktiva), og som kan gjøre at informasjon om konkurrentenes verdsetting kan påvirke egen verdsetting.

Den fremste fordelene ved flerrunde auksjonsformen er den informasjon som budgiverne får om den verdi *andre* budgivere tillegger objektet som auksjoneres. I en flerrunde auksjon har budgiverne anledning til å heve sitt bud dersom de er villig til å betale mer enn den som så langt har det høyeste budet. Denne auksjonsformen vil gjerne også oppfattes som mer rettferdig blant deltagere og observatører. Denne informasjonen øker sannsynligheten for at objektet blir allokert til den som verdsetter det mest, og vil generelt innbringe en høyere auksjonsinntekt enn auksjoner der det er betydelig usikkerhet omkring fellesfaktorer som påvirker verdien av auksjonsobjektet for alle budgivere, for eksempel hvem som byr og hvor mye som er budt.

³² Dette er drøftet i forhold til allokering av olje- og gassrettigheter i Sunnevåg (2000). Frekvenser er også en fellesressurs som myndighetene i en rekke land auksjonerer ut bruksretter for. Ved frekvensauksjoner legges det typisk ut flere konsesjoner ut på salg samtidig. Ved de fleste frekvensauksjoner som har blitt gjennomført for å allokere UMTS-rettigheter, har derfor et såkalt simultant stigende auksjonsformat blitt benyttet (se f.eks. Sunnevåg og Bjorvatn (2000) for en nærmere beskrivelse).

Imidlertid betyr auksjonsutforming mindre i forhold til en effektiv allokering av retter dersom *annenhåndsomsetning* tillates.³³ Ineffektivitet ved auksjonsutformingen vil bli rettet opp gjennom omsetning av retter i markedet, dersom dette markedet er velfungerende.³⁴ Det vil si at en effektiv allokering kan bli realisert uansett hvordan førstehåndsallokeringen (auksjonen) er utformet.

Ved tidsbegrensede konsesjoner med ubetinget hjemfall og lang konsesjonsvarighet, samt ved tidsbegrensede konsesjoner med betinget hjemfall, øker betydningen av annenhåndsmarkedet i forhold til å skape en effektiv allokering av rettigheter på sikt. Ved kortere konsesjonsvarighet reduseres i prinsippet betydningen av et annenhåndsmarkedet, men vi kan vel gå ut fra det ikke er aktuelt med så kort konsesjonsvarighet at det *ikke* blir nødvendig å tillate annenhåndsomsetning av fallrettigheter for å sikre effektiv allokering.

Vi skal imidlertid være klar over at et annenhåndsmarked i den rammen som vi her snakker om, typisk vil involvere noen få parter og forhandlinger mellom disse. Da kan eksistensen av transaksjonskostnader og asymmetrisk informasjon i praksis begrense hvilke forhåpninger vi skal ha til annenhåndsmarkedets evne til å skape en effektiv allokering. I praksis vil således allokeringsmetoden som er benyttet ha betydning for effektiv allokering, siden forutsetningen om et friksjonsfritt annenhåndsmarked ikke holder. Det kan også være at myndighetene av ulike grunner ønsker å begrense omsetningen av retter. Det betyr at annenhåndsmarkedet i realiteten kan være tynt, med høye transaksjonskostnader.

5.1.4 Auksjon og effektiv beskatning av grunnrente

I utgangspunktet vil budene gi informasjon om hvilken verdi budgiveren knytter til å disponere rettigheten. Imidlertid vil hver budgiver by med utgangspunkt i å få en forventet fortjeneste. En videre lærdom fra auksjonsteorien er at budene vil ligge tett opp til budgiverens verdsetting av rettigheten dersom det er a) tilstrekkelig konkurranse om rettighetene; og b) budgiverene er rimelig sikre på treffsikkerheten i sine estimater på verdien av rettigheten.

I hvilken grad disse forutsetningene holder vil kunne påvirke auksjonsutforming, og om det er nødvendig å supplere auksjonen med *ex post* grunnrentebeskatning. Forhold som lang konsesjonstid, svak konkurranse om rettigheter og asymmetrisk informasjon kan altså føre til at auksjonsmekanismen fungerer mindre godt i forhold til å inndra grunnrente og gi opphav til en

³³ Dette blir i så fall det samme som å tillate fremleie. Myndighetene kan selvsagt forbeholde seg retten til å tillate slik "fremleie" kun dersom ny "leietaker godkjennes.

³⁴ Vi går ut fra at myndighetene ved omsetning av rettigheter i markedet kan stille de samme krav til kompetanse som de kan til aktører som konkurrerer på auksjonstidspunktet. Det kan imidlertid være uheldig å endre rettighetens *innhold* ved annenhåndsomsetning. Dette introduserer en regulatorisk risiko knyttet til omsetning som kan ha en uheldig insentivvirkning i forhold til innelåsing.

informasjonsrente for vinneren.³⁵ For eksempel vil det optimale budet være en funksjon av antall budgivere som deltar.

Systematisk svikt i underliggende forutsetninger for at auksjon skal fungere tilfredsstillende for å inndra grunnrente kan være et argument for å supplere auksjonen med *ex post* beskatning.³⁶ Om auksjonen kombineres med grunnrentebeskatning vil en andel av renten som ikke auksjonen lykkes å trekke inn bli beskattet *ex post*.

5.1.5 Effektiv allokering vs. effektiv beskatning

Som oftest vil det være samsvar mellom målsettingen om effektiv allokering og effektiv inndraging av grunnrente, dvs. at den auksjonsformen som mest sannsynlig fordeler rettighetene optimalt også er det formatet som vil maksimere forventet inntekt. Det kan imidlertid være bestemte forhold som gjør at myndigheten må foreta et valg med hensyn til hva som vektlegges, f.eks. dersom budgiverne ikke er *ex ante* symmetriske. La oss for eksempel tenke oss at vi skal reauksjonere en fallrettighet, og at den tidligere rettighetshaveren deltar i auksjonen.³⁷ Potensielle nykommere må for eksempel foreta en del investeringer som tidligere rettighetshaveren ikke trenger å foreta, f.eks. i opplæring. Når disse investeringene er foretatt er det ingen grunn til *ex ante* å forvente at nykommere er verken mer eller mindre effektive enn den tidligere rettighetshaveren. I slike tilfeller vil en stigende auksjon alltid resultere i at rettigheten blir solgt til den som verdsetter den høyest. Imidlertid vil et lukket auksjonsformat resultere i mer aggressiv budgivning fra de som har et dårlig utgangspunkt, og gi høyere forventet inntekt fra auksjonen. Men resultatet trenger ikke bli en effektiv fordeling av rettigheten.

Dersom myndighetene velger en auksjonsutforming som i større grad sikrer effektiv allokering fremfor optimal inntekt, alternativt en allokering-mekanisme som ikke er markedsbasert (f.eks. diskresjonær tildeling etter søknad eller at eksisterende konsesjonær får fornyet konsesjon uten konkurranse), kan det være et forhold som tilsier at auksjonen suppleres med en (høyere) *ex post* grunnrentebeskatning.³⁸ I det ekstreme tilfellet med tidsbegrensede konsesjoner må myndighetene basere seg helt på grunnrentebeskatning.³⁹

I *hybride regimer* er det imidlertid ikke uproblematisk å kompensere svakheter ved et fallspesifikt virkemiddel (auksjon) med et generelt virkemiddel

³⁵ Her skal man være forsiktig med å kun fokusere på enkelt-allokeringer. Det som er viktig må være om myndighetene i snitt, og over tid, effektivt klarer å inndra grunnrente ved hjelp av dette virkemiddelet.

³⁶ Hvis det forventes at dette er alminnelige trekk ved allokeringene.

³⁷ Vi ser her bort fra at den tidligere rettighetshaveren kan være bedre *informert* om verdien på rettigheten.

³⁸ Grunnrentebeskatning av kraftsektoren er grundig drøftet i NOU 1992:34. Vi legger til grunn at det er dagens utforming av den alminnelige grunnrentebeskatning som det er aktuelt å benytte også i fremtiden.

³⁹ Unntatt når retter som har hjemfalt blir solgt ut igjen i markedet.

(grunnrenteskatt). En hybrid variant kan f.eks. være at vi har noen fall med tilhørende kraftverk som ikke er underlagt konsesjonsvilkår, mens resten er underlagt vanlige konsesjonsvilkår (tidsbegrenset med betinget eller ubetinget hjemfall). Da vil en høy grunnrenteskatt motivert ut fra visse egenskaper ved primærallokeringen også påvirke de øvrige konsesjoner, og skape fordelings-effekter som det kan være vanskelig å oppnå forståelse for politisk. Det kan være lettere å gå motsatt vei, dvs. motivere en høy grunnrenteskatt ut fra at en del av konsesjonene er tidsbegrensede, siden forventet grunnrenteskatt diskonteres i budene ved auksjonen.⁴⁰

En annen hybrid variant er knyttet til utformingen av grunnrente-beskatningen; f.eks. markedsbasert primærallokering (auksjon) med kontant-beløp som budvariabel kombinert med en generell grunnrenteskatt. Her kan man motivere et visst nivå på *ex post* grunnrenteskatten ut fra en *generell* egenskap ved mekanismen for primærallokeringen (effektiv allokering vektlegges fremfor proveny), eller egenskaper ved rettigheten som allokeres (f.eks. varighet), ikke ut fra at mekanismen tidvis kan svikte (f.eks. på grunn av svak konkurranse).

5.1.6 Reauksjonering av hjemfalte rettigheter og politisk kontroll

Generelt vil reauksjonering av hjemfalte rettigheter ikke svekke mulighetene for politisk kontroll. Myndighetene har i prinsippet de samme mulighetene som i dag til å påvirke hvordan rettighetene benyttes, bl.a. gjennom utforming av konsesjonsvilkårene. Det man imidlertid må være klar over, er at den økonomiske verdien av krav og pålegg vil bli diskontert i budene som gis. I den grad bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk verdsetting av rettene avviker på grunn av at verdien av en rettighet for enkelte aktører på marginen også speiler økt markedsrett, så har myndighetene muligheten til å kontrollere for dette gjennom å begrense hvor mange rettigheter en enkeltaktør kan erverve, både ved førstehånds- og annenhåndsomsetning av rettigheter.

5.2 Direkte eierskap og grunnrente

Et alternativ (eller supplement) til indirekte eierskap gjennom tidsbegrensede konsesjoner er *direkte eierskap*. Som nevnt innledningsvis kan dette eierskapet organiseres på flere måter. I forhold til vannkraft har Statkraft vært et slikt redskap. En parallell i oljesektoren er Statoil. Men det direkte eierskapet trenger ikke organiseres som statlig forretningsdrift, noe SDØE er et eksempel på i petroleumssektoren. SDØE er en statlig egenkapitalandel i feltutbygginger på norsk sokkel. Tidligere var det Statoil som forvaltet SDØE andelene, nå forvaltes disse av et eget statlig forvaltningsselskap - Petoro. En tilsvarende modell kan ikke utelukkes for hjemfalte fallrettigheter; f.eks. slik at disse reallokeres kompetitivt mellom markedsaktører med en statlig direkte eierandel. Hvor stor den statlige egenkapitalandelen skal være, kan bestemmes fra fall til fall, tilsvarende praksisen for SDØE.

⁴⁰ En presisering av dette utsagnet kan finnes i Sunnevåg (2001).

På sokkelen fastsettes den statlige egenkapitalandelen etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Det fastsettes en større andel for de mest prospektive feltene: "Den statlige deltakelsen i den enkelte utvinningstillatelse ble bestemt av en konkret lønnsomhetsvurdering av den enkelte tillatelse".⁴¹ Andelen fastsettes altså ut fra *ex ante* vurdering av lønnsomhet. Dermed kan SDØE, i tillegg til at det er et verktøy for statens operative engasjement petroleums-virksomheten, betraktes som en *feltvis, progressiv kontantsstrømsskatt*, som kommer *i tillegg til* den ordinære petroleumsbeskatning. En tilsvarende differensiert beskatning kan ikke gjøres med et skatteredskap, som må være generelt for næringen.

Men SDØE er selvsagt ikke en kontantstrømsskatt i rendyrket forstand. Vi kan merke oss flere forhold som bidrar til at vi må skille mellom kontantstrøm-beskatning og statlig eierandel - selv om de tilsynelatende fungerer likt. For det første har SDØE, i motsetning til en skatt, en *påvirkningsmulighet* i lisensen gjennom Petoro sin operative forvaltning av SDØE-andelen. For det andre vil *politisk risiko* være forskjellig mellom de to alternativene. Mens en skattesats kan endres nærmest over natten, vil statlige egenkapitalandeler representere en mye sterkere form for binding av ressurspolitikken. På den annen side blir statens risikobæring stor med et egenkapitalbasert system, siden staten må ta sin andel av et tap som andre partnere i lisensen. Men siden kostnadene som allokteres til staten som partner i lisensen forholdsmessig tilsvarer det som operatøren allokterer til de øvrige partnerne, må problemene knyttet til *skattemotivert internprising* antas å bli redusert.

Vi kan videre merke oss at i petroleumssektoren må Statoil konkurrere på lik linje med andre private selskapet om andeler i nye felt. Konkurransen avgjøres etter en diskresjonær vurdering foretatt av myndighetene ut fra kriterier som i hovedsak går på finansiell styrke og teknologisk kompetanse. I kraftsektoren vil en konsesjonær som sitter på rettigheter som hjemfaller gjerne argumentere for fortsatt drift. Tidligere var det også gode argumenter for dette siden det var en geografisk/teknologisk binding mellom kraftproduksjon og anvendelse. Et transaksjonskostnadsargument tilsa således kontinuitet. Dette er ikke lenger tilfelle. Vi vil hevde at det i dagens situasjon er bedre å la markedet avgjøre hvem som skal være konsesjonær. Vi går ut fra at myndighetene har de nødvendige redskaper for å sikre at de som konkurrerer om rettighetene har den nødvendige kompetanse. En større utfordring er imidlertid hvordan vilkårene knyttet til tidsbegrensede rettigheter som hjemfaller etter et visst antall år kan utformes slik at ikke konsesjonærens investeringsinsentiver påvirkes uheldig. Dette drøftes i neste kapittel.

⁴¹ St. meld. nr. 26 (1993-94)

6. INSENTIVMEKANISMER VED EIERSKAPSNØYTRALT

HJEMFALL

I 1968 foreslo Harold Demsetz at retten til å produsere tjenester innenfor et naturlig monopol kan auksjoneres bort til det selskapet som gir det laveste budet på prisen tjenestene kan tilbys til (Demsetz, 1968). Også i forhold til utnyttelse av naturressurser, f.eks. fallrettigheter, er konseptet tilsynelatende attraktivt fordi det introduseres konkurranse om retten til å utnytte ressursen, samtidig som myndighetene opprettholder eierskap til ressursen som det gis en eksklusiv rett til å utnytte.

Alle problemer er imidlertid ikke løst med å introdusere budgiving for et "franchise", selv om vi i forhold til auksjonering av fallretter ikke står overfor den utfordring det er å regulere prisingen av produserte tjenester. For eksempel fremfører Williamson (1976) sterk kritikk mot Demsetz' opplegg. For å fungere tilfredsstillende, må:

1. franchise kontrakten må være enkel og komplett;
2. det må være effektiv konkurranse for franchise-rettigheten, ikke bare ved førstegangs auksjonering, men også ved hver reauksjonering;
3. dersom eksisterende rettighetshaver erstattes av en rival⁴², må det gis tilstrekkelig kompensasjon for investeringer som er foretatt i aktiva som er overførbare.

Også en tidsbegrenset konsesjon med ubetinget hjemfall kan betraktes som et franchise - om rettigheten allokeres kompetitivt eller ei - som myndighetene allokerer til en markedsaktør. Dette gjelder både erverv av fallrettigheter og reguleringskonsesjon⁴³.

Den andre betingelsen i listen over ble diskutert i forrige kapittel. Her vil vi fokusere på den siste betingelsen. Denne knytter seg direkte til spørsmålet om et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt *kan* utformes slik at det ikke har uheldige vridningseffektene på tilpasningen i investering og produksjon, dvs. hvordan man kan sørge for korrekte insentiver for investeringer i spesifikke aktiva (regler for overdragelse mellom eksisterende - "incumbent" - og ny konsesjonær), og å skape størst mulig grad av informasjonssymmetri mellom eksisterende konsesjonshaver og potensielle nye budgivere ved reauksjonering.

⁴² Det kan dreie seg både om en markedsrival eller statlig overtagelse.

⁴³ I Ot. prp.nr. 2 (1909) kan vi om reguleringskonsesjoner lese at: "Private reguleringer bør ... kun tillates utført på bægrenset tid og mot overgang til staten efter vedkommende tidsrums utløp. Naar de private faar tilladelse til at regulere, er denne tilladelse at betragte som en overdragelse av statens reguleringsret, og denne overdragelse bør da kun ske paa saadanne betingelser, at staten ikke for altid har git fra sig den adgang, den i kraft av reguleringsretten har til at gripe ledende ind i utviklingen av vasdragsforholdene".

En vesentlig del av de investeringer som vi tenker på i forbindelse med utbygging av vannkraft, er industrispesifikke og "sunk". Det kan dreie seg om rørgater, turbiner osv. Tunneler, fjellhaller, dammer og betongarbeider som varer i langt over 100 år, utgjør 60-70 prosent av investeringene i de norske kraftverkene. Turbiner og generatorer har en levetid på over 50 år, selv om teknologisk utvikling kan redusere den økonomiske levetiden i forhold til dette. Når det nærmer seg utløpet av konsesjonsperioden vil eksisterende konsesjonær få svakere og svakere insentiver til å gjennomføre investeringer i langvarige industrispesifikke aktiva ved hjemfall uten godtgjørelse.

Det er klart at de disinsentiver som hjemfall skapte i forhold til vedlikehold og investering når det nærmet seg utløpet av konsesjonsperioden, ikke er en ny bekymring for myndighetene. Bergland (1985) viser til at Konsesjonslovkomiteen av 1906 var opptatt av man ved fastsettelse av konsesjonstidens lengde skulle ta hensyn til fallets beliggenhet, omkostningene ved utbyggingen, den planlagte industris art osv. For å sikre insentivene til vedlikehold av det maskinelle utstyr, ble det foreslått at dette skulle innløses etter utstyrets skjønnsmessige verdi ved overgang til staten. Komiteen foreslo også en regel om innløsningsrett for staten etter 35 år. Hovedpoenget med denne regelen skulle være å skaffe hjemmel for å gripe inn dersom driften ikke foregikk på en tilfredsstillende måte.

Prinsippet om overdragelse etter skjønnsmessig verdi fikk imidlertid ikke gjennomslag i utformingen av lovgivningen. I forhold til reguleringskonsesjoner foreslo Reguleringslovkomiteen i sin innstilling av 1908 hjemfall uten vederlag, noe som ble gjort gjeldene også for ervervskonsesjoner. Som virkemiddel i forhold til insentiver for vedlikehold finner vi i begge lovbestemmelsene formuleringer om at ved konsesjonstidens utløp skal anlegget med bygninger og installert maskineri være i fullt ut driftsmessig stand.

Det kan tenkes andre institusjonelle ordninger som tar sikte på å rette opp dette problemet. Vi vil i det følgende drøfte noen andre tilnærminger til hvordan man har innrettet, og kan innrette konsesjonsbetingelsene/rammevilkårene slik at man sikrer størst mulig samsvar mellom et bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag for vedlikehold og nyinvesteringer mot slutten av konsesjonsperioden. De tilnærmingene som vi vil se på i det følgende er:

- Krav og pålegg
- Foregrepet hjemfall
- Konesjonsvarighet
- Forhandlingsbasert fastsettelse av kompensasjon
- Staten har ansvaret for investeringer som er sunk (ansvarsdeling)
- Regnskapsbasert kompensasjonstilnærming
- Markedsbasert kompensasjonstilnærming
- Auksjonsutforming

Noen av disse tilnærmingene er "harde" i den forstand at det stille spesifikke krav eller pålegg, andre kan være mer "myke", dvs. at det innføres en insentivmekanisme som har som siktemål at aktøren realiserer en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning.

6.1 Krav og pålegg

Hjemfallsretten pålegger konsesjonæren en plikt til å holde anleggene i "fullt ut driftsmessig stand" ved hjemfallet. Dette betyr at anleggseierne plikter å gi anleggene normalt vedlikehold frem til hjemfallstidspunktet, slik at de er i *produksjonsdyktig tilstand* når staten overtar. Videre har staten en rett til uhindret adgang til anlegget de tre siste år før hjemfallet, og rett til å foreta nødvendige disposisjoner for å sikre statens overtagelse, og sikre en fortsatt kontinuerlig drift.

Kravet om full driftsmessig stand innebærer ingen plikt til å modernisere anlegget. Det er tilstrekkelig at det er i driftsmessig stand slik det i sin tid ble bygget. Nilsen (1985) peker på at dette lett vil føre til at kraftanlegget bygger på så avfeldige tekniske og utbyggingsmessige løsninger med tanke på det kraftpotensialet som foreligger, at det umiddelbart etter hjemfall er nødvendig å foreta nyutbygging. Han viser til at et godt eksempel på dette er Meråker Brugs 5 kraftverk som skulle hjemfalle til staten i 1989:

"4 av disse ble bygget i tiden 1891-1916. Fallene utnyttet stort sett som den gang og ingen av disse fire kraftverkene har gjennomgått særlig dyptgripende moderniseringer. Blant annet er 5 av i alt 7 turbiner installert før 1916. Kraftverkene er i dag i fullt driftsmessig stand og produserer svært billig kraft, men utnytter de tilgjengelige ressurser så dårlig at det vel er gitt at det bør skje en fullstendig ny utbygging etter hjemfall"(side 31).

Vi har tidligere beskrevet et alternativt regime der hjemfall gjøres betinget av endrede samfunnsmessige interesser i forhold til konsesjonen. Det er i prinsippet ingen ting i veien for at anleggets tilstand også inngår i en vurdering av om hjemfall skal gjøres gjeldende. Krav om at anlegget skal være i god driftsmessig stand kan fungere mer effektivt dersom hjemfall er betinget. Da vil sikkerhetsmessig vanskjøtsel, eller dårlig resultat på mer systematiske "benchmarking" undersøkelser, kunne utløse hjemfallsbehandling. Haken ved en

slik tilnærming er risikoen for endeløse rettstvister om grunnlaget for hjemfallet. Det er også et spørsmål om sanksjonsvilkåret (hjemfall) er for sterkt i forhold til "forbrytelsen" (mangelfullt vedlikehold), til at sanksjonen kan bli oppfattet som en reell trussel.

Uansett, kravet om at anlegget skal være i god driftsmessig stand er langt fra tilfredstillende i forhold til å gi korrekte insentiver til vedlikehold og nyinvesteringer mot slutten av konsesjonsperioden, når hjemfall er ubetinget. Problemet aksentueres når det er et stort skille mellom økonomisk og teknisk levetid. Når konsesjonslovkomiteen av 1906 i sin tid foreslo at det maskinelle utstyr ikke skulle hjemfalle vederlagsfritt, men innløses etter verdien på hjemfallstidspunktet, var dette nettopp begrunnet i hensynet til tilfredsstillende vedlikehold. Nilsen argumenterer på denne bakgrunn for innløsningsplikt. Et annet virkemiddel kan være foregrepet hjemfall.

6.2 Foregrepet hjemfall

Når det gjenstår mindre enn 25 år av konsesjonstiden, åpner Industri-konsesjonsloven § 41 for at det kan inngås avtale om *foregrepet hjemfall* med tilbakesalg, eller leie for en ny periode på 50 år. Foregrepet hjemfall innebærer at det inngås avtale mellom konsesjonæren og staten om at anleggene hjemfaller umiddelbart, mot at konsesjonæren gis anledning til å kjøpe eller leie anleggene tilbake for en ny konsesjonsperiode. Ved foregrepet hjemfall betaler konsesjonær kompensasjon til staten, f.eks. basert på uavhengige verdivurderinger.⁴⁴ Pris og andre vilkår er gjenstand for forhandlinger mellom departementet og konsesjonæren.

Mange av de kraftanleggene som til nå har hjemfalt har vært eiet av industribedrifter som har benyttet kraften til sin industriproduksjon. Som en følge av at industrien ønsket å unngå usikkerhet om krafttilgang og den fortsatte industrivirksomhet etter et hjemfall, ble det i årene fra 1957 til 1966 inngått avtaler om foregrepet hjemfall Svelgen-, Høyanger-, Bjølvo-, Tyssovassdragene og Storelva i Sauda. Avtalene innebar at industrien gikk med på at rettighetene etter industrikonsesjonsloven hjemfalt umiddelbart, mot at konsesjonærene fikk anledning til å *leie* anleggene tilbake fra staten for en ny periode.

I 1993 vedtok Stortinget endringer i industrikonsesjonslovens bestemmelser om hjemfall av kraftverk som innebar at konsesjonær også har anledning til å forhandle om *tilbakekjøp* av de hjemfalte anleggene for en periode på 50 år. Bakgrunnen for vedtaket var nettopp vurderinger knyttet til at hjemfallsretten kunne gjøre det ulønnsomt å foreta opprustning, utvidelse eller andre investeringer i kraftverkene når konsesjonstiden nærmer seg sitt utløp. Tanken var at ved å gi konsesjonærene adgang til gjenkjøp etter foregrepet

⁴⁴ Kompensasjonen baseres på verdien av å disponere fall og anlegg for nye 50 år, fratrukket verdien av å disposisjonsretten frem til ordinært hjemfallstidspunkt. Nåverdien beregnes både uten opprusting/utvidelser, og med ulike investeringer som er planlagt. Kompensasjonen baseres på det alternativet som gir høyest nåverdi.

hjemfall, så bidrog lovendringen til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ble gjennomført til rett tid.⁴⁵ Med bakgrunn i denne lovendringen er det bl.a. inngått avtale mellom staten og Norsk Hydro om foregrepet hjemfall og tilbakekjøp for flere kraftverk.

Foregrepet hjemfall kan begrunnes i at konsesjonæren har behov for et tidsperspektiv ut over den resterende konsesjonsperioden for å kunne forsvare nødvendige investeringer mm. Foregrepet hjemfall løser imidlertid ikke alle problemer i forhold til investeringsinsentiver. Når det nærmer seg utløpet av den nye konsesjonsperioden, vil konsesjonæren igjen komme i en situasjon der visse samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Hvis den nye konsesjonsperioden er 50 år, og man har muligheten til å forhandle om forlenget konsesjon av hensyn til "nødvendige investeringer" når det gjenstår mindre enn 25 år før utløpet av konsesjonsperioden, vil man i praksis lett komme til å operere med reforhandlinger hvert 25 år.

I tillegg skapes det noen nye problemer som bunner i at kompensasjonen som konsesjonæren må betale til staten for å disponere ressursen for en ny periode ikke er markedsbasert.⁴⁶ Hvis en forutsetning for foregrepet hjemfall med tilbakekjøp for en ny konsesjonsperiode er at det foreligger konkrete opprustningsplaner "som ellers ikke ville ha blitt gjennomført" (jf. Ot.prp.nr.70 (1992-93), er kan det friste til å presentere opprustnings- eller vedlikeholds-investeringer som angivelig er "tvingende nødvendige", dersom verdien av fornyet konsesjonsperiode er høy nok. På den annen side skal man ikke undervurdere ansvarlige myndigheters kompetanse i forhold til å vurdere nødvendigheten av investeringene. Men uansett, de administrative kostnadene knyttet til å vurdere grunnlaget for foregrepet hjemfall, samt den kompensasjon staten eller konsesjonæren skal ha, må antas å være relativt høye.

Forskjellen mellom foregrepet hjemfall og det regimet som vi tidligere har benevnt "Tidsbegrensede konsesjoner med betinget hjemfall", er at det under betinget hjemfall gis forlenget konsesjon med mindre samfunnets interesser i forhold til fallet eller reguleringen ikke har endret seg. Ved foregrepet hjemfall er fornyet konsesjon knyttet til spesifikke investeringsbehov (som alltid vil oppstå

⁴⁵ Elkem var ett av de selskapene som inngikk en avtale om foregrepet hjemfall i perioden 1957-1966. Selskapet fikk en *leieavtale* med Statkraft for Saudafallene, og som gikk ut i 2010. På midten av 90-tallet argumenterte selskapet for *tilbakekjøp* ut fra at det hadde store investeringsplaner for kraftverket og smelteverket i Sauda. Elkem pekte på at det hadde planer om en utbygging som kunne doble produksjonen ved kraftverket. Det ble vist til at uten sikkerhet for fortsatt bruk av kraftanleggene ville ikke de planlagte investeringene være lønnsomme. Samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer og miljøforbedringer ville dermed utebli. Det ble inngått en leieavtale med varighet frem til 2030 mellom Elkem og Statkraft (jf. St.prp.nr. 52 1998-99). Elkems søknad om nevnte utbygging er for tiden til behandling.

⁴⁶ Foregrepet hjemfall kan betraktes som et rettet salg. Rettet salg er akseptert i EU-retten, forutsatt at prisen er basert på uavhengige vurderinger av markedsverdien. En uavhengig vurdering er likevel ikke annet enn et *estimat* på markedsverdien. Den faktiske markedsverdien vil først bli avslørt gjennom *faktiske* markedstransaksjoner (auksjons- eller annenhåndsomsetning). For eksempel er det ikke uvanlig at en verditakst på en bolig avviker betydelig fra det som blir omsetningsprisen – både i positiv og negativ retning.

når det nærmer seg utløp av konsesjonsperioden), og det er knyttet en kompensasjon til forlengelse. I et homogent regime med betinget hjemfall må imidlertid myndighetene måtte basere seg på (høy) beskatning av grunnrente for å fange inn verdien for konsesjonærene av å sitte på konsesjonene.

6.3 Konsesjonens varighet

Hvilken varighet en tidsbegrenset konsesjon skal ha, er en avveining mellom en rekke ulike forhold. På den ene siden taler høy grad av spesifikke aktiva for lang kontraktsvarighet (se f.eks. Joskow, et al. (1996) som studerer dette på bakgrunn av empiriske data fra britisk kullindustri). På den andre siden taler kostnadene knyttet til å utforme langvarige, komplette kontrakter for en kortere kontraktsvarighet (se f.eks. Crocker og Masten (1988) som studerer hvordan kostnader så vel som nytte ved kontraktsmessige relasjoner påvirker kontraktsvarighet). Generelt kan man si at faren ved å utvide kontrakten til å omfatte ytterligere en periode, er større desto lengre kontraktsperioden er, og desto mer usikker rammen rundt transaksjonen er. I tillegg kan man si at en kontraktsutforming som fremmer en effektiv tilpasning til endrede forutsetninger vil senke kostnadene ved å være bundet til langsiktige avtaler, noe som igjen kan tilsi øket kontraktsvarighet.

Relatert til en hjemfallsramme, taler altså stor grad av relasjonsspesifikke investeringer for en lang kontraktsvarighet.

Her kan det være interessant å peke på vurderinger som canadiske myndigheter gjorde i forhold til frekvensauksjoner og varigheten på rettighetene. Det ble fremhevet at rettighetene måtte ha en varighet som var tilstrekkelig lang til å gi en tilfresstillende avkastning på rettighetshavernes investeringer. Videre gikk man mot reauksjonering ved utløpet av konsesjonsperioden nettopp på grunn av at dette ville skape usikkerhet og underinvestering mot slutten av konsesjonsperioden. Dette førte til at myndighetene (Industry Canada, 1998) valgte å anbefale:

”... to auction licenses with a 10-year term and a high expectation of renewal at the end of the term. That is to say, the department will generally renew auctioned licenses for subsequent 10-year terms unless a breach of license condition occurs, a fundamental reallocation of spectrum to a new service is required (...), or an overriding policy need arises.”

Den underliggende ressursen (spektrum) er altså fortsatt offentlig. Myndighetene sier videre at de vil innlede en konsultasjonsprosess med lisensinnhaveren i god tid før utløpet av konsesjonsperioden dersom de så for seg at muligheten for slike endrede forutsetninger, nettopp for å sikre et stabilt investeringsklima.

Ved betinget hjemfall eller ved privatisering av fall løses reinvesteringsproblemet siden tidsperspektivet vil være svært langt (uendelig). Ved begrensede, men lange konsesjonsperioder fjernes ikke reinvesteringsproblemet helt, siden det alltid vil oppstå mot slutten av konsesjonsperioden. Man bør altså

supplere med virkemidler for å avhjelpe dette problemet, selv om konsesjonsperioden er lang (men fortsatt tidsbegrenset). Velger man en lang konsesjonsvarighet, må man samtidig utforme konsesjonen slik at den ikke binder ressursen til en bestemt anvendelse, eller til en bestemt konsesjonær. Bindes ressursen til en bestemt anvendelse eller en bestemt konsesjonær, taler dette således for en kortere varighet. Da øker samtidig betydning av effektive virkemidler i forhold til å sikre korrekte insentiver for reinvestering.

6.4 Forhandlinger

En tilnærming til overdragelsesproblemet er *forhandlinger* mellom tidligere konsesjonær og ny konsesjonær. Vickers og Yarrow (1988) fokuserer på en situasjon der en konsesjon legges ut på anbud, og der eksisterende konsesjonær må konkurrere med en potensielle nykommer om retten til konsesjonen for en ny periode. Dersom denne konkurransen tapes må det forhandles med vinneren om prisen på spesifikke aktiva. I en hjemfallssammenheng vil dette tilsvare en ramme der eksisterende konsesjonær må konkurrere i markedet om fallrettighetene for en ny periode etter hjemfall. Dersom en nykommer vinner anbuds konkurransen om fallrettigheten for en ny periode, betales anbudsbeløpet til staten, og det føres forhandlinger med eksisterende konsesjonær om prisen for å overta eksisterende aktiva.

Vi kan benytte et eksempel fra Vickers og Yarrow (1988) for å illustrere problemstillingen: Anta at selskap A er eksisterende konsesjonær, og at det nettopp har tapt konkurransen med selskap B om retten til et fall/drive et kraftverket for en ny konsesjonsperiode. Vi går også ut fra at det finnes betydelige investeringer som er "sunk" i anlegget. En effektiv tilpasning tilsier at selskap B overtar alle aktiva knyttet til å utnytte ressursen. I motsatt fall vil det bli en ineffektiv duplisering av aktiva. Dersom A ikke har noe alternativ, vil selskapet akseptere så lite som skrapverdien av disse. Dersom B ikke har noe alternativ, vil det være villig til å betale så mye som gjenanskaffelsesverdi for aktiva. Gapet mellom gjenanskaffelsesverdi og skrapverdi er sannsynligvis stort dersom andelen "sunk costs" er vesentlig. Likeledes kan forhandlingskostnadene knyttet til å fastsette en rimelig overdragelsespris bli betydelige. La Z være prisen som B betaler til A for aktiva knyttet til rettigheten om B vinner, og anta at forhandlingskostnadene i så fall er F_A og F_B for selskap A og B, respektivt. Selskap A verdsetter rettigheten til V_A , mens selskap B verdsetter den til V_B . Det vil si at dersom A vinner rettigheten får det V_A , mens det får $Z - F_A$ om det taper. Selskap As insentiv til å vinne er derfor $V_A - Z + F_A$. Dersom selskap B vinner får det $V_B - Z - F_B$ og vi kan i utgangspunktet anta at dette er en positiv størrelse. Dersom B taper får det null.

Selskap A har større insentiver enn B bare dersom $V_A + F_A + F_B > V_B$, mens betingelsen for at A er mer effektiv i forhold til verdiskaping i konsesjonen ganske enkelt er om $V_A > V_B$. Med andre ord har forhandlingskostnader den effekt at det gir selskap A et fortrinn fordi det er kostnader som unngås dersom eksisterende konsesjonær gis fornyet kontrakt. Det er også interessant å merke seg at Z som B betaler til A som kompensasjon for de aktiva som overtas, ikke

påvirker forskjellen mellom A og Bs insentiver – forutsatt at $Z < V_B - F_B$. Grunnen til det er at et høyere nivå på Z reduserer As insentiv til å vinne like mye som det reduserer Bs insentiv til å vinne. På den annen side, dersom $Z \geq V_B - F_B$ vil nivået på Z påvirke *konkurransen* om rettigheten, fordi B ikke kan gjøre en positiv profit uansett hva det byr, med andre ord vil det la være å delta. A vil med andre ord være den eneste konkurrenten.

Videre vil forventet størrelse på Z selvsagt påvirke *nivået* på de bud som kommer inn i budkonkurransen. En lav Z vil føre til at B er beredt til å by mer for rettigheten enn ved en kostbar overdragelse fra A til B. På samme vis vil A være beredt til å by lavere dersom B må betale mer for eksisterende aktiva. Så selv om Z ikke påvirker den *relative* forskjell i insentiver mellom A og B, påvirkes likevel den *absolutte* størrelsen på insentivene.

Som tidligere påpekt vil størrelsen på Z selvsagt også påvirke As *investeringsbeslutning* i løpet av konsesjonsperioden. Dersom eksisterende konsesjonær antar at Z vil være lav, vil resultatet bli underinvestering om det er en positiv sannsynlighet for at vedkommende konsesjonær ikke vinner budkonkurransen ved fornyelse. På den annen side, dersom A av en eller annen grunn regner med å motta en inflatert pris for de aktiva som overdras, kan resultatet bli overinvestering. Uansett vil det være betydelig usikkerhet omkring nivået på Z *ex ante*. Dette kan altså påvirke investeringsstrategier, budstrategi, samt beslutningen om å delta i budkonkurransen. Vickers og Yarrow (1988) konkluderer med at en form for regulering av nivået på Z kan være påkrevet. En tilnærming er å fastsette Z ved voldgift hvis ikke partene blir enige innen en viss frist.

6.5 Ansvarsdeling

I litteraturen er det foreslått en rekke alternative løsninger på dette problemet. En løsning er selvsagt å overlate *ansvaret for spesifikke investeringer* til eieren av rettigheten, i dette tilfellet staten. Konsesjonæren har i så fall kun et driftsansvar. Problemet med en slik løsning er at det selvsagt fører til ikke ubetydelige koordineringsproblemer mellom investerings- og driftsansvarlig.

6.6 Regnskapsbasert kompensasjon

Dersom en konsesjonær som taper kontrakten om fornyelse av konsesjonen kan bli presist *kompensert* for investeringer som er foretatt i løpet av konsesjonsperioden, vil problemet med underinvestering kunne bli unngått. Det er imidlertid ikke selvsagt hvordan dette skal skje.

Problemene med kompensasjon basert på verdsetting av aktiva er flere. For det første er det vanskelig å finne er prinsipp som vil bli akseptert av alle parter i transaksjonen. Roten til problemet er at informasjon er asymmetrisk og ikke perfekt, og således gir aktørene rikelig rom til å påvirke hvilken regnskapsmessige realitet som skal fremkomme. En rekke investeringer kan ikke måles på en enkel måte, og regnskapsmessige tall kan være utilfredsstillende fra et økonomisk synspunkt. Uppreis verdsetting kan forsterke et asymmetrisk informa-

sjonsproblem, og påvirke konkurranseforholdet mellom eksisterende konsesjonærer og potensielle rivaler på en uheldig måte ved reauksjonering.

Videre, uansett hvilket prinsipp vi legger til grunn for å beregne regnskapsmessige balanseverdier for transaksjonsspesifikke aktiva (historisk kost, salgsverdi, gjenanskaffelseskost), vil vi ikke være sikret at vedlikeholds- eller investeringsinsentivene ikke blir påvirket av reauksjonering. For eksisterende konsesjonær vil reglene som er implementert for kompensasjon være avgjørende for den avkastning som kreves for å foreta en investering. Dersom konsesjonærene bærer all risiko knyttet til at utstyr blir teknologisk avleggs, vil det kreves en høyere avkastning for å foreta slike investeringer, enn om konsesjonæren ikke bar (hele) denne risikoen selv, for eksempel gjennom at kompensasjonsprinsippet var implementert slik at det ga en garantert avkastning på investeringer. En slik tilnærming vil tillate en eventuell ny konsesjonær (eventuelt staten) å overta eksisterende aktiva til bokført verdi. Men dersom det har skjedd en kostnadsreduserende teknologisk utvikling utenfor kraftverket, vil overtagelseskostnadene kunne overstige det som ellers vil påløpe for en teknologisk effisient operatør, noe som er en lite tilfredsstillende situasjon.

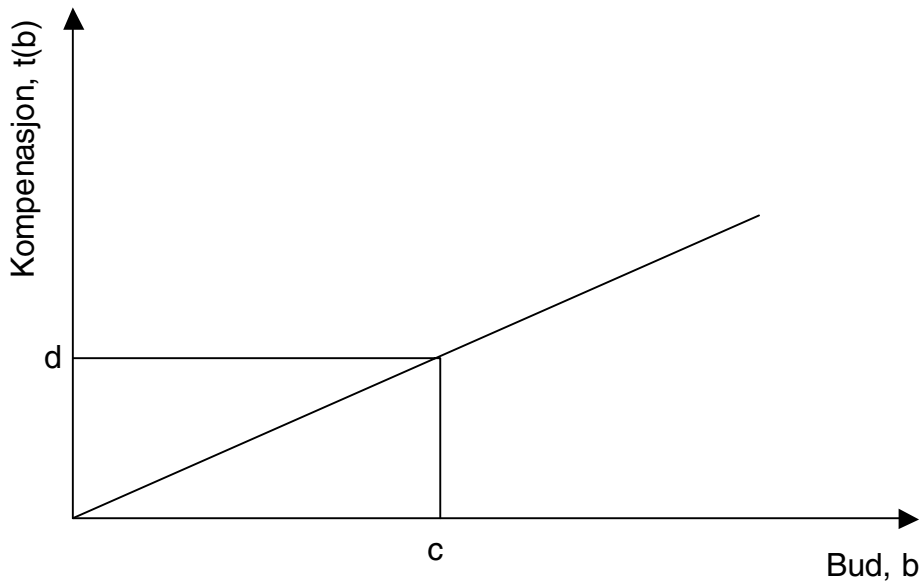
En løsning på dette problemet kan være å la eksisterende konsesjonær bli betalt i henhold til en regel basert på den initielle investeringen, mens den nye konsesjonæren overtar aktiva basert på deres "moderne" ekvivalente verdi (hvis utstyret på grunn av innovasjon er teknologisk avleggs, er denne verdien lik null). Differansen er myndighetenes ansvar. Denne tilnærmingen gjør at risikoen for teknologisk utvikling veltes over på myndighetene (se Cave, 1995). Om det er staten som overtar fallene, endrer i prinsippet ikke på resonnetet over.

6.7 Markedsbestemt kompensasjon

Også Harstad (1999) baserer seg på en kompensasjonstilnærming, men da slik at *kompensasjonen blir bestemt av markedet*, dvs. som en integrert del av auksjonsutformingen. De presenterer en modell som flytter kompensasjon til eksisterende konsesjonær for transaksjonsspesifikke aktiva fra en kontraktsramme til en markedsramme. Modellen er et svar på Williamson (1976) sin kritikk mot franchise-budgiving i forhold til kompensasjonsproblemet. Rammen er auksjonering av rettigheten til å utøve et naturlig monopol. De foreslår at auksjonen innrettes slik at budet simultant bestemmer prisen p som tilbyder er villig til å tilby monopol tjenestene til, og beløpet som $t(p)$ som en nykommer betaler til den tidligere konsesjonæren som kompensasjon for å overta de transaksjonsspesifikke aktiva. I den sammenhengen som vi fokuserer på her, dvs. reauksjonering av rettigheten til å utnytte et fall, eller tilknyttet vannkraftproduksjon, så kan vi tenke oss at den funksjonelle sammenhengen er mellom prisen b som rettigheten går for, og beløpet som $t(b)$ som en nykommer betaler til den tidligere konsesjonæren som kompensasjon for å overta de transaksjonsspesifikke aktiva.

Auksjonen bestemmer altså simultant prisen som rettigheten selges for til ny konsesjonær, b , og et beløp $t(b)$ som vinneren betaler til tidligere konsesjonær som kompensasjon for transaksjonsspesifikke aktiva. Den funksjonelle sammen-

heng mellom b og $t(b)$ er forhåndsbestemt av reguleringsmyndighet. Figuren under illustrerer tankegangen:



Figur 2. Sammenheng mellom bud og kompensasjon til tidligere konsesjonær.

Et bud på c vil altså gi en kompensasjon til tidligere konsesjonær på d . Myndighetene vil få differansen mellom c og d . Dersom eksisterende konsesjonær vinner, vil han bare betale differansen mellom c og d til myndighetene.

På den måten kan ikke en tilbyder avsløre en høyere betalingsvillighet for rettigheten uten samtidig å vise en høyere verdsetting av de transaksjons-spesifikke aktiva knyttet til rettigheten. Det vil videre si at en eksisterende konsesjonær, og som blir slått i budkonkurransen, har indikert en verdsetting av aktiva, men vil overlate dem til en tilbyder som ved å gi et høyere bud også har vist en implisitt høyere verdsetting av disse.

Vinneren kan betale sitt eget bud, alternativt kan vi ha en form for Vickrey-prising, der vinneren betaler nest-høyeste pris, og konsesjonæren som erstattes, mottar samsvarende kompensasjon for aktiva. I litteraturen hevdes det at dette er en prisingsregel som gir sterkere insentiv til å avsløre egen betalingsvilje for rettigheten siden betalingen ikke blir en funksjon av eget bud, men av nest-høyeste bud. For eksempel; hvis eksisterende konsesjonær taper budkonkurransen som nummer to, vil vedkommende få en kompensasjon for aktiva som tilsvarer egen verdsetting.

Svake insentiver til vedlikehold og nyinvestering var en sentral kritikk som Williamson reiste mot Demsetz sin franchise-modell for allokering av retten til et naturlig monopol. Den samme bekymringen har også stått sentralt i hjemfallsdebatten. I denne modellen ser vi at eksisterende konsesjonær ikke kan ignorere vedlikehold av aktiva av flere grunner. For det første kan han selv stå som eier av rettigheten etter auksjonen. For det andre vil potensielle nykommere selvsagt

gjøre et grundig arbeid med å vurdere tilstanden til aktiva før auksjonen. Dårlig vedlikehold - eller stort etterslep i investeringene - vil resultere i lavere bud som igjen vil resultere i lavere kompensasjon. Dårlig vedlikehold vil altså straffe seg om eksisterende konsesjonær taper eller vinner.

Utfordringen er selvsagt å fastsette den funksjonelle sammenhengen $t(b)$. Crew og Harstad skriver at helningen på denne funksjonen ideelt skal være proporsjonal til den inverse av verdien til grenseproduktet (VGP) til de transaksjonsspesifikke aktiva. F.eks. hvis produktfunksjonen er gitt ved $f(k,m)$, der k er markedsverdien av aktiva, mens m er et aggregat av alle andre innsatsfaktorer og p er produktprisen, så er $p \frac{\partial f(k,m)}{\partial k}$ verdien av grenseproduktet. Å estimere VGP for ulike typer kraftproduksjon burde ikke være en umulig oppgave for empirikere, men som Harstad og Crew selv påpeker, er det et stykke igjen før rammeverket deres er operasjonaliserbart.

For egen del vil vi legge til et ytterligere forbehold: Deres modell er tilpasset en annen ramme enn den vi er opptatt av her. I den grad modellen vurderes som interessant, er det altså behov for ytterligere forskning.

6.8 Spesifikke investeringer og auksjonsutforming

Laffont og Tirole (1993) ser på hvordan selve auksjonen kan utformes for å bedre eksisterende konsesjonærs investeringsinsentiver. De skiller mellom investeringer i aktiva som er overførbare mellom gammel og ny konsesjonær (f.eks. turbiner, og vedlikehold av slike), og investeringer som ikke er det (f.eks. i humankapital). I det første tilfellet vil enhver kostnadsbesparende investering bli overført fra den eksisterende konsesjonær til den nye dersom budkonkurransen tapes. Med andre ord vil eksisterende konsesjonær ikke være i stand til å realisere den fulle samfunnsøkonomiske verdien av investeringen. Med en viss positiv sannsynlighet vil en del av verdien av investeringen gå til nykommeren. Med andre ord påvirkes investeringsinsentivene negativt. I denne situasjonen blir det optimalt for myndighetene å utforme budkonkurransen slik at eksisterende konsesjonær favoriseres (øke sannsynligheten for kontraktsfornyelse) for å gi sterkere insentiver til å investere.

I tilfellet med ikke-overførbare investeringer, vil den samfunnsmessige verdien av disse bli internalisert av eksisterende konsesjonær. Denne har dermed et konkurransefortrinn ved kontraktsfornyelse. I en slik situasjon mener Laffont og Tiroles at prospektive nye tilbydere skal favoriseres. På den måten vil selgeren (staten) kunne trekke inn noe av den profitten som ellers ville ha gått til eksisterende konsesjonær.

Vi kan oppsummere Laffont og Tiroles (L&T) bidrag slik: Eksisterende konsesjonær vil ha et konkurransefortrinn ved et vesentlig innslag av aktiva som ikke er overførbare mellom ny og gammel konsesjonær. Da skal potensielle nykommere favoriseres ved reauksjonering. Når investeringene er overførbare må myndighetene forplikte seg å favorisere eksisterende konsesjonær for å sikre investeringsinsentiver som gir mest mulig samsvar mellom bedriftsøkonomisk og

samfunnsøkonomisk vurderingsgrunnlag. Favorisering kan skje på ulike vis, f.eks. gjennom selve auksjonsutformingen eller gjennom å spesifisere at nykommeres bud må overgå eksisterende konsesjonærs bud med en viss prosentandel for at rettigheten skal vinnes.

Hva så hvis det er et innslag av både overførbare og ikke-overførbare aktiva? Man kan ikke både diskriminere og favorisere eksisterende konsesjonær ved auksjonen. At det er et innslag av begge kostnadstyper er ikke urimelig i forhold til vannkraftkonsesjoner. Turbiner og rørgater må overtas av ny konsesjonær, men staten kan ikke i utgangspunktet kreve at spesialisert humankapital overføres til ny konsesjonær.⁴⁷

Vi kan imidlertid merke oss at L&Ts begrunnelse for å favorisere potensielle nykommere med potensielt høyere kostnader når det er et innslag av spesialisert ikke-overførbart kompetanse hos eksisterende konsesjonær, er basert på en målsetting om å *maksimere inntekt* fra auksjonen, dvs. redusere eksisterende konsesjonærs avkastning av å være bedre informert, eller å besitte kompetanse som konkurrentene må bygge opp om de vinner. Konklusjonen blir ikke den samme om myndighetene i første rekke er opptatt av *effektiv allokering* (og eventuelt kan beskatte ekstraordinær avkastning etter hvert som den realiseres). Da skal myndighetene heller velge et auksjonsformat som favoriserer den 'sterke' tilbyderer (se f.eks. Maskin og Riley, 1985). En stigende auksjon vil være et slikt auksjonsformat. *Ex ante* vet ikke myndighetene hvem den 'sterke' - eller mest effektive - tilbyderer er, men i en stigende auksjon vil den som verdsetter rettigheten høyest være sikret å vinne.

6.9 Oppsummering

Ingen av de modellene vi har sett for kompensasjon av eksisterende konsesjonær synes å være fullt ut tilfredsstillende - eller uten videre operasjonaliserbare - i forhold til å sikre korrekte insentiver for vedlikehold og nyinvestering gjennom hele konsesjonsperioden frem mot reauksjonering eller hjemfall.

Dersom hjemfall beholdes (ubetinget hjemfall), vil man sannsynligvis måtte leve med at visse disinsentiver for spesifikke investeringer oppstår mot slutten av konsesjonsperioden. Omfanget av problemet kan reduseres ved å benytte grep som lange konsesjonsperioder, foregrepet hjemfall og/eller implementere regler om kompensasjon til eksisterende konsesjonær, samt å

⁴⁷ Man må likevel forvente at verdien av overførbare aktiva langt overgår ikke-overførbare, siden produksjon av vannkraft er svært kapitalintensiv med lange levetider på realkapitalen. Videre vil driftskompetansen i stor grad være lokalt basert, med ansatte som har sterke insentiver til å følge med til ny eier. Det kan riktig nok være et innslag av ikke-overførbare aktiva knyttet til f.eks. vanndisponeringskompetanse som er sentralisert, og hvor merverdier kan hentes ut av eksisterende konsesjonær i motsetning til potensielle nykommere. I den store sammenhengen er sannsynligvis dette av beskjedne betydning, i alle fall hvis en tenker på konkurranse mellom aktører som allerede er etablert i det nordiske kraftmarkedet med vannkraftproduksjon.

SNF rapport nr. 20/02

tilpasse auksjons-utformingen dersom rettighetene reauksjoneres. Ved privatisering elimineres selvfølgelig problemet. Ved betinget hjemfall likeså, selv om det da fortsatt vil eksistere en viss regulatorisk risiko som kan påvirke tilpasningen.

7. FORKJØPSRETT

Da Industrikonsesjonsloven ble vedtatt i 1917, var regler om forkjøpsrett ett av de grepene som ble innført for å sikre statens og allmennhetens interesser, i tillegg til tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall. Forkjøpsrett innebærer at staten (forkjøpsrett etter §6), eller subsidiært den eller de fylkeskommuner hvor vannfallet ligger (forkjøpsrett etter §9), kan tre inn i kjøpsavtalen med den opprinnelige kjøpers rettigheter og forpliktelser etter avtalen.

Inntil lovendringen i 1992 var forkjøpsretten bare knyttet til konsesjonsbehandling av erverv av eiendomsrett til vannfall. Etter 1992 kan staten også benytte forkjøpsretten ved senere salg av kommunalt eide kraftselskaper eller ved salg av aksjer eller parter i slike selskaper. Forkjøpsretten etter §4 oppstår ved overdragelser som medfører at den offentlige andel av kapitalen synker under 2/3, uansett om den private andel innehas av en eller flere eiere. Dersom staten velger å ikke benytte forkjøpsretten etter denne paragraf, skal selskapets tidsbegrensede konsesjoner tidsbegrenses, og hjemfall pålegges. Konsesjonstiden fastsettes i så fall til 60 år fra det tidspunkt de opprinnelige konsesjoner ble gitt.⁴⁸

Formelt er forkjøpsrett en rett til å kjøpe fremfor alle andre til spesifiserte betingelser. Retten blir bare utløst dersom selgeren her bestemt seg for å selge. De fleste avtaler om forkjøpsrett gir rettighetshaveren rett til å kjøpe til den samme pris som er tilbudt av en tredjepart.⁴⁹

I teorien fremsettes gjerne én hovedårsak til at forkjøpsrett benyttes: Det kan være et virkemiddel til å forhindre *forhandlingssammenbrudd*. En rettighetshaver (av forkjøpsrett) vil gjerne verdsette de aktuelle aktiva høyere enn en tredjepart, enten på grunn av spesifikke investeringer som er foretatt, eller på grunn av immaterielle verdier knyttet til bruken av angjeldende aktiva over lengre tid (f.eks. forretningsmessig goodwill). Vanligvis vil en rettighetshaver i en slik posisjon kunne overby enhver tredjepart som søker å erverve eiendommen. Slikt sett - forutsatt rasjonelle aktører - skulle ikke forkjøpsrett ha noen praktisk betydning. Imidlertid kan transaksjonskostnader, strategisk forhandlinger, eller asymmetrisk informasjon forhindre at eiendommen blir solgt til den som verdsetter den høyest. En forkjøpsrett har således betraktes som en *forsikring* mot fremtidig forhandlingssammenbrudd. Slikt sett gir forkjøpsrett en effektivitetsgevinst.

I de senere år har det blitt stilt spørsmålsteget ved denne tradisjonelle forklaringen på eksistensen av forkjøpsrett. En grunn til det, er at eksistensen av forkjøpsrett kan forhindre potensielle kjøpere fra å legge inn bud, siden forventet avkastning på de kostnader de pådrar seg ved å legge inn bud blir redusert. Dette

⁴⁸ OED: Faktaheftet 2001 om energi- og vassdragsvirksomheten

⁴⁹ Betydninger av forkjøpsrett i et økonomisk perspektiv har vært lite studert. Mitchell (2001) vurderer hvorfor forkjøpsrett benyttes i et mer juridisk perspektiv, mens en økonomisk analyse av forkjøpsrett kan finnes i Kahan (1999) og Walker (1999).

gjør eksistensen av forkjøpsrett kostbar for selgeren, fordi den reduserer beløpet en gitt eiendom kan forventes å bli solgt for. Effekten av dette er selvsagt avhengig av hvor stor sannsynlighet det er for at forkjøpsretten faktisk blir benyttet. Er det liten sannsynlighet for at forkjøpsretten blir benyttet er effekten svak.⁵⁰

Kritikken mot den første forklaringen på eksistensen av forkjøpsrett forutsetter imidlertid at denne er basert på et frivillig kontraktuelt forhold mellom selger og innehaveren av forkjøpsrett (markedsbasert forkjøpsrett). I den sammenheng vi diskuterer forkjøpsrett, er det en rettighet staten har sikret seg (eller fylkeskommunen) gjennom lov (lovbestemt forkjøpsrett). Motivet som er fremholdt i hovedforklaringen for å benytte forkjøpsrett skulle dermed være gyldig nok, nemlig et det representerer et verktøy myndighetene kan benytte for å sikre eierskap til en ressurs som samfunnet av ulike grunner verdsetter høyere enn en tredjepart (representert ved vedkommendes bud), til en "rimelig" pris, dvs. en pris der selgeren ikke kan utnytte strategisk det forhold at samfunnet har høyere betalingsvillighet enn en privat tredjepart. For selgeren kan imidlertid konsekvensen av forkjøpsrett være det som ble påpekt over, nemlig at verdien av objektet som selges blir redusert.

Det har blitt hevdet at forkjøpsretten ikke er forenlig med den nye energiloven. Næss (1998) skriver at Hafslund prøvde rettslig en sak som involverte Akershus Energi med den begrunnelsen at det ikke var fri konkurranse på markedet så lenge en offentlig eid aktør kunne bruke konsesjonslovgivningen mot sine konkurrenter. Man kan selvsagt diskutere om eksistensen av forkjøpsrett gir en offentlig markedsaktør vesentlige konkurransemessige fortrinn, så lenge overtagelsesprisen er bestemt av høyeste private budgiver.

Prinsipielt sett er imidlertid problemstillingen en annen: Grunnen til at myndighetene ønsker å beholde forkjøpsrett som verktøy i forhold til våre vassdragsressurser må ligge i å ivareta samfunnsmessige hensyn, jf. Argumentasjonen over. Vi har således få problemer med å se at staten beholder forkjøpsrett som et redskap i forhold til for å sikre samfunnsmessige interesser. Dette resonnementet innebærer imidlertid at det offentlige skiller skarpt mellom sin rolle som forvalter, og sin rolle som eier av markedsaktører. *Forvalteren* kan tiltrå sin lovbestemte forkjøpsrett; for eksempel med sikte på å unngå utbygging, eller med sikte på nedlegging. Eierskapsnøytralitet innebærer imidlertid at en kommunal, fylkeskommunal eller statlig eid kommersiell aktør må forholde seg til de samme rammevilkår som enhver annen privat aktør. Det gjelder også forkjøpsrett. Staten kan med andre ord ikke benytte forkjøpsretten til å skaffe sin egen markedsaktør fordeler fremfor de andre aktørene i markedet.

⁵⁰ Men samtidig kan man da spørre seg om hvorfor det er nødvendig å ha rettigheten.

8. OVERGANGSUTFORDRINGER

Vi vil her drøfte to ulike overgangsproblemer. Det første er knyttet til å skape eierskapsnøytralitet i den forstand at statlig eierskap ikke forskjellsbehandles vilkårmessig i forhold til kommunalt eller privat, og at man derigjennom unngår innelåsing eller utestenging av eierskap av fall- og reguleringsretter. Selv om staten kan omsette og sette vilkår knyttet til hjemfalte retter på en slik måte at offentlige/private og norske/utenlandske eiere side-stilles, vil det fortsatt oppstå problemer knyttet til at det er en rekke fall som det ikke er knyttet hjemfallsbetingelser til. Dette er private fallretter ervervet før eksisterende konsesjonslovgivning kom på plass. I tillegg har vi kommunale eller statlig eide retter, der det under dagens regime er slik at privat aktører i realiteten er utelukket fra konkurranse om erverv av rettigheter fordi hjemfallsbetingelser i så fall vil bli knyttet til ervervet. Det samme gjelder privat erverv av kommunale kraftselskap (når den offentlige andelen synker under 2/3).

Det andre overgangsproblemet er knyttet til at enhver reform vil kunne skape tapere eller vinnere – eller det som vi i det følgende vil benevne vindfall tap eller gevinster. I denne sammenheng er dette altså en endring i verdien av aktørenes aktiva som har opphav i en *uventet* regulatorisk endring.⁵¹

Hvem som blir tapere og vinnere i en reform mot eierskapsnøytralt hjemfall er helt avhengig av hvilken løsning man velger i forhold til statlig eierskap. Vi vil i det følgende drøfte de ulike overgangsproblemene i forhold til de tre hovedregimene vi tidligere har basert drøftingen på; nemlig tidsbegrensede retter med og uten hjemfall samt tidsubegrensede retter.

8.1 Tidsbegrensede konsesjon med ubetinget hjemfall

Tidsbegrensede konsesjon med ubetinget hjemfall er et regime som bygger på dagens ordning, der konsesjonene er tidsbegrenset, og det er knyttet hjemfallsbetingelser til erverv av retter. Tabellen under oppsummerer overgangsproblemer.

⁵¹”Vindfall”, som et begrep knyttet til uventet hell, har sitt opphav i middelalderens England, der allmuen ikke hadde anledning til å hugge ved i godseiernes landeiendommer, men der de derimot var fri til å ta det som hadde falt ned etter en storm. I dag brukes begrepet vanligvis til å benevne et ”uventet stor eller uforutsett profitt”, det motsatte for vindfall tap.

Tabell 2. Overgangsproblemer ved tidsbegrensede retter med hjemfall.

Alternativ løsning	Utforming eierskapsnøytralitet	Overgangsproblem: Innelåsing	Overgangsproblem: Vindfall gevinst/tap
Tidsbegrensede konsesjon med ubetinget hjemfall	<p>Alle retter gjøres tidsbegrensede, og hjemfaller til staten (eller kommunen) ved utløpet av konsesjonsperioden</p> <p>Offentlig eierskap med <i>markedspris</i> på å disponere rettigheten for en ny periode</p> <p>Fallretter kan <i>omsettes</i> med betingelser knyttet til kompetanse og konkurranse</p>	<p>Eksisterende statlige/kommunale: Mulig innelåsings-effekt hvis rettene ikke kan gjøres tidsbegrenset uavhengig av gjennomføring av transaksjon</p> <p>Eksisterende private med hjemfall: Ingen innelåsing</p> <p>Eksisterende private konsesjonsfrie: Som for eksisterende statlige/kommunale</p>	<p>Eksisterende Statkraft-retter: Vindfall tap</p> <p>Eksisterende kommunale: Vindfall tap for kommunale verk; vindfall tap for kommunen hvis kommunene taper eierskap</p> <p>Eksisterende private med hjemfall: Ingen effekt</p> <p>Eksisterende private konsesjonsfrie: Effekt avhengig av løsning på innelåsingsproblem</p>

Eierskapsnøytralitet innebærer eksempelvis at Statkraft ikke forskjellsbehandles vilkårmessig fra et annet norsk eller utenlandsk privat selskap når det kjøper rettigheter (eller andel i et kraftselskap). Videre må f.eks. et kommunalt kraftselskaps fallretter også gjøres tidsbegrenset, for ellers vil det lett lønne seg for dette selskapet å sitte på rettighetene selv, fremfor å selge disse i markedet til en annen aktør som mener at en effektivitetsgevinst kan realiseres. Privat kjøp av hele eller deler av et kommunalt kraftselskap må heller ikke utløse endringer i konsesjonsbetingelsene. Dette er nødvendig for å unngå innelåsing av rettigheter. Vi går ut fra eksisterende private rettigheter med hjemfall kan omsettes uten vilkårmessig forskjellsbehandling av offentlige og private kjøpere, så lenge disse tilfredsstillende krav til kompetanse og konkurransemessige vurderinger.

Nå må det antas at det er mindre problematisk å gjøre Statkrafts rettigheter tidsbegrenset, enn det er å legge hjemfallsbetingelser og tidsbegrensning på de kommunale og de private konsesjonsfrie rettighetene. I forhold til Statkrafts rettigheter går vi ut fra at staten står helt fritt. Nå vil riktig nok dette påvirke verdien av Statkraft i aller høyeste grad, det oppstår et vindfall tap, men for staten som eier av både Statkraft og hjemfalte retter vil ikke dette være samlet sett være av betydning. Tvert om kan det anføres at konsesjonsmessig likebehandling tillater at Statkraft friere kan optimalisere sin portefølje av fallrettigheter, noe som kan gi en effektivitetsgevinst for staten som eier.

For kommunale fallrettigheter og eksisterende private konsesjonsfrie fallrettigheter forholder det seg annerledes. I dag er reglene slik at offentlig eide kraftverk gis konsesjon uten tidsbegrensning, mens private gis konsesjon for et

begrenset tidsrom. Ved salg av kommunalt eide kraftselskaper eller ved salg av aksjer eller parter i slike selskaper, og som medfører at den offentlige andel av kapitalen synker under $2/3$, har staten forkjøpsrett. Dersom staten ikke gjør sin forkjøpsrett gjeldene, skal konsesjonen tidsbegrenses, og hjemfall pålegges. Løpetiden regnes fra da konsesjonen ble gitt.

Videre tilfaller hjemfalte anlegg staten med full eiendomsrett, og staten står fritt til å disponere over hjemfalte anlegg. Etter Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven skal en del av de hjemfalte anleggene eller dets verdi⁵², dog ikke over en tredjedel, tildeles de kommuner hvor fallet, kraftverket eller reguleringsanlegget ligger. Dette er en rett som utelukkende tilkommer primærkommuner. Det er Stortinget som bestemmer verdien og kommunenes andel og foretar fordeling mellom dem.

Omfanget av innelåsingsproblemet for eksisterende kommunale og private konsesjonsfrie fallrettigheter avhenger av hvordan hjemfall innføres. Hvis myndighetene klarer å innføre hjemfall uten at det er knyttet til gjennomføring av en transaksjon, vil problemet unngås. Dersom hjemfallsbetingelser er knyttet til at det gjennomføres en transaksjon, f.eks. et salg av et privat konsesjonsfritt anlegg i markedet, vil omfanget av innelåsingsproblemet være bestemt av konsesjonens varighet, og om det er knyttet noen inntektsmessig kompensasjon til at det pålegges hjemfallsbetingelser.

Innføring av tidsbegrensede rettigheter vil selvsagt påvirke verdien av kommunalt eide verk. Det oppstår et vindfall tap. Omfanget av tapet, og hvordan det fordeler seg mellom verts- og eierkommuner, avhenger av flere faktorer. Dersom det velges en løsning der retter som i utgangspunkt er kommunale også hjemfaller til kommunen, introduseres et skille mellom kommunen som eier av fallrettigheter og kommunen som eier av en markedsaktør.⁵³ Kommunen kan så f.eks. reauksjonere disse i markedet for en ny periode. En slik løsning vil ikke kommunen som eier tape noe på i forhold til dagens situasjon. Dersom staten overtar eierskap ved hjemfall av kommunale fall, kraftverk eller reguleringsanlegget, og vi legger til grunn dagens regler, vil tapet tildels bli oppveiet av at vertskommunene fortsatt får sin tredjedel av verdien ved hjemfall. Videre kommer det forhold at en tredjedel av verdien av Statkrafts anlegg tilfaller vertskommunene når de hjemfaller, noe som vil innebære en stor inntekts-overføring fra eierkommuner og staten til vertskommuner. Tilslutt må omfanget av tapet justeres for at sammenligningsgrunnlaget er egen eie eller salg i et marked der salg til private gir lav pris og konkurransehensyn utelukker flere salg til Statkraft, jf. at Konkurransetilsynets nylig ikke ga tillatelse til Statkrafts kjøp av vel 45 prosent av aksjene i Agder Energi.

⁵² Ved hjemfall av fem større kraftverk i 1983 ble kommunenes ønske om medeiendomsrett avvist under henvisning til de administrative og organisatoriske problemer et slikt sameie ville skape (Fossekallen nr. 8-85, side 10).

⁵³ Det kan være vanskelig å argumentere prinsipielt for kommunen som eier dersom begrunnelsen for offentlig eierskap er internalisering og overordnet forvaltning. Mange vassdrag krysser kommunegrenser, særlig de større, noe som kan gi opphav til interessekonflikter.

I forhold til å innføre tidsbegrensning for de konsesjonsfrie private rettighetene - uavhengig av at det gjennomføres en transaksjon – har myndighetene begrenset handlingsrom. Noen alternative løsninger kan være (hvis vi ser bort fra ekspropriering) at:

- Staten kjøper opp alle private konsesjonsfrie fall; eller
- private konsesjonsfrie fall kan omsettes fritt uten hjemfall.

At *staten kjøper opp fallrettigheter* er ikke noe nytt. Staten foretok en rekke fossekjøp i perioden 1907 til 1920. Frykten for utenlandske oppkjøp var som kjent bakgrunnen for "panikkloven" av 1906. Den samme frykt dannet bakgrunn for det forslag som regjeringen Michelsen fremla i budsjettet for 1907/08 om en bevilgning på 200 000 kroner til rådighet for administrasjonen til fossekjøp. De ordinære bevilgningene til fossekjøp ble fortsatt til begynnelsen av 1920-årene. Vogt (1971) peker på at det i dette tidsrommet var det overhodet ingen i Stortinget som reiste prinsipielle innvendinger mot at staten skulle kjøpe fosser. Diskusjonen stod heller om hvor mye som skulle benyttes til fossekjøp, og om og når de kjøpte fallene skulle bygges ut. At staten kjøper opp private konsesjonsfrie fall er således ikke noe nytt, og kan også betraktes som en prinsipielt riktig implikasjon av at ressursen betraktes som offentlige.

Laissez faire tilnærmingen til å unngå innelåsing av private konsesjonsfrie fallrettigheter innebærer å tillate omsetning av disse uten hjemfallsbetingelser. Selv om omfanget av disse rettighetene i den norske kraftforsyningen ikke er særlig stort, vil en slik tilnærming utvilsomt gi vindfall-gevinster. Videre vil løsningen innebære et brudd med det prinsipielle grunnlaget for hjemfall, nemlig offentlig eierskap til en viktig fellesressurs. Hvilke vridninger i investerings-tilpasningen en slik løsning vil innebære kan være vanskelig å forutse fullt ut, men det er rimelig å gå ut fra at dette også er noe som kan tale mot denne løsningen.

I tillegg til de tilnærmingene som skissert over, vil også lang konsesjonsvarighet bidra til å løse innelåsingsproblemet dersom det velges en tilnærming der innføring av hjemfall gjøres transaksjonsavhengig. En annen tilnærming kan være at eiere av eksisterende private konsesjonsfrie fall gjøres nøytral med hensyn *til å selge med utløsning av hjemfall* fremfor fortsatt eie. Det kan imidlertid være vanskelig å finne instrumenter som skaper en slik nøytralitet, uten at man samtidig skaper andre uheldige virkninger. For eksempel er det ikke mulig å pålegge private konsesjonsfrie falleiere særegne avgifter. En målrettet tilnærming er å gi inntektsmessig kompensasjon for verdien av hjemfall. Dette kan gjøres direkte eller indirekte, f.eks. gjennom å fritta salg av private/kommunale fallretter for gevinstbeskatning (eventuelt i en overgangsperiode).

8.2 Tidsbegrensede rettigheter med betinget hjemfall

Et annet regime, som også innbefatter statlig eierskap til ressursene, er å innføre tidsbegrensede rettigheter med betinget hjemfall, Overgangsutfordringer i forhold til å unngå innelåsing og vindfall gevinster eller tap, er fremstilt i Tabell 3.

Tabell 3. Overgangsproblemer ved tidsbegrensede retter med betinget hjemfall.

Alternativ løsning	Utforming eierskapsnøytralitet	Overgangsproblem: Innelåsing	Overgangsproblem: Vindfall gevinst/tap
Tidsbegrensede konsesjoner med betinget hjemfall	<p>Alle retter gjøres tidsbegrensede, men konsesjon fornyes med mindre samfunnsmessige hensyn tilsier noe annet</p> <p>Offentlig eierskap med markedspris på å disponere rettigheten etter første gangs hjemfall</p> <p>Fallretter kan <i>omsettes</i> med betingelser knyttet til kompetanse og konkurranse</p> <p>Regulatorisk risiko knyttet til utløpet av konsesjonsperiode, ikke omsetningstidspunkt</p>	<p>Eksisterende statlige/kommunale: Ingen innelåsing</p> <p>Eksisterende private med hjemfall: Ingen innelåsing</p> <p>Eksisterende private konsesjonsfrie: Meget svak innelåsing</p>	<p>Eksisterende Statkraft-retter: Liten effekt</p> <p>Eksisterende kommunale: Vindfall gevinst</p> <p>Eksisterende private med hjemfall a) Hjemfall gjøres gjeldende: Ingen effekt</p> <p>b) Hjemfall gjøres ikke gjeldende: Betydelig vindfall gevinst</p> <p>Eksisterende private konsesjonsfrie: Vindfall gevinst</p>

Denne løsningen innebærer som kjent at konsesjonene forlenges med mindre samfunnsmessige hensyn tilsier noe annet. Igjen forutsettes det at rettigheter kan omsettes uten vilkårmessig forskjellsbehandling mellom offentlige og private aktører.

Tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall vil innebære at eierne i prinsippet kontinuerlig får et langt perspektiv på utøvelsen av rettigheten; et perspektiv som strekker seg lengre enn til tidspunktet for fornyelse av konsesjonen. Dette er gunstig i forhold til insentivene til reinvestering og vedlikehold. Men et slikt langt perspektiv innebærer også at før eller siden vil samfunnets interesser i forhold til utøvelsen av rettigheten kunne endres. Mest dramatisk er det selvfølgelig om man ut fra en samlet vurdering beslutter seg for en nedleggelse av kraftproduksjonen på et bestemt sted. Det vil altså alltid eksisterende en viss regulatorisk risiko. Man kan diskutere om tap som oppstår i forbindelse med endrede regulatoriske krav bør kompenseres. Dette er ikke så åpenbart som det i første omgang kan synes. F.eks. mener Kaplow (1986) at investor bør bære alle typer risiko, også regulatorisk. Beskyttelse mot regulatorisk risiko, f.eks. gjennom innfasing eller kompensasjon, innebærer en gratis forsikring som kan gi uheldig investeringstilpasning. Videre kan man med styrke hevde at full kompensasjon for regulatorisk risiko gjør at forskjellen mellom dette regimet med offentlig eierskap til ressursene og det neste; med privat eierskap,

blir ubetydelig. I utgangspunktet er rettighetene offentlige, og et av poengene med offentlig eierskap nettopp var den handlefrihet som eierskap innebærer.

På den annen side vil mangel på kompensasjon føre til betydelig lobbyaktivitet mot endringer som er samfunnsmessig ønskelige (ikke-produktiv profittsøking), f.eks. endrede krav til den tekniske reguleringen. Videre vil mangel på kompensasjon påvirke investeringene uheldig. Dette er drøftet nærmere i Sunnevåg (1999). Vi vil ikke strekke denne diskusjonen lenger enn til å påpeke at endringer i samfunnsmessige krav i forhold til utøvelsen av rettigheten ideelt sett bør varsles i god tid, og knyttes til fornyelse av konsesjonen. Omsetning bør *ikke* utløse endrede krav til rettigheten. Dette ut fra en målsetting om å unngå innelåsing.

Siden det verdimessig vil være svært liten forskjell mellom tidsubegrensede rettigheter og tidsbegrensede rettigheter uten hjemfall (i begge tilfellene vil det være regulatorisk risiko tilstede), er dette en løsning som kun vil gi en meget svak innelåsingseffekt i forhold til eksisterende private konsesjonsfrie rettigheter, sannsynligvis så liten at det ikke er nødvendig med spesielle tiltak. Muligheten til å omsette rettighetene i et marked der hjemfall gjøres betinget, vil gi en vindfall gevinst.

Det antas også at dette er en løsning som prinsipielt sett ikke er forskjellig i forhold til dagens ordning hva gjelder statlige (Statkraft) og kommunale rettigheter. Endringen vil med andre ord ikke gi en vindfall gevinst i forhold til verdien av aktiva på egen hånd. Muligheten til å omsette rettighetene i et marked der ulike aktører ikke forskjellsbehandles vil likevel kunne gi en viss økning i verdien på de kommunale rettighetene, gitt at drift i kommunal eie er relativ ineffektiv i forhold til den verdi andre markedsaktører kan realisere, og at dagens situasjon er karakterisert ved at Statkraft er utelukket som kjøper av flere kommunale verk av konkurransehensyn. For Statkraft vil et slikt regime ikke bety mye i forhold til verdien av de rettighetene de besitter, dog med samme kvalifisering som for kommunale retter. Statkraft må imidlertid belage seg på hardere konkurranse om erverv av nye fallrettigheter, i den grad de tillates å gjøre dette ut fra en vurdering av konkurransesituasjonen.

For eksisterende private retter med hjemfall, er hvilken utforming man velger av liten betydning så lenge staten holder fast ved tidspunktet for hjemfall. Velger staten å gi avkall på hjemfallskravet for disse rettighetene, vil det imidlertid oppstå en vindfall gevinst. Hvor stor denne gevinsten er, avhenger av hvor lang tid som gjenstår til hjemfall. Det er vanskelig å se hvorfor staten skulle velge en slik løsning. Mer naturlig er det å velge en tilnærming der eksisterende konsesjonær gis en anledning til å kjøpe rettighetene til markedsmessig fastsatt pris, og til vilkår som gjelder for de andre aktørene i kraftmarkedet. I så fall vil det ikke være snakk om verken vindfall gevinster eller tap.

8.3 Tidsubegrensede konsesjoner

Det siste regimet som vi drøfter, er det som innebærer at staten ikke lenger vektlegger offentlig eierskap. Neste tabell oppsummerer effekter.

Tabell 4. Overgangsproblemer ved tidsbegrensede konsesjoner.

Alternativ løsning	Utforming eierskapsnøytralitet	Overgangsproblem: Innelåsing	Overgangsproblem: Vindfall gevinst/tap
Tidsbegrensede konsesjoner	<p>Fallretter kan omsettes uten hjemfallsbetingelser</p> <p>Hjemfalte retter kan allokere til markedspris (privatiseres)</p> <p>Fallretter kan omsettes med betingelser knyttet til kompetanse og konkurranse</p> <p>Regulatorisk risiko kompenseres</p>	<p>Eksisterende statlige/kommunale: Ingen innelåsing</p> <p>Eksisterende private med hjemfall: Ingen innelåsing</p> <p>Eksisterende private konsesjonsfrie: Ingen innelåsing</p>	<p>Eksisterende Statkraft-retter: Liten effekt</p> <p>Eksisterende kommunale: Vindfall gevinst</p> <p>Eksisterende private med hjemfall: a) Hjemfall gjøres gjeldende: Ingen effekt b) Hjemfall gjøres ikke gjeldende: Betydelig vindfall gevinst</p> <p>Eksisterende private konsesjonsfrie : Vindfall gevinst</p>

Dette scenariet innebærer at fallretter kan omsettes uten hjemfallsbetingelser. Fallretter som hjemfaller kan selges eller leies ut til markedsmessige fastsatte priser. Vi går ut fra at eierskapsnøytralitet også må gjelde her, slik at ikke offentlige aktører forskjellsbehandles fra private.

Det er klart at dette er en løsning som innebærer at innelåsingsproblematikken unngås helt. I forhold til vindfall gevinster er effektene i store trekk som når rettene gjøres tidsbegrenset uten hjemfall. Imidlertid oppstår det noen spesielle utfordringer som fortjener en viss oppmerksomhet.

Vi har tidligere pekt på at det innenfor "New Resource Economics" (NRE) argumenteres for at å privatisere vannressurser. Å benytte markedet til å allokere ressursen mellom alternativ bruk, brukere, steder og tid, vil kunne øke effektiviteten i utnyttelsen av ressursen. Men vi har også vært inne på en sentral bekymring som reises i kjølvannet av NRE, nemlig de vindfall gevinster som en overgang til privat eierskap til ressursen kan gi opphav til. I Bowen, et al. (1991) pekes det på at fordelingsmessige sider ved en slik overgang har blitt oversett i NRE-litteraturen, og det spørres om effektivitetsgevinstene kan realiseres *uten* at det samtidig oppstår store formuesoverføringer til privat sektor. De peker på at alternative virkemidler fortjener mer oppmerksomhet i denne forbindelse. Ett slikt virkemiddel mener de er auksjoner. Auksjoner kan riktignok benyttes til å reallokere hjemfalte retter i markedet, og i kombinasjon med grunnrente-beskatning bidra til å trekke inn en vesentlig andel av den rente som det å disponere rettighetene gir opphav til. Men auksjoner er selvsagt ikke aktuelt for eksisterende konsesjonsfrie retter. Det oppstår en vindfall gevinst. Imidlertid vil

nivået på fremtidig grunnrentebeskatning bli diskontert i verdien på aktiva, og bestemme hvor stor formuesendringen blir i praksis.

En annen utfordring er knyttet til de vridningseffekter som kan oppstå i investeringstilpasning (f.eks. vedlikeholdsinvesteringer) frem til hjemfallstidspunkt i en situasjon der staten ønsker å oppheve hjemfallsordningen. Ved kort tid frem til hjemfallstidspunkt kan vridningseffekten være betydelig, men samlet effektivitetstap over en kort tidsperiode trenger likevel ikke være omfattende. Ved lengre tid frem til hjemfallstidspunkt vil samlet effektivitetstap være av vesentlig større betydning. Her kan man vurdere om det er hensiktsmessig å ty til foregrepet hjemfall eller noen av de andre redskapene som ble drøftet i kapittel 6.

9. KONKURRANSEDYKTIGE NORSKE KRAFTBEDRIFTER

En endring i hjemfallsinstituttet vil med stor sannsynlighet skape større mulighet for utenlandske selskaper til å kjøpe seg opp i norsk kraftnæring. Det vil ventelig bli mer potensiale for utenlandske oppkjøp enten ordningen tas bort eller gjøres eiernøytral. Grunnen er at en endring i hjemfallsinstituttet vil skape et marked for fallrettigheter, og dermed et marked for kjøp av salg av selskapene som eier fallrettighetene og benytter vannressursene til kraftproduksjon. Men hva vil dette innebære i samfunnsøkonomisk forstand?

I dette avsnittet vil vi drøfte mulige samfunnsmessige konsekvenser av en slik økt konkurranse om oppkjøp. Vi vil først argumentere for at ved å åpne for utenlandske oppkjøp vil det kunne bidra til en *bedre drift* i norsk kraftnæring. Dernest vil vi drøfte hvorvidt det kan være fordelaktig sett fra et nasjonalt perspektiv at norske aktører gis anledning til å fusjonere i en slik situasjon der markedet åpnes for utenlandske oppkjøp og dermed blir det som av enkelte er karakterisert som *slagkraftige enheter*. Vi gir først en generell drøfting av eksisterende litteratur, før vi relaterer drøftingen til norsk kraftnæring.⁵⁴

9.1 Effektivt drevne kraftselskaper?

I økonomisk teori er det velkjent at lederen kan benytte sin handlefrihet til å opptre på en måte som ikke maksimerer profitten (lederstyrte bedrifter).⁵⁵ For eksempel kan det tenkes at lederen ikke jobber så hardt som han ville gjort dersom eierne hadde hatt full oversikt over hans beslutninger.⁵⁶ I så fall vil det innebære at lederen tar ut noe av sin handlefrihet i form av for eksempel mindre hardt arbeidspress. Alternativt kan det tenkes at lederen tar ut sin handlefrihet i form av fine lokaler, avansert utstyr og andre frynsegoder som kommer ham selv og hans ansatte til gode (kalt *gold plating*). Men hvis vi tenker nærmere etter, er det grunn til å tro at dette kan være noe stort problem? Eierne, det vil ved aksjeselskap si aksjonærene, vil i prinsippet ha kontrollen over selskapet. De utnevner styret for bedriften, og kan dermed gjennom de beslutninger som tas i styret utøve kontroll over selskapets ledelse. De kan for eksempel innføre lønnssystemer som oppmuntrer lederne til å opptre slik at selskapets profitt maksimeres. Hvis det viser seg at ledelsen er udyktig, vil styret kunne avsette ledelsen.

Men vil vi kunne forvente at styret utfører den jobb aksjonærene har bedt dem gjøre? Ofte vil vi kunne oppleve at bedriftens ledelse nærmest 'dyrker' styret, eller rettere sagt styremedlemmene. Ledelsen ønsker på den måten å gjøre det vanskelig for styremedlemmene objektivt å bedømme kvaliteten på bedrifts-

⁵⁴Den generelle delen av drøftingen er basert på fremstillingen i Sørgard (2000).

⁵⁵Jensen og Meckling (1976) var blant de første som gjennomførte en detaljert prinsipiell studie av den potensielle konflikten mellom ledere og eiere, de problemer det kunne medføre og hvordan blant annet eierform påvirket omfanget av problemet.

⁵⁶Dette fenomenet er karakterisert som 'X-efficiency' i litteraturen, og ble første gang introdusert i Leibenstein (1966).

ledelsen. Dessuten vil vi og ofte oppleve at enkelte styremedlemmer ikke er aksjonærer i selskapet og derfor ikke i samme grad som eierne har interesse av å maksimere selskapets markedsverdi.⁵⁷

I de tilfeller at styret ikke fullt ut er i stand til å gripe inn mot en ledelse som ikke opptrer i tråd med eiernes interesser, er det et potensiale for at andre kan komme inn og forbedre bedriftens inntjening. Det er i slike situasjoner *markedet for selskapskontroll* kan spille en potensielt viktig rolle.⁵⁸ Uavhengige aktører kan observere at det er et potensiale for økt inntjening for en bedrift, og at det potensialet kun kan utnyttes dersom bedriften får en ny og mer dyktig bedriftsledelse. De uavhengige aktørene kan overta kontrollen over det aktuelle selskapet ved enten fusjon eller aksjeoppkjøp. Sett i et slikt perspektiv er muligheten for fusjon og oppkjøp en viktig mekanisme for å sikre at lederne opptrer i samsvar med eiernes interesser. Lederne vet at hvis de ikke gjør en tilfredsstillende jobb, er det fare for at kontrollen over selskapet kan bli overført til nye eiere som har til hensikt å avsette den eksisterende ledelsen. Trusselen om fusjoner og oppkjøp, og i visse tilfeller den faktiske gjennomføringen av fusjoner og oppkjøp, kan dermed bidra til å sikre at selskapene er veldrevne.

Selv om ledelsen i et selskap er oppmerksom på faren for oppkjøp, vil ikke det nødvendigvis alltid lede til at det aktuelle selskap ledes bedre. Alternativt kan ledelsen iverksette tiltak som gjør det vanskeligere for utenforstående å kjøpe opp selskapet. I litteraturen er det pekt på en rekke mer eller mindre sofistikerte metoder som lederne kan benytte for å forhindre oppkjøp.⁵⁹ Eksistensen av slike mottiltak vil selvsagt svekke muligheten for at markedet for selskapskontroll fungerer etter hensikten, og gi lederne større handlefrihet.

Hvorvidt markedet for selskapskontroll faktisk bidrar til mer effektivt drevne bedrifter er et empirisk spørsmål. Et typisk trekk ved oppkjøp er det følgende dersom vi betrakter børskursene:⁶⁰ Når oppkjøpet blir annonsert, stiger børskursen på oppkjøpskandidaten. Hvis oppkjøpet blir annullert, faller børskursen igjen. Det oppkjøpende selskapet har ingen gevinst forbundet med

⁵⁷Eckbo (1998) argumenterer for at dette kan være tilfelle. Greve (1996) viser at det er en positiv sammenheng mellom ledernes innflytelse over styrets valg og aktiviteter og hvor lenge lederne blir sittende i bedriftene. Dette er i tråd med hypotesen om at styret kan være lite egnet til å avsette dårlige ledere.

⁵⁸Manne (1965), Fama (1980), Fama og Jensen (1983) og Shleifer og Vishny (1988) er alle eksempler på analyser som konkluderer med at markedet for selskapskontroll kan bidra til å disiplinere lederne.

⁵⁹De kan for eksempel få styret med på en innføring av såkalte supermajoritetsregler, der det kreves 2/3 og i visse tilfeller 90% aksept av aksjonærene for at et oppkjøp skal kunne vedtas. En annen metode er å innføre en såkalt giftpille (*poison pill*), der reglene utformes slik at det er gunstig for de eksisterende aksjonærene å kjøpe ytterligere aksjer i selskapet og tilsvarende vanskelig for andre, nye aksjonærer å kjøpe en betydelig aksjepost. Se Gretland og A. C. Stray Rysdal (1998) for en oversikt over ulike motstandsstrategier. De skiller mellom motstandsstrategier før og etter annonsering av oppkjøp.

⁶⁰Det er en rekke studier som finner nettopp dette mønsteret. For en oversikt over empirisk litteratur, se Jarell, et al. (1988) og Eckbo (1998).

oppkjøpet, eller en relativt liten positiv gevinst. To studier utført på norske data gir langt på vei samme resultater.⁶¹

Disse forholdene kan samlet sett tolkes som om markedet for selskapskontroll fungerer etter hensikten. Bedrifter med potensiale for forbedret drift blir oppsporet, illustrert med at børskursen øker idet et selskap legger inn et bud på et selskap. Det er konkurranse om å ta ut den potensielle gevinsten, og denne konkurransen innebærer at selskapet som vinner oppkjøpskampen ikke får noen gevinst.

Resultatene kaster også lys over andre forhold som ofte er nevnt i debatten om effektene av oppkjøp. For det første er det intet som tyder på at selskapet som kjøpes opp er underpriset. Hvis det hadde vært tilfelle, ville forsøk på oppkjøp ventelig bety at andre oppdaget at dette selskapet var underpriset. I så fall ville forsøk på oppkjøp ført til at prisen på oppkjøpskandidaten hadde steget, uansett om oppkjøpet hadde lyktes eller ikke. For det andre er det ikke noe som tyder på at kjøper tapper selskapet for verdier, på bekostning av de gjenværende minoritetsinteressene. Hvis det hadde vært tilfelle, ville det ikke vært mulig med en slik økning i verdien for det selgende selskapet som studiene faktisk finner. Mer detaljerte studier tyder på at verdien av minoritetsinteressene øker som følge av oppkjøp.⁶² Det er en enda mer direkte indikasjon på at det ikke er slik at kjøperen tapper selskapet, fordi det ville i så fall ha redusert verdien på minoritetsaksjene.

Muligheten for å bli avsatt etter et eventuelt oppkjøp innebærer at ledelsen vil kunne tenkes å iverksette tiltak som hindrer oppkjøp. Hvis de gjennomfører slike tiltak, vil det innebære en mindre sjanse for at dårlig drift fører til oppkjøp. En skulle da forvente at aksjemarkedet reagerte ved at aksjekursen falt. Selv om de empiriske studiene ikke er entydige, synes de å peke i retning av at ledelsens forsvarstiltak bidrar til å redusere selskapets aksjekurs.⁶³

⁶¹Eckbo og Solibakke (1991) analyserer 240 fusjoner og oppkjøp i perioden 1983-89. Kjøper realiserer en signifikant positiv gevinst, mens selger realiserer en signifikant positiv gevinst dersom begge selskapene er børsnoterte og en gevinst nær null dersom bare ett av selskapene er børsnoterte. Svennæs og Thalhaug (1991) finner resultater som samsvarer med Eckbo og Solibakke (1991).

⁶²Dette resultatet er vist i Comment og Jarell (1987).

⁶³En mulighet er at ledelsen får gjennomslag for vedtektsendringer som vanskeliggjør aksjeoppkjøp. Det kan for eksempel være å innføre såkalte supermajoritetsregler eller ved at det utstedes giftpille (poison pill). Malatesta og Walkling (1988) finner at giftpille gir en signifikant nedgang i selskapsverdien. Mens Linn og McConnell (1983) og DeAngelo og Rice (1983) finner ingen signifikant effekt av supermajoritetsregler, finner Jarell og Poulsen (1987) en signifikant negativ effekt på selskapets verdi av supermajoritetsregler.

Det er ytterligere en indikasjon på at markedet for selskapskontroll forventes å bidra til mer kostnadseffektiv drift, hvis det får mulighet til å fungere fritt uten hindringer iverksatt av lederne.⁶⁴

Det er blitt påpekt at de fleste av de studier som bygger på data for børskurser kun ser på kursutvikling over ett år, eller i visse tilfeller mindre enn det. I prinsippet skal aksjekursen avspeile markedets forventninger til selskapets framtidige inntjening, så i den forstand vil en kun ved å følge aksjekursen ett år etter bedriftservervet fange opp effekten. Studier som har et lengre tidsperspektiv, synes imidlertid å finne mindre signifikante effekter hva angår verdiøkningen for det selskapet som blir kjøpt opp.⁶⁵ Dette antyder at aksjemarkedet ikke er effisient, det vil si at aksjemarkedet ikke på en perfekt måte avspeiler den fremtidige verdien av et selskap.

Kritikken mot bruk av børskurser gjør det naturlig å benytte faktisk tall for gevinster forbundet med bedriftserverv snarere enn børskurser. Resultatene fra disse studiene synes å avvike tildels betydelig fra studiene basert på børskurser. Studier fra henholdsvis USA og England finner at selskapene hadde en dårligere inntjening etter bedriftservervet enn hva tilfellet var før, hvilket blir tolket som at bedriftserverv kan være ulønnsomme.⁶⁶ Dette antyder i så fall at det blir gjennomført flere bedriftserverv enn det som er det riktige antallet sett fra et bedriftsøkonomisk perspektiv. I så fall er ikke aksjemarkedet effisient, siden som nevnt over er målinger basert på aksjekursene ikke i stand til å fange opp dette at et bedriftserverv kan være ulønnsomt på lang sikt. Hvis dette er riktig, vil det være en overpris ved oppkjøp snarere enn at bedriftene som blir kjøpt opp går på billigsalg. Dette bare forsterker konklusjonen trukket foran, at det typiske mønsteret vi kan trekke fra den eksisterende litteraturen er at bedrifter ikke selges på billigsalg.

9.1.1 Norsk kraftnæring

La oss nå relatere drøftingen til norsk kraftnæring. De empiriske resultatene som er nevnt over er primært fra studier foretatt i USA, og av den

⁶⁴Det har blitt reist kritiske merknader til de resultater vi her har nevnt, som alle peker i retning av at markedet for selskapskontroll bidrar til å sikre veldrevne bedrifter. For eksempel kan det tenkes at aksjekursene kan undervurdere den realøkonomisk verdien. Scherer (1988) hevder at dette kan ha betydning for oppkjøpsmønsteret. Overvurderte selskaper kjøper opp et selskap som er undervurdert. Ved å betale med egne aksjer vil dermed det kjøpende selskapet innkassere en gevinst, en gevinst som har sin bakgrunn i at selskapet er overvurdert av aksjemarkedet. I så fall er det aksjemarkedet, snarere enn det oppkjøpte selskapets ledelse, som har feilvurdert situasjonen. Men det er vanskelig å finne empirisk støtte for at dette forekommer. Som nevnt over, vil kursen på en bedrift som er utsatt for et mislykket forsøk på oppkjøp falle tilbake til sitt tidligere nivå innen to år. Det ville en ikke forvente dersom selskapet var i utgangspunktet undervurdert, da et forsøk på oppkjøp bidrar til å avsløre for markedet at det er undervurdert.

⁶⁵Se for eksempel studier referert i Scherer og Ross (1990), side 169.

⁶⁶Ravenscraft og Scherer (1987, Ravenscraft og Scherer (1989) og Caves (1989) benytter data for amerikanske bedrifter, mens Meeks (1981) benytter data for de største britiske børsnoterte selskapene.

grunn bør vi være svært forsiktig med å overføre resultatene til norske forhold. Men som nevnt er de to studiene som vi kjenner til som er utført på norske data i tråd med resultatene fra internasjonal litteratur.

En empirisk studie basert på norske data avviser at utenlandske selskaper kjøper opp norske selskaper til en lav pris, og dermed får dem på 'billigsalg' (se Eckbo, 1998). I tråd med resultatene fra internasjonale studier finner den at selgende aksjonærer i Norge oppnår en betydelig gevinst sammenlignet med aksjekursen før oppkjøpet blir offentliggjort. Studien finner at verdiøkningen faktisk er større i de tilfeller der en norsk bedrift blir oppkjøpt av en utenlandsk bedrift. En mulig forklaring kan være at når det åpnes for muligheten for utenlandske oppkjøp vil det kunne være flere aktuelle bydere og dermed hardere konkurranse om å kjøpe opp den aktuelle bedriften.

Hva så med norsk kraftnæring? Vi har ingen empiriske studier som kan gi oss informasjon om en overgang til fri omsetning av norske kraftprodusenter kan føre til kostnadsbesparelser. På det nåværende tidspunkt er det av naturlige grunner umulig å fremskaffe slik informasjon, da som kjent kraftprodusenter per i dag ikke er fritt omsettelige og dermed det ikke finnes et marked for selskapskontroll i denne næringen. Men det kan være grunn til å stille spørsmålet om hva som eventuelt kan gjøre at denne næringen kan nyte godt av et vel fungerende marked for selskapskontroll.

Kraftnæringen har endret seg dramatisk etter liberaliseringen på 90-tallet. Næringen var opprinnelig svært teknologisk orientert, og eierskapet var ofte kommunalt eller interkommunalt. Fortsatt er mange kraftselskaper kommunalt eller interkommunalt eid, men den teknologiske orienteringen har blitt supplert med markedsorientering. Kraftselskapene konkurrerer i et marked. Dette er et svært komplisert marked. Selskapene står overfor avveiningen enten å benytte vann i dag til å produsere kraft eller å holde tilbake vann og benytte det til kraftproduksjon på et senere tidspunkt. I tillegg har selskapene mulighet til enten å selge i spotmarkedet, for umiddelbar levering, eller å operere i det såkalte terminmarkedet. Hvordan selskapet velger sin portefølje, i dette tilfelle sammensetning av salg i henholdsvis spot og termin, vil være av betydning for hvilken risikoeksponering selskapet utsetter seg for. Dette stiller kraftselskapene overfor store utfordringer både når det gjelder finansiell og markedsmessig analyse.

Det er også grunn til å stille spørsmålet om et marked for selskapskontroll vil føre til større fokus på kostnadseffektivisering som sådan, uavhengig av selskapets markedsmessige disposisjoner. Dersom kraftprodusenter har tilpasset seg med slakk i organisasjonen på en eller annen måte, for eksempel større administrativ stab enn strengt tatt nødvendig, vil et marked for selskapskontroll sannsynligvis bidra til å sette fokus på det. Den eksisterende ledelsen vil bli oppmerksom på at eventuelt slakk i organisasjonen er et argument for oppkjøp, og vil derfor kunne ha insentiver til å forbedre driften for å unngå oppkjøp og demre for utskiftning av ledelsen. Dette innebærer at trusselen om oppkjøp i seg selv kan virke disiplinerende, og ved å åpne for et marked for selskapskontroll kan en oppnå gevinster også i de selskapene som ikke blir berørt av noen

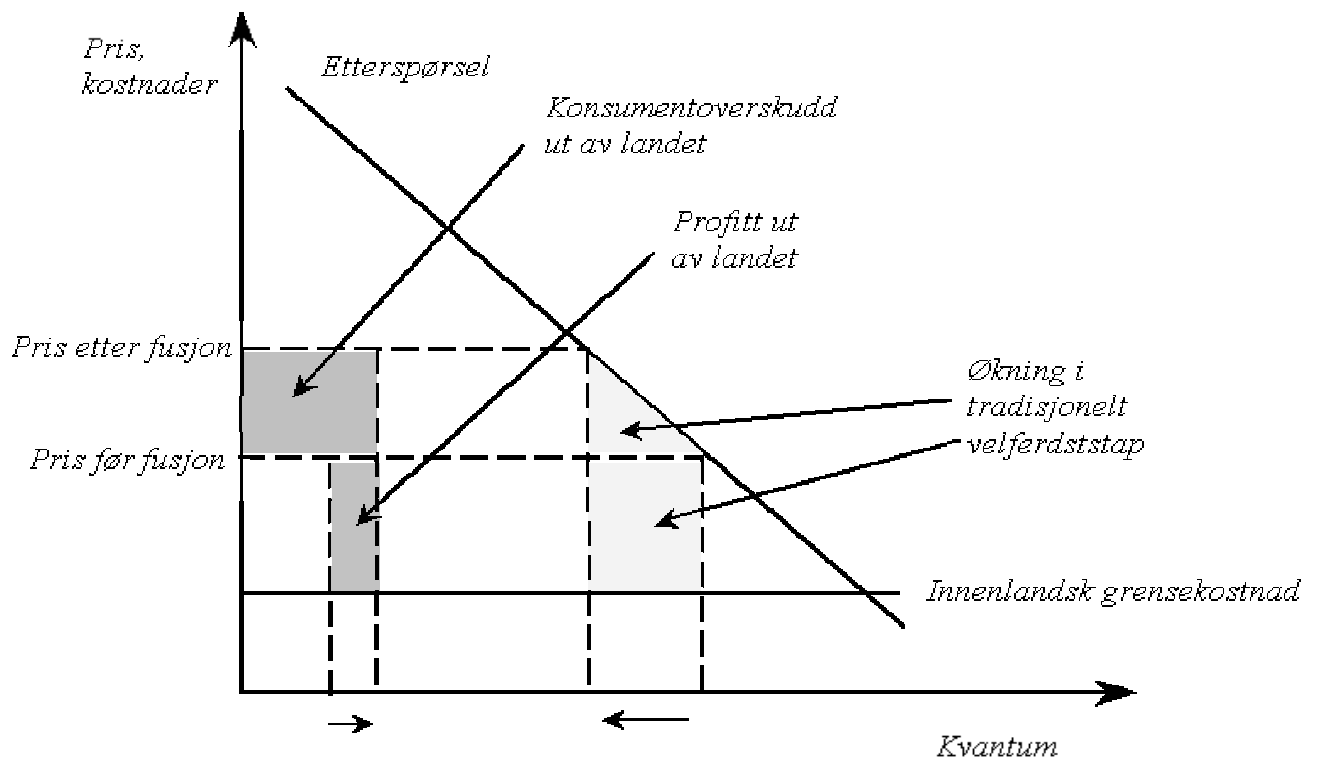
oppkjøp. Dermed vil et marked for selskapskontroll ikke bare ha effekt på de oppkjøpte selskapene, men også kunne disiplinere kraftselskaper som ikke blir kjøpt opp.

Gitt den dramatiske endringen i rammebetingelser som har skjedd i løpet av de siste ti årene i norsk kraftnæring, er det grunn til å spørre om de eiere og ledere som styrte i det regimet som gjaldt før liberaliseringen er best egnet til å styre under dagens regime. Har den opprinnelige ledelsen lyktes i å trekke inn nye krefter med kompetanse på de nye områdene som nå er høyst relevant i en markedsbasert kraftnæring? Har de opprinnelige eierne i tilstrekkelig grad tatt inn over seg de dramatiske endringene i rammebetingelser i denne næringen, og iverksatt nødvendige endringer i bedriftens ledelse? Ett eksempel er risikostyring. Som nevnt er nå kraftselskapene aktive i finansielle markeder, hvilket krever en helt annen kompetanse enn disse selskapene opprinnelig hadde. Eventuelle feilbeslutninger kan gi svært store tap. Med kommunalt og interkommunalt eierskap er det grunn til å spørre om eierne faktisk har presset på for å iverksette nødvendige endringer i ledelsen av kraftselskapene. Har de offentlig eierne tilstrekkelig innsikt, og har politisk oppnevnte styre-representanter den nødvendige kompetanse som kreves i det nye, markeds-baserte systemet for kraftselskapet?

Gitt en slik dramatisk endring i rammebetingelsene, er det altså grunn til å stille spørsmålet om eierne og den ledelsen som var i den teknologisk orienterte perioden er de som er best egnet til å drive selskapet på den mest mulig effektive måten under de nye rammebetingelsene. Dette taler for at det kan være potensiale for at andre eiere kan overta slike selskaper, foreta endringer i ledelsen av selskapene, og dermed sikre at selskapene drives på en bedre måte. På den annen side kan offentlige eiere ventelig føre til at en eventuell omstilling skjer på en mer smidig måte, kanskje i form av en mer gradvis nedbygging av arbeidsplasser. Offentlige eiere kan dermed på den ene siden bidra til en mindre dramatisk omstilling på kort sikt, men på den annen side kan slike eiere føre til at omstilling blir mindre omfattende enn den burde vært sett ut fra et langsiktig perspektiv.

9.2 Slagkraftige norske enheter?

Vi har argumentert for at en endring i hjemfallsinstituttet vil åpne for et mer effektivt marked for oppkjøp av norske kraftprodusenter. Dermed vil norske produsenter i større grad få konkurranse i kraftmarkedet. Det er argumentert med at dette taler for at også norske kraftprodusenter skal få lov til å iverksette oppkjøp, for på den måten å danne slagkraftige enheter som kan konkurrere på



Figur 3. Effekter av en prisøkende fusjon i en åpen økonomi.

lik linje med store utenlandske selskaper. I dette avsnittet vil vi gå kritisk inn på dette argumentet.

La oss nå benytte et nasjonalt perspektiv, og i første omgang betrakte et innenlandsk marked hvor både innenlandske og utenlandske bedrifter er aktive. Den eneste forskjellen fra en tradisjonell tilnærming er altså at noen av bedriftene som opererer i det innenlandske markedet er utenlandskeid. Den profitt som disse bedriftene genererer vil dermed ikke nødvendigvis komme den aktuelle nasjonen til gode. Hvordan vil i så fall en fusjon mellom to innenlandske bedrifter påvirke de innenlandske aktørene, det vil si de innenlandske forbrukerne og de innenlandske bedriftene?⁶⁷ Dette kan illustreres ved hjelp av Figur 3.

La oss betrakte en prisøkende fusjon som ikke genererer noen kostnadsbesparelser. I en tradisjonell situasjon der vi har kun innenlandske bedrifter vil velferdstapet forbundet med prisøkningen være lik det skraverte trapeset kalt

⁶⁷Den problemstillingen vi her drøfter er analysert i blant annet Barros og Cabral (1994). De har vist at kriteriet foreslått i Farrell og Shapiro (1990) for når en fusjon er samfunnsøkonomisk lønnsom kan endres betydelig dersom noen av bedriftene i markedet er utenlandske bedrifter.

'tradisjonelt velferdstap' i Figur 3. Dersom noen av bedriftene som ikke fusjonerer er utenlandske, vil det føre til ytterligere to typer tap forbundet med fusjonen. Som beskrevet i foregående kapittel vil det være slik at de ikke-fusjonerende bedriftene øker sitt salg. I så fall vil de utenlandske bedriftene overta en del av den profitt som de fusjonerende bedriftene opprinnelig hadde. Dette er i Figur 3 kalt '*profitt ut av landet*'. I tillegg vil prisøkningen som de innenlandske bedriftene genererer ved å redusere sitt salg også bidra til at de utenlandske bedriftene får en høyere inntekt for hver enhet de selger. Dermed vil de utenlandske bedriftene tjene mer på bekostning av de innenlandske forbrukerne. Dette tapet for nasjonen er i Figur 3 illustrert med det skraverte arealet karakterisert som '*konsumentoverskudd ut av landet*'.

Eksempelet vist i Figur 3 illustrerer at det faktisk at det er utenlandske bedrifter i et innenlandsk marked kan være et argument *mot*, ikke for, at nasjonen som helhet vil tjene på en fusjon mellom innenlandske bedrifter. Grunnen er at en slik fusjon typisk vil være prisøkende og overføre markedsandeler til de ikke-fusjonerende bedriftene, og dermed kan fusjonen bidra til å øke *både* pris og salg for utenlandske bedrifter og føre til tap av inntekter ut av landet. Men litteraturen er lite utviklet på dette feltet, og vi har derfor begrenset med kunnskap om for eksempel hvorfor innenlandske bedrifter fusjonerer i stedet for eksempel en innenlandsk og en utenlandsk bedrift.⁶⁸

I det foregående betraktet vi et innenlandsk marked. I en rekke tilfeller kan det tenkes at innenlandske bedrifter opererer både i det innenlandske markedet og i internasjonale markeder. I så fall er effekten av et bedriftserverv ikke lenger like entydig. Da kan det tenkes at et bedriftserverv uten noen form for kostnadsbesparelse kan være gunstig fra et nasjonalt perspektiv. Tapet for nasjonen illustrert i Figur 3 er fortsatt like aktuelt. Men i tillegg vil nå en fusjon kunne føre til økt inntekt for de fusjonerende bedriftene på et utenlandsk marked. Hvorvidt nettoeffekten er positiv avhenger dermed blant annet av den relative størrelse av det innenlandske markedet versus det utenlandske markedet. Desto større andel av de fusjonerendes salg som er i det utenlandske markedet, desto større sjanse er det for at fusjonen er lønnsom sett fra et nasjonalt perspektiv.⁶⁹

⁶⁸Horn og Persson (2001) analyserer nettopp spørsmålet om hvem som fusjonerer i et innenlandsk marked bestående av innenlandske og utenlandske bedrifter. Konklusjonene deres er tvetydige, men de finner blant annet at en fusjon mellom utenlandske bedrifter eller mellom en utenlandsk og en innenlandsk bedrift kan være å foretrekke fra et nasjonalt perspektiv framfor en fusjon mellom to innenlandske bedrifter.

⁶⁹I Sørsgard (1997) er dette illustrert med en analyse av fusjon i det norsk-svenske kraftmarkedet. Prisen i dette markedet er identisk i Norge og Sverige, og en fusjon mellom to norske bedrifter fører til tap av konsumentoverskudd i det norske markedet, men samtidig økt inntekt for de norske bedriftene i det svenske markedet dersom Norge er netto eksportør.

9.2.1 Norsk kraftnæring

Kan den enkle modellen vi har beskrevet over ha relevans for det norske kraftmarkedet? En bør være forsiktig med å bruke resonnetet hva angår en temporær flaskehals. Hvis vannmengden og dermed kraftmengden er gitt, er det kun tale om å flytte vann mellom ulike perioder. Hvis mer markedsrett fører til at vann flyttes bort fra høyprisperioder og dermed høypris øker ytterligere, vil det gi et velferdstap. Hvis markedsrett derimot innebærer vann flyttes bort fra lavprisperiode for å få prisen opp i den perioden, vil det innebære at pris i andre perioder med høyere priser må reduseres. Dette vil i så fall gi mindre prisforskjeller, og det fører til en velferdsgevinst snarere enn et velferdstap. I teorien er det derfor ikke entydig hvordan en økt utnyttelse av en temporær flaskehals vil influere på det samfunnsøkonomiske overskuddet. Vi finner det ikke naturlig å gå mer inn på en slik diskusjon i denne rapporten.⁷⁰

Men uavhengig av spørsmålet om temporære flaskehalser, vil det på lang sikt være slik at total tilbudt kraftmengde ikke er gitt. Det kan for eksempel tenkes at selskapene velger å bygge ut mindre ny kraft enn hva de ellers ville ha gjort. I en slik forstand har vi en tradisjonell sammenheng mellom økt utnyttelse av markedsrett og velferdstap, og figuren vi har vist over er relevant. Ut fra den foregående drøftingen er det derfor grunn til å stille seg skeptisk til argumentet om slagkraftige enheter. Dersom en norsk kraftprodusent (les: Statkraft) blir tilstrekkelig stor, vil selskapet kunne påvirke prisen. Gitt at det ikke er noen betydelige kostnadsbesparelser for samfunnet, vil det typisk føre til høyere priser.

Det blir i så fall et spørsmål om hvor stort selskapet er i forhold til det relevante markedet. Er det for eksempel Norden som er det relevante markedet? Vi vil her ikke ta stilling til hvor den kritiske grensen går for bedriftsstørrelse. Det er et spørsmål som norske konkurransemyndigheter tar stilling til i henhold til Konkurranseloven. Hvis et oppkjøp ikke har noen vesentlig konkurransebegrensende effekt er det ikke hjemmel ut fra Konkurranseloven til å legge ned forbud mot et oppkjøp.

Men det er samtidig viktig å være oppmerksom på at i utgangspunktet er det bra dersom norske kraftprodusenter kan konkurrere på lik linje med utenlandske selskaper når det gjelder oppkjøp i dette markedet. Ventelig vil det selskapet som har det største potensialet for å drive det oppkjøpte selskapet på en best mulig måte, eventuelt å oppnå synergigevinster ved oppkjøp mellom oppkjøpende og oppkjøpte selskap, vinne oppkjøpskampen.

Konkurranse om oppkjøp er altså i utgangspunktet bra, da det bidrar til at norske kraftprodusenter ikke selges på billigsalg, og den som kan realisere størst kostnadsbesparelser vinner. Men samtidig må en veie dette mot hensynet til konkurransen i markedet. Uansett om det er en utenlandsk aktør eller Statkraft som gjennom oppkjøp blir stor i markedet, skal myndighetene ut fra

⁷⁰Se Skaar og Sørgard (2002) for en drøfting av hvordan oppkjøp kan påvirke prisene i en setting med temporære flaskehalser og et vannbasert kraftsystem.

konkurrans hensyn legge begrensninger på den store aktørens oppkjøp. Det er fullt mulig å forene en oppmykning av omsetningen (kjøp og salg) av norske kraftverk og opprettholde konkurransen i dette markedet gjennom eventuelle inngrep mot spesifikke oppkjøp med hjemmel i Konkursloven.

Hensynet til å holde på kompetanse taler for å ha en viss størrelse på Statkraft. Det er det selskapet som kontrollerer de største magasinene, og de har all interesse av å opprettholde kompetanse innen kraftsektoren i Norge. Hensynet til konkurranse taler på den annen side for at det settes begrensninger på Statkrafts størrelse. Finnes det rom for å forene de to hensynene? Er Statkraft stor nok til å holde på kompetanse i Norge, og liten nok til å ikke ødelegge konkurransen i markedet?

Da Statkraft er sentralt for å holde på kompetanse, er det mer spørsmål om hva staten vil gjøre med Statkraft enn hjemfallsinsittuttet som sådan, som er med på å bestemme fremtiden for norsk kraftnæring. En eventuell privatisering av Statkraft vil kunne åpne for at disse ressursene, og den kompetanse det her er tale om kommer på utenlandske hender.⁷¹ I så fall er det ikke organiseringen av hjemfallsinsittuttet som sådan, men heller Statkrafts organisering, størrelse og eierform som er av stor betydning for den norske kraftnæringens fremtid.

⁷¹ Men ikke de underliggende vannressurser (fallrettigheter), siden disse fortsatt kan være i offentlig eie (underlagt betingelser om betinget eller ubetinget hjemfall), selv om Statkraft som *selskap* privatiseres. Dette er et moment som lett overses i debatten om privatisering av Statkraft – der det tidvis hevdes at å privatisere Statkraft er det samme som å ”selge arvesølvet”.

10. NÆRINGSPOLITISKE ASPEKTER KNYTTET TIL HJEMFALL

Denne delen av rapporten tar utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger. For det første ønsker vi å belyse i hvilken grad det kan sies å være en sammenheng mellom hjemfallsinstituttet, slik det er nedfelt i lovverket, og regional utvikling. Hva slags næringsmessige rolle har kraftnæringen? Hva preger utviklingen med hensyn til eierforhold, lokalisering, geografisk arbeidsdeling og hvilken rolle har reguleringsmessige betingelser generelt, og vilkårene i konsesjonsbestemmelsene om hjemfall spesielt?

10.1 Eierskap og regionale effekter - en teoretisk gjennomgang

I en drøfting av hjemfall blir spørsmålet om *eierskap* viktig både i forhold til vilkårene for næringen, og hva denne næringen gir av eksterne effekter. Kraftmarkedet består allerede av ulike typer eiere; statlige, kommunale (fylkeskommunale) og private, og i den sistnevnte gruppen er det både norske og utenlandske eiere. Hvilke implikasjoner ulike former for eierskap har for regional utvikling, er et element i diskusjonen om hjemfallsregime. Vi vil innlede denne drøftingen med en teoretisk gjennomgang.

10.1.1 Organisasjonsstruktur og lokalisering

Fallrettighetene er knyttet til produksjonsanleggene, og hvem som eier og driver disse. Utgangspunktet for vår innledende teoretiske drøfting er derfor avgrenset til effekter først og fremst relatert til produksjonens lokalisering, sett i forhold til hvor hovedkontoret befinner seg. Hva slags virksomheter et sted har, avhenger av ressursgrunnlaget, i tillegg også hvordan foretakene har valgt å organisere sin virksomhet. Ingen organisasjoner er identiske fordi de er unikt utformet på basis av det enkelte foretaks historiske bakgrunn, organisasjonskultur, størrelse, geografiske spredning og den virksomhet som drives. Det er likevel mulig å identifisere noen hovedformer: 1) funksjonelle foretaksorganisasjoner, 2) divisjonaliserte foretaksorganisasjoner og 3) divisjonaliserte foretaksorganisasjoner med holdingsselskap (Rumelt, 1974). En tradisjonell funksjonell foretaksorganisasjon består ofte av en enhet plassert på et geografisk sted. Den organisasjonsformen er særlig vanlig i mindre foretak og i virksomheter konsentrert rundt en næring, og var en enerådende organisasjonsform fram til 1920 (Chandler, 1977). I divisjonaliserte foretak er derimot enhetene ofte (men ikke alltid) geografisk adskilt.

Tendensen til økt oppsplitting og standardisering av arbeidsgaver (de-sking, automatisering) i deler av produksjonsprosessen samt ny transport- og kommunikasjonsteknologi, gjorde det etter hvert mulig å geografisk spre virksomheten. Med ulike lokaliseringer, har foretaket muligheter til å utnytte ulike steders komparative fortrinn, det være seg tilgang til naturressurser, arbeidsmarked, infrastruktur eller institusjonelle rammebetingelser i form av lovverk, støtteordninger og konkurranseforhold. I enkelte tilfeller er også lokalisering et resultat av nye teknologi og produktinnovasjoner. Innen kraftnæringen ble det for eksempel etter hvert vanlig å kombinere produksjonen fra

flere verk, og på den måten utnytte fordeler som hadde sammenheng med at tilsig (nedbør), kapasitet og effektene varierer. Diversifisering kan dermed omfatte produktområder, geografi eller disse to i kombinasjon (Rumelt, 1974). Ved å fordele virksomheten på flere geografiske områder, spres risikoen, samtidig som foretaket har muligheten til å koordinere aktiviteter i ulike geografiske områder. Denne geografiske arbeidsdelingen kan noen ganger innebære at produksjon og hovedkontor er geografisk atskilt (funksjonell arbeidsdeling). For eksempel har BKK produksjonsanlegg blant annet i kommunene Vaksdal, Samnanger og Modalen, mens hovedkontor og nettdivisjonen er samlet i Bergen.

Kraftnæringen i Norge er organisert på ulike måter og varierer også mye ut fra aktiviteter som produksjon, omsetning og overføring. Betegnelser som benyttes er produksjonsverk, industriverk (kraftproduksjon knyttet til den kraftkrevende industri) og nettselskaper. I tillegg er det etablert selskaper som bare driver med kjøp av kraft for videresalg til sluttbrukere og energiverk, samt selskaper som driver megling og formidling av kraftkontrakter (Faktaheftet, 2001).

Foretakets geografiske arbeidsdeling kan være resultat av flere ulike prosesser som nyetableringer, vekst eller rasjonalisering i eksisterende virksomhet, nedleggelse, fusjoner og oppkjøp. Disse prosessene er endringskomponenter som påvirker den romlige fordelingen av næringslivet generelt, i tillegg til fordelingen av funksjoner internt i det enkelte foretak.

Det er vanlig at hovedkontoret har en sentral plassering. Det preger også lokaliseringsmønsteret i Norge. Av landets 100 største bedrifter i år 2000, var det 70 som hadde hovedkontoret i Oslo-området.⁷² Lokaliseringen av hovedkontoret er noen ganger knyttet historisk opp mot hvor selskapet opprinnelig ble etablert, andre ganger er dette resultat av en flytting. En storbylokalisering gir ofte nærhet til kunder, leverandører, samarbeidspartnere og konkurrenter. Noen foretak vil også vektlegge betydningen av å være i nærheten av sentrale beslutningstagere. Dessuten blir en plassering av hovedkontoret atskilt fra produksjonsenhetene mer "nøytralt" enn om enheten skulle vært samlokalisert med en av disse.

I det hele tatt vil tendensen til større foretak, flere enheter, økt geografisk og næringsmessig diversifisering som av og til strekker seg utenfor landets grenser, ofte gi en intern arbeidsdeling i foretaket og hovedkontor som preges av kompleksitet, oppsplitting og spesialisering av funksjoner. Disse faktorene bidrar til å befeste de forholdene som gjør at mange hovedkontorer etableres, forblir eller flytter til de største byene (Rusten, 1990).

Et annet forhold som forklarer selskapenes lokaliseringsmønster, er at storbyene seg i mellom danner hierarkier. Det ser en ved at selskap som velger å etablere et hovedkontor i Bergen, også sørger for å ha et avdelingskontor i Oslo. Derimot er det langt mindre vanlig at Oslo-selskaper etablerer et avdelingskontor i Bergen (Rusten, et al., 1999).

⁷² *Norges største bedrifter, 2000.*

Det vi her har beskrevet om lokaliseringsmønsteret for hovedkontorer i Norge, gjelder for næringslivet generelt. Norske kraftselskaper har tradisjonelt hatt en lokal/regional orientering. Tendensen til større organisatoriske enheter med større geografisk uttrekning, vil nok også for denne næringen innebære at stadig flere av hovedkontorene blir konsentrert til storbyene.

Noen ganger er hovedkontorets plassering resultat av en omlokalisering, i realiteten en justering av en eller flere historiske lokaliseringsbeslutninger. I foretak som består av flere geografisk atskilte enheter, vil flytting av en enhet påvirke avstanden mellom denne og de andre enhetene. I noen tilfeller kan dette nettopp være et flyttemotiv. Holdingsselskaper som velger å atskille hovedkontoret fra driftsenheter, eller fusjonerte parter som enten velger å slå hovedkontorene sammen eller å velge en helt ny plassering, er alle eksempler på dette. Valget av lokaliseringsløsninger er gjerne et resultat av maktfordelingen mellom de ulike partene i fusjonen. Et geografisk atskilt hovedkontor fra produksjonen gjør det lettere for ledelsen å foreta bedriftsøkonomiske vurderinger, og om nødvendig justere driften uten for sterk påvirkning av interesser fra de ulike enhetene. En omlokalisering av hovedkontoret påvirker ikke bare den geografiske arbeidsdelingen i det enkelte foretak, men endrer også den geografiske posisjonen i forhold til andre foretak og øvrige eksterne omgivelser.

I forhold til hovedkontoret har vi referert til organisasjonsmodeller hvor disse er enten samlokalisert eller funksjonelt atskilt. I tillegg finnes det også tilfeller hvor selskapet opererer med hovedkontorer på ulike geografiske nivåer (intrafunksjonell arbeidsdeling). Dette vil vanligvis være et konsernkontor og divisjonskontorer eller hovedkontor knyttet til datterselskaper. Det kan være flere årsaker til at selskapene har hovedkontorfunksjonene spredt på denne måten. Det finnes noen tilfeller hvor det er upraktisk å samle all ledelse og administrasjon til ett sted. Kanskje er de geografiske avstandene mellom enhetene svært store. Det er kanskje heller ikke så mye å hente i form av stordriftsfordeler eller samdriftsgevinster ved å samle virksomheten fordi produktområdene blir svært forskjellige. Kanskje er det også mer viktig at divisjonskontoret blir strategisk plassert i forhold til en av produksjonsenhetene eller i nærheten av konkurrenter. Et eksempel på dette er for eksempel Norsk Hydro som har valgt å legge divisjonskontoret for olje og gass til Bergen, mens konsernhovedkontoret er i Oslo.

Samlokalisering kan aktualiseres ved fusjon eller oppkjøp. Det kan være løsningen hvis det er ønskelig å integrere partene, men en risikerer samtidig betydelig avskalling av ansatte. Særlig kan det bli konsekvensene hvis avstanden som omfattes av flytteprosessen, medfører at de ansatte får ubekvemme arbeidsreiser eller må flytte. Ofte blir det en avveining mellom gevinstene som oppnås ved integrering versus verdien av å kunne beholde arbeidskraften. Et kompliserende element i avveiningen mellom strategier er også at en ikke vet hvem eller hvor mange som flytter. (Det må for orden skyld også tilføyes at det finnes omlokaliseringseksempler hvor "frivillig" nedbemanning nettopp har vært noe av hensikten). Sammenslåing av kraftselskaper i helt forskjellige deler av landet kan resultere i denne type avveininger. En rekke studier av fusjoner og oppkjøp i

ulike bransjer tyder på at bedrifter ikke er spesielt flinke til å ta ut stordrifts- og samdriftsgevinster (Meyer, 2000). Riksrevisjonen (1999) er tilsvarende også noe usikker på om kraftselskapene har klart å redusere kostnadene i de tilfellene hvor kommunalt eide selskaper har blitt endret til A/S.

Et annet moment som forklarer hvorfor en velger å beholde flere hovedkontorer kan være knyttet til merkevare eller image. Slike faktorer teller selv for et homogent produkt som strøm. Kraftprodusenten BKK hadde i sin tid en reklamekampanje i media hvor de anbefalte strøm basert på regnvann fra Bergen. Fysisk tilstedeværelse i et marked kan også være et ledd i en slik imagebygging, ikke minst for utenlandske aktører. Eksempler på dette finner vi for eksempel innenfor banksektoren. Skandiabanken har for eksempel sett betydningen av å ha en adresse i Norge, selv om de aller fleste tjenester skjer på nettet. Slike "symbolkontorer" er også velkjente trekk hos blant annet britiske selskaper som ønsker innpass på det amerikanske markedet. Det er med andre ord en måte å etablere tillit på, og som er knyttet til hvem du er og hvor du har tilhold. Lignende vurderinger kan også være relevante for kraftnæringen.

Enkelte selskaper velger også to hovedkontorlokaliseringer ut fra et ønske om å være representert på to børser. Young, et al. (2000) nevner Royal Dutch Shell/Shell som eksempler. Mer vanlig årsak til at et selskap ser en betydelig verdi i å ha flere hovedkontorenheter, er at disse innehar ulike og unike roller.

10.1.2 Hovedkontorets rolle

Et hovedkontor har ulike roller som varierer i betydning alt etter behov og om selskapene har valgt å utføre oppgavene innomhus eller kjøpe tjenester hos andre, noe som framgår av Tabell 5. I noen selskaper finner en alle de tre nivåene godt utviklet innomhus. Andre selskaper har valgt en organisasjonsmodell som innebærer at hovedkontorets aktiviteter er fokusert om den strategiske kjerne, mens alt annet enten er desentralisert til divisjonene eller "outsourcet." IKT har gjort at det er blitt langt lettere å velge organisasjonsmodeller som innebærer at ikke alle oppgaver er samlet på ett sted, og dermed ført til at en rekke hovedkontorer er konsentrert om de oppgavene som betegnes som den strategiske kjerne. Andre oppgaver som i tabellen hører under oppgaveområdene policy-utforming og tjenesteproduksjon, er enten desentralisert til andre deler av organisasjonen eller kjøpes utenfra.

Tabell 5. Hovedkontorers tre roller, eksempler på oppgaver og kjennetegn (basert på Young, et al., 2000).

ROLLE	OPPGAVE- EKSEMPLER	KJENNETEGN
Strategisk kjerne	Hente inn kapital, ha overordnet kontroll, utarbeide og publisere regnskaper, betale skatt	Essensielle oppgaver som ikke er lett å overlate til divisjonene
Policy utforming	Strategiskrådgivning, planlegge, forhandle og utarbeide standarder	Myndighet Kan overføres til divisjonene for å gi den økt ansvar
Tjenester	Informasjonssystemer, lønssystemer, opplæring	Etterspørres av divisjonene Kan delegeres eller outsources Sentralisering er motivert ut fra ønske om å oppnå stordriftsfordeler, samdriftsfordeler eller spesialisering

I følge en nylig publisert internasjonal studie om hovedkontorstrategier og som har tatt for seg 600 selskaper i 7 ulike land (Tyskland, Nederland, Frankrike, Storbritannia, USA, Japan og Chile), er tendensen til slike "smale" konsernhovedkontor økende. I disse selskapene får dermed datterselskapene en viktigere rolle enn i tradisjonelle "topptunge" hovedkontor. Mer omfattende blir også de eksterne koblingene. De regionale gevinstene for de områdene som er vertskap for denne type datterselskaper, kan dermed bli relativt omfattende, men samtidig stiller dette økte krav til kompetanse og tjenestemiljø. For Norges vedkommende vil det stort sett bare være storbyene, og spesielt Oslo-området som egner seg som lokalisering for disse viktige hovedkontorene.

Tilsvarende vil økt grad av internasjonal markedsorientering og geografisk diversifisering medføre at nærhet til en internasjonal flyplass vil være en betydelig fordel. Den nye økonomien har nemlig ikke eliminert behovet for møtevirksomhet "ansikt til ansikt," men snarere utvidet kontakthorisonten for mange foretak.

Utenlandsk overtagelse behøver heller ikke å bety at den strategiske enheten forsvinner ut av landet. Det nederlandske selskapet Nutreco som kjøpte opp Hydro Seafood har for eksempel valgt å lokalisere hovedkontoret for konsernets samlede oppdrettsvirksomhet til Bergen. Noen ganger kan dessuten

fortolkningen om hvor hovedkontoret egentlig befinner seg bli svært komplisert blant annet fordi det går et skille mellom juridisk adresse og hvor kontrollfunksjonene de facto befinner seg. Eksemplet DnB, med juridisk hovedkontoradresse i Bergen, men med de fleste hovedkontorfunksjoner plassert i Oslo, er velkjent i en norsk sammenheng. Avsnittet nedenfor drøfter ulike organisasjonsmodeller som vedrører datterselskapets status mer i detalj.

10.1.3 Datterselskapets status

I forhold til en diskusjon om hvordan fusjoner og oppkjøp innenfor kraftbransjen påvirker den geografiske arbeidsdelingen og regional utvikling vil det både være relevant å fokusere på retning (basert på hvor hovedkontoret havner), avstand (hvilke enheter og lokaliteter som skifter eier) og omfang (antall enheter og lokaliteter i organisasjonene før og etter sammenslåingen).

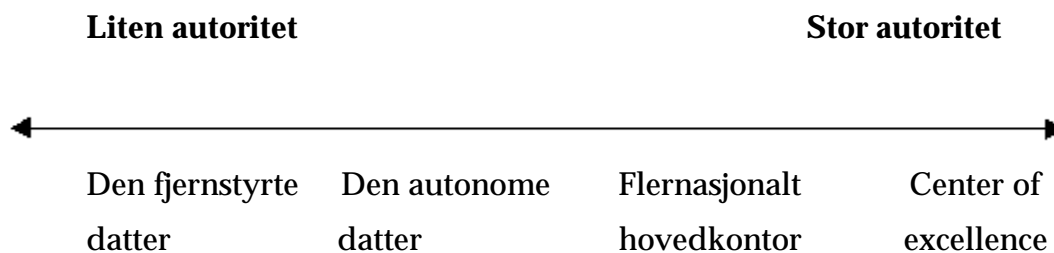
Eiersituasjonen i et foretak er ikke alltid stabil, men påvirkes av fusjoner, og oppkjøp. Det er her nærliggende å nevne noen historiske eksempler fra den kraftkrevende industrien. Rundt forrige århundreskifte fikk en rekke norske foretak likviditetsproblemer, og måtte søke utenlandsk hjelp. Samtidig ble industrialiseringsprosessen påskyndet gjennom en rekke utenlandske nyetableringer, som særlig var knyttet til utnyttelsen av fossekraft. Senere ble selskaper som Hafslund og Borregaard kjøpt hjem, og har siden beholdt norsk eierstatus (Hodne, 1981). Eierforhold og regionale effekter er gjerne knyttet til begrepet *ekstern kontroll* (Love, 1989, Massey, 1984). Om kontrollen skal defineres som ekstern eller ikke, vil imidlertid være avhengig av geografisk nivå (Rusten, 1990) For eksempel vil et foretak med driftsenheter lokalisert til en annen region (landsdel, fylke) enn hovedkontoret, være eksternt kontrollert ut fra et regionalt perspektiv, mens den samme virksomheten er internt kontrollert fra et nasjonalt synspunkt.

Med henblikk på å kunne utnytte felles ekspertise og infrastruktur vil det være mer rasjonelt med en sentralisert kontrollstruktur i de tilfeller hvor flere av foretakene er integrert i en felles produksjonskjede enn de tilfeller hvor konsernet er et konglomerat med foretaksenheter bestående av flere ubeslektede virksomheter og næringer. Ledelse på ulike nivåer kan også være fordelaktig i de tilfeller hvor datterforetakene betjener ulike land. Flerregionsforetak vil ofte velge å legge hovedkontoret til landets viktigste by (Evans, 1973, Rusten, 1990).

Den overordnede beslutningsmyndighet og de strategiske beslutninger tillegges vanligvis hovedkontoret. Mer komplisert blir imidlertid situasjonen for de organisasjoner som opererer med hovedkontorer på ulike nivå. I noen tilfeller vil autoritet og makt være sentralisert til et hovedkontor, mens andre preges av en desentralisert struktur hvor datterselskapene er gitt betydelig autoritet og beslutningsmyndighet (Mintzberg, 1979, Rusten, et al., 1999).

I forhold til datterselskaper kan en skille mellom fire hovedformer. Den første er "**Den fjernstyrte datter**", som tilsvarer Galbraith (1994) sin såkalte "mor-barn" modell, og som innebærer at kontroll, strategi og produktutvikling konsentreres til konsernhovedkontoret. Dreier dette seg om et utenlandsk selskap

vil dermed viktige kontroll og beslutningsfunksjoner befinne seg i eierlandet. Datterselskapet beslutningsmyndighet er svært begrenset og virksomheten har en ren utførende rolle i forhold til de pålegg som kommer fra overliggende nivå. Konsernet preges følgelig av en sentralisert styringsstruktur. I den neste organisasjonsformen, "**Den autonome datter**", har datterselskapet en mye friere stilling og større grad av beslutningsmyndighet i forhold til strategivalg for egen virksomhet. Organiseringen av datterselskapet vil i slike tilfeller ofte ligge tett opp til det en finner i vertslandet. Et ledd i dette er anvendelsen av lokale ledere (Behrman og Grosse, 1990). En mer desentralisert styringsstruktur vil virke stimulerende på datterselskapet og bidra til å gjøre virksomheten attraktiv i rekrutteringssammenheng. Den tredje organisasjonsformen "**Flernasjonalt hovedkontor**" innebærer at datterselskaper også har autoritet og beslutningsmyndighet også i forhold til avdelinger i andre land. Den siste organisasjonsformen, og den som det er knyttet mest autoritet til, er "**Center of excellence**," også kalt "center of responsibility." Med denne modellen vil den mest avanserte enheten innenfor gitte funksjoner få et kompetansemessig ansvar på vegne av konsernet innenfor et gitt segment. En slik rolle vil også kunne innebære at kompetanseenheten blir en ressursbase som også andre deler av konsernet kan trekke på.



Figur 4. Bedriftene fordelt på organisasjonsformer

En studie av utenlandskeide selskaper i Norge tyder på at svært mange datterselskaper har en forholdsvis autonom status (Rusten, et al., 1999). Mye av forklaringen på dette kan relateres til etableringsmotivet som i mange tilfeller er et ønske om å befeste eller vinne markedsandeler og være orientert mot det norske markedet. Da er det viktig å kjenne norske forhold, følgelig velges ofte fusjoner og oppkjøp som etableringsstrategi. På den måten overtas både nettverk, kompetanse og nøkkelpersonell fra den oppkjøpte bedriften. I motsetning til nyetableringer, gir dette en virksomhet som i stor grad allerede er "situert". Slike oppkjøp innebærer sjelden at det utenlandske konsernet innplasserer eget personell i nøkkelposisjoner. Samlet kan en slik strategi bidra til å gi avdelingen en relativ autonom posisjon i forhold til morselskapet.

Utviklingsforløpet for en virksomhet som blir kjøpt opp utenfra, kan i prinsippet anta ulike retninger. Endringer i kontrollstrukturen som følge av at

foretak blir kjøpt opp, kan noen ganger komme til å påvirke foretakenes nettverk av underleverandører. Andelen av lokale vare- og tjenesteleveranser svekkes i og med at disse innkjøpene ivaretaes og samordnes av hovedkontoret eller konsernheter lokalisert andre steder. Dette medfører tap av nøkkelpersonell, funksjoner og arbeidsplasser, noe som både har ødeleggende effekt på det oppkjøpte foretaket og for regionen generelt. Det motsatte scenarioet blir at det eksternt eide foretaket tilfører kunnskap og ressurser til det lokale foretaket og til regionen. Alternativt kan slike ressurser bli drenert og flyttet ut. Hva som blir utfallet er ikke bare avhengig av hvem aktørene er og hva som er strategiene. Organisatoriske løsninger vil også i betydelig grad være styrt av egenskaper ved de omgivelsene foretaket er lokalisert i. Positive ringvirkninger i form av koblinger til omgivelsene har sannsynligvis de beste forutsetninger i storbyområder hvor et differensiert og relativt omfattende tilbud av tjenester, varer og arbeidskraft er tilgjengelig. Disse faktorene bidrar til å befeste de forholdene som gjør at mange hovedkontorer etableres, forblir eller flytter til de største byene (Rusten, 1990). Behovet for sentralisering forsterkes av at foretakene får en internasjonal markedsorientering (Rusten, et al., 1999).

10.1.4 Eierforhold og regionale effekter

Vi har her valgt å konsentrere drøftingen om regionale effekter på vare- og tjenestekjøp, sysselsetting, kompetanse og FoU da dette er faktorer som kan tenkes å bli påvirket av eierforholdene i selskapene. Andre effekter som for eksempel skatter og avgifter er betydelige inntektskilder for en del distriktskommuner, men disse inntektene er verksrelaterte. Disse påvirkes ikke av hvor hovedkontoret befinner seg, og er derfor utelatt fra drøftingen.

Hovedkontorers lokaliseringsmønster og implikasjonene av ekstern kontroll har vært et sentralt tema innen økonomisk geografi. Blant annet har flere studier konkludert med at lokalt eide foretak har en større tendens til å hente varer og tjenester fra de nære omgivelsene enn foretak med hovedkontoret lokalisert andre steder (Firn (1975), Britton (1976), Love (1989) McDermott 1976). En annen konsekvens av eksternt eide foretak, er at disse i mange tilfeller har en mindre andel høyere ordens funksjoner sammenlignet med lokalt eide foretak (Firn, 1975, Bassett, 1984). En del studier har påvist at lokalt eid foretak har en større tendens til å hente tjenester fra de nære omgivelsene enn foretak hvor kontroll og lederfunksjoner er lokalisert andre steder (Firn, 1975, Britton, 1976). Valget av underleverandører er blant annet preget av hvem og geografisk hvor slike beslutninger taes. Skjer dette sentralt i hovedkontoret er det ikke like sikkert at de har firmaet Pettersen & Pettersen i tankene som en mulig leverandør, enn om denne type beslutninger overlates til datterselskapet som har denne nevnte bedriften i nærheten av seg.

Endringene i kontrollstrukturen som følge av at foretak blir kjøpt opp, vil dermed kunne svekke det lokale nettverket av underleverandører. Nyere studier gir imidlertid grunnlag for å nyansere dette bildet betydelig, noe også vår gjennomgang her viser.

Regionale ringvirkninger avhenger av to forhold; det flernasjonale foretakets strategi og organisasjon, og forholdet i hjemlandet og ikke minst vertslandet. For så vidt kan vi bruke lignende resonneringer i de tilfeller hvor datterselskaper er eid av foretak lokalisert i andre deler av landet.

Vår konklusjon i studien av utenlandske datterselskap i Norge, er at disse hadde en relativt autonom status. Ofte hadde de det norske markedet som sitt spesialfelt, eller hadde en unik teknologisk kompetanse i forhold til resten av konsernet. I de fleste tilfellene var også koblingene i vertslandet relativt sterke. Unntakene var noen av selskapene innen den kraftkrevende industri lokalisert til ensidige industristeder. Behovet for lokale koblinger er mindre viktig i de tilfeller hvor produksjonen er forholdsvis standardisert, enn de tilfeller hvor virksomhetene er mer orientert mot det norske markedet. Heller ikke tilfeller hvor morselskapets investering dreide seg om en ren kapitalplassering svekket koblingene i vertslandet. Snarere fant vi at disse selskapene ofte gav datterselskapene "frie tøylar" til å beholde og videreutvikle allerede eksisterende relasjoner. I det hele tatt synes det ofte å være slik at forretningsforbindelser før og etter oppkjøp ikke endrer seg nevneverdig. Det kan også faktisk noen ganger være slik at det å bli kjøpt opp av et selskap et annet sted i landet gir bedre betingelser for å samordne enheter og dermed slanke administrative funksjoner enn tilfeller hvor oppkjøpet skjer fra utlandet

Generelt sett er det også slik at foretak har en langt videre leteprosess i valg av leverandører enn de hadde tidligere. Spesielt gjelder dette for vareinnkjøp, hvor en i betydelig grad er pris- og kvalitetsbevisst og henvender seg til leverandører nært og fjernt. Imidlertid er det ting som tyder på at det ikke brukes like mye ressurser på sondering og valg av tjenesteleverandører, og at en i en del tilfeller velger nærliggende alternativer. En studie blant 416 industribedrifter i Norge, viste at relativt få satset på tjenesteleveranser utenfor egen region, men heller nøyde seg med noe nært hvis det var mulig (Rusten, 2000). En del bedriftsledere har dessuten en overordnet målsetting om å prioritere lokale leverandører der det er mulig, for på den måten å støtte opp om det lokale næringslivet som de selv er en del av. Nettopp vektlegging av de komponentene som her er nevnt, avgrensar klart hvor mye ressurser som kreves i leteprosessen. En slik «nærsynthet» når det gjelder bruk av avanserte tjenester⁷³, synes sjeldent å bli gjenstand for grundige tester, så lenge løsningene fungerer tilfredsstillende for foretaket. Faktorer som særleg syntes å ha betydning er:

- Det å prioritere lokale leverandører som ledd i å forenkle selve leteprosessen.

⁷³ Undersøkelsen omfattet deler av forretningsmessig tjenesteyting som blant annet bedriftsrådgivning, regnskap og revisjon, juridiske tjenester, markedsføring, edb-, engineering og andre tekniske tjenester i tillegg vikarbyråttjenester. Med unntak av den sistnevnte kategorien er dette tjenester som ikke er spesielt avstandsmfiendtlige, men nokså lett kan kjøpes inn fra leverandører andre steder.

- Bruk av lokale leverandører gir flere tilgangsfordeler som bidrar til å redusere transaksjonskostnadene.
- Valg av leverandør er basert på personlige bekjenskaper, erfaring og uformelle avtaler snarere enn formaliserte og omstendelige kontrakter.
- Å basere valget av leverandør på egne eller andre bedrifters tidligere erfaringer, er en form for risikoaversjon.
- Valget styres av et uttalt ønske om å støtte opp om det lokale næringslivet som bedriften selv er en del av.

Med andre ord legges det heller ikke ned vesentlige ressurser i å sondere mellom alternativer. Undersøkelsen vi her refererte til, baseres på små og mellomstore bedrifter (SMB), som er bedrifter med inntil 250 ansatte, riktignok i andre bransjer enn kraftsektoren (næringsmiddelindustri, mekanisk industri og elektroteknisk industri), men likevel av en størrelse lik mange av kraftselskapene. Også i forhold til de utenlandske bedriftene, fant vi det samme mønsteret i forhold til innkjøp. Det viser seg nemlig at de aller fleste får dekket det vesentligste av sine tjenestebehov i vertslandet (Rusten, et al., 2000). Noen ganger påvirkes også innkjøpene av en tredjepart. Petrolumslovgivningen hadde blant annet i de første årene krav om kjøp av norske varer og tjenester. Vi ser også at den norske konsesjonspolitikken har favorisert norske leverandører innen kraftnæringen. Dette har skjedd på to ulike måter: Blant annet har konsesjonspolitikken, i følge kraftselskapene, ført til få tilbud fra utenlandske konkurrenter og høye priser på norske leveranser (se Bjørndalen, 1992). På den annen side har tette koblinger mellom kraftselskap og leverandør medvirket til utvikling av et norsk industrielt miljø innen norsk kraftforsyning. I tillegg har konsesjonene hatt spesifikke krav som har hatt til hensikt å gagne allmennheten (jf. kapittel 10.2.3). Dette er imidlertid eksempler på effekter som vi anser for å være helt uavhengig av eierforholdene ut fra prinsippet om likhet for loven.

10.1.5 Eierforhold og valget av kompetansemiljøer

Det mest vanlige i følge litteraturen, er å knytte de sentrale FoU-aktivitetene til hjemmebasen (Behrman og Fischer, 1980), Porter, 1990), Fors, 1996), SOU 1997). Derimot vil det i varierende grad parallelt foregår aktiviteter ute i datterselskapene.

Argumentasjonen for en **sentral organisatorisk FoU-løsning**, er skala- og samdriftsfordeler, eller kombinasjonen av disse to. Samtidig sikrer en slik sentralisert løsning kontroll med kjernevirksomheten. Geografisk nærhet til hovedkontoret reduserer dessuten transaksjonskostnadene mellom selskapets strategiske, finansielle og innovative kjerne. Spørsmålet blir så hvilken betydning denne type organisering har i forhold til det å skape ringvirkninger i hjemlandet. Rimeligvis vil det være slik at det er større sjanse for å få koblinger til norske FoU-miljøer hvis det norske datterselskapet på en eller annen måte er involvert, enn tilfeller hvor slike aktiviteter er lagt til andre deler av konsernet.

Endelig finnes det organisasjonsmodeller hvor *desentraliserte FoU-satsinger* mer dreier seg om *spesialisering* ut fra lokale fortrinn enn tilpasning (Fors, 1996). En slik desentralisert strategi kan gi FoU-kompetanse som kommer hele virksomheten til gode. Tilpasningsstrategiene kan dreie seg om:

- lokale prosess- og produkttilpasninger,
- etablering av tekniske støttefunksjoner som først og fremst er tilpasset datterselskapets virksomhet,
- etablering av lokale FoU-aktiviteter som er ment å lette teknologi-overføringen mellom mor og datter.

Drøftingen hittil har beskrevet sentraliserte og desentraliserte FoU-relasjoner som om dette var to atskilte organisasjonsmodeller. Det er imidlertid, i følge Behrman og Fischer (1980), ikke uvanlig med en arbeidsdeling hvor grunnleggende forskning knyttes til morsselskapet, mens datterselskaper involveres i FoU-tilpasninger.

Eksterne oppkjøp kan derimot også ha positive regionale effekter. Større foretak kan lettere mestre konkurransen fra et mer internasjonalt marked, og dermed blir arbeidsplassene lokalt mer sikre.

En utbredt myte er at utenlandske foretak ofte har andre koblinger når det gjelder leverandører og samarbeidspartnere enn hva vi finner blant *nasjonale* foretak. De utenlandske selskapene sies også å være mindre bundet lokaliseringsmessig, enn det som gjelder for mange innenlandske virksomheter. Denne type påstander avvises bl.a. i en utredning nylig utført av Invest in Sweden (1998). Der hevdes det at forskjellene mellom utenlandske og svenske selskaper ikke er særlig store. Foretak, i hvert fall de av en viss størrelse, er uansett eierstatus langt mer internasjonale enn tidligere. Hvilken etableringsstrategi selskapet benytter, er også faktorer som her blir avgjørende for hvordan datterbedriften i neste omgang kommer til å drive sin virksomhet. Internasjonale studier (Green og McNaughton, 1997 og Hill og Munday, 1995) og studier som har tatt for seg utenlandske etableringer i Norge (bla. Kvinge, 1994 og Benito, 1999, Rusten, et al., 1999) bekrefter alle at fusjoner og oppkjøp er den mest vanlige etableringsstrategien. Det er nemlig grunn til å anta at bedriftsdannelser med opprinnelse i fusjoner eller oppkjøp av landets egen virksomhet vil gi større likheter mellom norske og utenlandske selskaper, enn tilfeller hvor det utenlandske konsernet bygger opp virksomhet "etter sitt hode" helt fra grunnen av. Et tredje forhold som vil ha innvirkning på om det blir særlige forskjeller mellom innenlandske og utenlandske etableringer er knyttet til hva som er etableringsmotivet. Tilpasning eller spesialisering på basis av lokale betingelser, kultur, regulering ol. blir dermed også årsaker til at selskapene fra utlandet ikke skiller seg vesentlig fra de norske. Vannkraftanleggene er basert på stedbundne ressurser. I forhold til kompetanse på vannkraft er Norge dermed blant de ledende landene, og besitter en kunnskap som ikke så lett lar seg flytte (se Kapittel 10.2.9 om FoU-miljøenes rolle).

10.2 Kraftnæringens utvikling - en empirisk gjennomgang

En gjennomgang av kraftnæringens historiske utvikling gir oss muligheter til å trekke sammenligninger mellom kraftmarkedet slik det ser ut i dag, med de betingelser og drivkrefter som preget aktørene den gang hjemfallsregimet ble initiert og implementert i de enkelte konsesjonene. En slik gjennomgang er også nyttig for drøftingen om hjemfall er egnet som reguleringsinstrument og om eventuelle endringer i denne type vilkår har regionale implikasjoner som følge av at eierforhold kan komme til å endres.

10.2.1 De første vannkraftverkene

Norske ingeniører var nokså raskt ute med å utvikle anlegg til industriformål. Treforedlingsbedriften Laugstøl bruk fikk elektrisitet fra vannkraft allerede i 1885, bare tre år etter det som regnes som det første året for alminnelig elektrisitetsforsyning. Lisleby bruk ved Fredrikstad etablert i 1877 regnes som det første vannkraftverket, og i årene fram til 1885 var det ca 30 små anlegg som forsynte fabrikanlegg og hus med lys (Vogt, 1971). De aller første anleggene var dermed lokalt eide. Mot slutten av 1800-tallet hadde Norge fått et komparativt fortrinn gjennom ny teknologi som var basert på utnyttelsen av vannkraftressurser. Produksjon av elektrisk kraft var en viktig forutsetning for papir og celluloseindustrien, etter hvert også produksjon av kalsiumkarbid, nitrogengjødsel, aluminium og andre lettmetaller. I perioden fra 1905 til 1929 var den kraftkrevende industri sammen med skipsfart de to viktigste bærebjelkene i norsk økonomi (Hansen og Selstad, 1999). De større utbyggingene som etter hvert skjedde ved århundreskiftet ble imidlertid utbygd av utenlandskeide selskaper. Eksempler er Viglands foss kraftverk i Otra-vassdraget ved Kristiansand, som ble utbygd av engelskmenn. Tilsvarende har vi utbyggingen til Borregaard på vestre siden av Sarpefossen. Dette selskapet var den gang eid av Kellner Partington-gruppen i England. Sarpefossen ble også grunnlag for anlegget til Hafslund.

Tidsrommet fra 1890 fram til den andre verdenskrig blir karakterisert som fossespekulantenes storhetstid, hvor private norske oppkjøpere og kjøpere som representerte utenlandske selskaper skaffet seg eiendomsretten til en betydelig del av de fossefalls-ressursene som best var egnet for utbygging. Det ble i 1882 lagt fram et forslag i Stortinget om statlig kjøp av fosser i den hensikt å komme fossespekulanter i forkjøpet. Det var imidlertid først i 1907 at Stortinget gav bevilgninger av betydning til dette formål. Norsk Hydro hadde foretatt noen store fossekjøp, og en begynte å bli bekymret for at alle de viktigste fossene skulle komme over på utenlandske hender. En rekke statlige fossekjøp fant sted i perioden fra 1907 til 1920, ikke så ofte fra de opprinnelige eiere som fra private oppkjøpere. Fallrettighetene ved Nore, 100 km fra Oslo, ble ervervet av staten i 1907. De ville ha kontroll over denne kraftkilden, og hindre at den skulle bli utnyttet til industriformål. Etter hvert kom en debatt om statens rolle som aktør i kraftutbyggingen. De første utbyggingsprosjektene i statens regi ble satt i gang i 1913 for sikring av kraft til de større befolkningkonsentrasjonene på Østlandet. Fra 1920 tallet og fram til 1940 stagnerte den norske vassdragsutbyggingen som følge av økonomiske nedgangstider (Vogt, 1971).

Mesna ved Lillehammer, som opprinnelig ble bygd av private, men overtatt av Lillehammer kommune i 1900, regnes som den første kommunale kraftutbygging. På begynnelsen av 1930-tallet hadde Norge over 1400 kraftverk på mindre enn 10 MW. Etter hvert som overføringsteknologien ble forbedret og etterspørselen økte, ble det mulig å samordne utbygging og anlegge til større verk. Fra 1906 opplevde Norge en betydelig oppgang i økonomien, og elektrisitetsforsyningen ble etter hvert allment utbredt. Ved folketellingen i 1920 hadde 64% av landets befolkning strøm i huset de bodde i, og det var på den tiden den høyeste utbredelse i verden. De fleste anleggene til allment formål var av langt mer beskjeden størrelse enn de som var bygget ut for industrien. Alminnelig forsyning var i hovedsak blitt kommunenes ansvar (primærkommuner, fylkeskommuner, og fellestiltak mellom kommuner). Utbygging av elektrisk kraft for særlig kraftkrevende industri var blitt en oppgave for industrien selv, som en integrert del av industriinvesteringen. Utenom industrien var den private innsatsen derimot begrenset, og dreide seg hovedsakelig om mindre lokale kraftverk ute i distriktene. Staten går inn som kraftprodusent i 1920, men fikk også en rolle som regulator. Den bidrog med elektrisitetsforsyning ved å bygge ut større kraftkilder ervervet gjennom tidligere år og levere strøm en gros til kommunale energiverk og til industrien. I Sverige fikk Staten langt tidligere en mer sentral rolle i kraftutbyggingen. Dette sammen med naturforholdene gav en annen regional utvikling. En begynte langt tidligere å samordne produksjonen som i betydelig grad var lokalisert til områder langt fra folk. Samtidig ble kraftressursene styrt mot større industrisatsinger andre steder. Det utviklet seg etter hvert et meget nært samarbeid mellom Vattenfall og ASEA i utvikling av produksjon og overføringsteknologi (Schön, 1990).

10.2.2 Kraftkrevende industri og utenlandsk kapital

I symbiosen mellom kraftkrevende storindustri og kraftproduksjon hadde utenlandsk kapital og ekspertise en sentral rolle (Hodne og Grytten, 2002). En av de viktigste hendelsene i Norges vannkraftshistorie er likevel etableringen av Norsk Hydro i 1906 for fabrikasjon av kvelstoffgjødsel, men senere metaller, etter initiativ fra Sam Eyde. Vi bør også nevne etableringen av Elektrokjemisk (senere Elkem). Disse to selskapene og flere andre større industrietableringer rundt 1906-20 var basert på betydelig deltagelse av utenlandsk kapital, nærmere bestemt britiske, franske, tyske, sveitsiske, amerikanske, svenske og danske eierinteresser. Utenlandske kapitaleiere hadde sett verdien av norske vannkraftressurser. Norge ble en råvareleverandør i periferien som eksporterte til sentrum i den industrialiserte verden. I fabrikkstillingen i 1909 var nærmere 40% av aksjekapitalen i industri og bergverk på utenlandske hender (Hansen og Selstad, 1999). Borregaard og Hafslund blir kjøpt hjem under den andre verdenskrig, og samtidig bidrog norske aksjekjøp til at den utenlandske eierandelen i Norsk Hydro sank til 15% i 1919. I 1920-årene mistet derimot mange norske aksjeeiere igjen kapital på grunn av gjeldskrise og konkurser. I denne perioden er det lite investeringer basert på norsk kapital. Utlendingene derimot ser igjen en ny sjanse til å kjøpe seg opp, og i 1936 er andelen utenlandsk aksjekapital kommet opp i 36% (Hansen og Selstad, 1999, NOU 1996: 25:53.).

10.2.3 Konesjonslovgivningen og regionale effekter

Vassdragsloven av 1887 sier at retten til å utnytte fallende vann tilhører den som eier grunnen langs elva, og er egentlig en bekreftelse på det som var en anerkjent gammel rett (Hveding, 1980). Utsiktene til lønnsom utbygging av vannkraft gav disse fallrettighetene en ny verdi, og gjorde dem til gjenstand for spekulasjon. Faren for oppkjøp fra utlandet ble påpekt i pressen, og i 1906 fikk regjeringen vedtatt en lov som gjorde utlendinger og norske ansvarlige selskapers erverv av vannfall avhengig av konsesjon. For konsesjonen kunne det stilles vilkår som sa at ved utgangen av konsesjonen (maksimalt 60 år) skulle alle anlegg vederlagsfritt tilfalle staten i god stand. Loven ble fremmet gjennom Stortinget i slik hast at den fikk navnet "panikkloven." Den dempet spekulasjonsbølgen og gav de opprinnelige grunneierne bedre beskyttelse. Loven ble imidlertid svært liberalt praktisert, slik at de fleste fikk konsesjon, og i årene før den første verdenskrig ble det gitt konsesjon til en rekke utenlandske fosseutbygginger i Norge. I det første lovforslaget var hjemfallskravet bare rettet mot utenlandsk kapital. Etter hvert ble det reist krav om en utvidet konsesjonsordning som også skulle gjelde for norske selskap, noe som kom i den nye loven av 1909.

I diskusjonen av regionale effekter kan vi spesielt merke oss vilkårene satt ut fra allmenne hensyn. Disse kan inndeles i tre grupper: a) tiltak for skader og ulemper, b) tilrettelegging av infrastruktur eller engasjement i andre samfunnsoppgaver og c) etablering av næringsfond.

Eksempler på vilkår i konsesjonen som skulle bote på skader og ulemper kunne være bygging av laksetrapp, lage rister som hindrer fisk å gå i anleggene, sikre veier, broer for allmenne interesser eller for eksempel å "reparere" landskapet rundt damanleggene. "Veier og broer som konsesjonæren anlegger, skal stilles til fri avbenyttelse for almenheten, får så vidt departementet finner at dette kan skje uten vesentlige ulemper for anleggene." (Konsesjonen for Holselva, og Vatna tildelt Oslo kommune i 1948).

Det ble også i noen av konsesjonene satt vilkår om tiltak i form av krav om bruk av norsk arbeidskraft i anleggsperioden og driftsperioden: "til anlegg og drift skal utelukkende anvende funksjonærer og arbeidere som har norsk inføds- eller statsborgerrett" (konsesjonen for Holselva, og Vatna tildelt Oslo kommune i 1948). Det ble også satt vilkår om engasjement på helt andre områder; som helse, undervisning og bedehus: "Konsesjonæren skal stille til rådighet for Kirke-departementet inntil kr 10.000 til almindennende virksomhet blant arbeiderne og til geistlig betjening efter nevnte departements nærmere bestemmelse. I dette øiemed er konsesjonæren såfremt nevnte departement forlanger det og efter dets nærmere bestemmelse dessuten forpliktet til å sørge for midleritid forsamlingslokale til bruk for arbeiderne og den øvrige til anlegget knyttede befolkning" (konsesjon for Nordland Portland Cementfabrikk for Tysfjordvassdraget, 1921).

Det utviklet seg tidlig en praksis med utstrakt bruk av offentlige høringer før konsesjonsvilkårene ble satt. Disse mer samfunnsmessige tiltakene finner en først og fremst i de eldre konsesjonene. Vesentlige lovendringer skjedde i 1959/1969 1992/1993. Nye momenter kommer derimot inn. I en konsesjon fra

1994 (for Skaftå Kraftverk ANS for utbygging av kraftverkene Gausbu og Skree), er det for eksempel med forpliktelser om naturforvaltning og håndtering av fornminner.

Næringsfond refererer til Industrikonsesjonens bestemmelse om at konsesjonæren pålegges å betale et årlig avgiftsbeløp til staten eller kommuner. Avgiften avsettes særskilt for hver kommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av fylkestinget eller kommunestyre. Midlene i fondet skal fortrinnsvis anvendes til utbygging av næringslivet i distriktet.

I sum har alle disse påleggene regionale implikasjoner, men de er i prinsippet uavhengig av hjemfallsregimet.⁷⁴ Det er vilkår knyttet til konsesjonen, på samme måte som at hjemfall er et vilkår knyttet til konsesjonen.

Et særtrekk ved kraftnæringen er at produksjonsutstyret ikke lar seg flytte på fordi dammer og kraftverk ligger fast. I tillegg har kraftverkene en meget lang levetid. 60-70 år er ikke uvanlig med samme utstyr. Det sentrale og regionale nettet innenlands er stort sett ferdig utbygget. Det materielle utgangspunktet er dermed temmelig fasttømret, stabilt og stedbundet.

10.2.4 Koordineringsbehov og regional utvikling

I produksjonen av vannbasert elektrisitet er driftskostnadene små, mens kapitalkostnadene er store. Investeringer i kraftanlegg, distribusjonssystem og utstyr for anvendelse krever langsiktige investeringer. I den første perioden fikk Norge tilgang på kapital fra utlandet. Senere ble utbyggingen organisert innlands, men gjerne som et felles anliggende mellom flere aktører i samarbeid.

10.2.5 Ubyggingsmessig samarbeid

I begynnelsen av det forrige århundre var fallrettighetene og byggingen konsentrert om relativt små anlegg og gjerne knyttet til større eller mindre bosettinger. I 1960-årene var det teknologisk grunnlag, men også behov for utbygginger i langt større skala. Mange fall ble slått sammen i en utbygging, og dermed ble eierskapskonstellasjonene langt mer kompliserte. Ingen enkelt eier hadde tilstrekkelig andel av fallrettighetene for et større prosjekt, og heller ikke nok kapital til å kunne løse ut de andre. Løsningen ble større felleksprosjekter mellom staten og andre større kraftselskap. Eksempler er Sira-Kvina og Øvre Namsen (Hveding, 1980).

Kraftnæringen preges etter hvert av geografisk arbeidsdeling. Overgangen fra enlokaliseringssystem til flerlokaliseringssystem svekker generelt den potensielle muligheten for lokal forankring mange steder. Det blir nemlig i de fleste tilfeller hensiktsmessig å samle mest mulig av driftsadministrasjon, vedlikehold og administrative funksjoner. I forhold til beliggenhet blir også disse nye store anleggene liggende i områder langt fra tettbygde strøk. Dermed er det

⁷⁴ Vi mangler imidlertid dokumentasjon på om det var slik at det ble stilt strengere krav til utenlandske enn til norske konsesjonærer.

heller ikke lenger lokalt grunnlag for å hente arbeidskraft, varer og tjenester lokalt.

10.2.6 Driftsmessig samarbeid mellom produksjonsenheter og selskaper

I perioden etter krisen rundt 1920 fortsatte veksten i elektrisitetsforsyningen. Fremveksten av flere lokale forsyningssystemer og byggingen av nye overføringsledninger fra større fjernere energikilder gjorde en sammenknytning aktuell (Hveding, 1980). I 1932 ble foreningen Samkjøringen stiftet, et frivillig samarbeid mellom verkene på Østlandet som hadde som formål å drive mer effektivt gjennom samarbeid. Samkjøringen skulle føre tilsyn med og gi råd om optimal samkjøring, drive lastfordelingsentral for medlemmene og opprette de kommunikasjonsanlegg som var nødvendig for dette. Tilsvarende organisatoriske løsninger ble etter hvert etablert også andre steder i landet. Også statskraftverkene ble med i disse ordningene. Dannelsen av Samkjøringen var med på å legge grunnlaget for det som senere ble Statnett i 1992. Samkjøring sikret en større og mer stabil leveranse. En annen fordel var at samkjøring gjorde det mulig å kombinere fordeler som hadde sammenheng med at magasinforholdene lokalt var forskjellig (tilsig, kapasitet, effekt). For eksempel ble det mulig å koble produksjonsenheter på en slik måte at kraftverk (gjørne de som ikke er så godt teknisk regulerte) har normalproduksjonen, mens toppbelastningen dekkes av stasjoner som har en teknologi som gjør det lett å regulere produksjonen. Samkjøringen gjør det også mulig å koble inn vannkraftverk og magasiner etter behov. I nyere tid skjer samkjøringen over landegrensene, noe som også innebærer kombinasjoner mellom ulike type energibærere som blir komplementære. Kjernekraft og varmekraft kan for eksempel ikke i samme grad som vannkraft brukes til kortsiktig regulering av produksjonen. I Sverige baseres for eksempel mye av normalproduksjonen på kjernekraftverk, mens fluktuasjonen baseres på vannkraft (Jakobsson, 1996).

10.2.7 Ressursene er utbygget

Når så det meste av vannkraftpotensialet i Norge utenom fredete områder er utnyttet, er det satt grenser for den innenlandsproduserte tilgangen av hydroelektrisitet i Norge. En økning av tilgangen utenom de naturgitte variasjonene vil måtte skje enten gjennom import av kraft eller utbygging av andre energikilder som for eksempel gasskraft (Osland, 2002).

Drøftingen hittil viser at regionale virkninger knyttet til utnyttelse av kraftressurser er avhengig av ulike forhold. Det dreier seg om eksterne betingelser knyttet til ressursgrunnlag, lovgivning og markedsforhold så vel som betinger knyttet til foretaksstruktur og strategier. En rekke av disse forholdene vil også måtte sees i sammenheng med de føringer som teknologien gir, både i forhold til produksjon, distribusjon og kommunikasjon. Hvordan dette har påvirket den geografiske arbeidsdelingen innen kraftsektoren kan oppsummeres slik:

- Fase 1 Samlokaliserte el-produksjonsanlegg og kraftkrevende industri.
- Fase 2 Innføring av ny overføringsteknologi gjør at nærhet til fossekraften ikke lenger er en nødvendig betingelse.
- Fase 3 Teknologi som gjør det mulig å samkjøre og fjernstyre ulike el-produksjonsanlegg.
- Fase 4 Deregulering av kraftmarkedet som også innebærer at el-produksjonen orienterer seg mot det nordiske markedet. Dette gir føringer i form av oppgradering en del verk. Samtidig oppstår et mer markert skille mellom produksjon og distribusjon.
- Fase 5 Markedskonsentrasjon. Fusjoner og oppkjøp som bidrar til at stadig færre anlegg er eid lokalt. Statkraft blir en betydelig eier i dette markedet.

Hvordan denne utviklingen påvirker organiseringen og den geografiske arbeidsdelingen i det enkelte selskap, kan vi illustrere ved å vise til eksemplet Østfold Energi, som i 1985 eies av Østfold fylkeskommune og 13 kommuner og med hovedkontor i Sarpsborg. Halden har regionkontor og selskapets kundeavdeling. Målsettingen er å samle alt i ett nettselskap i Østfold basert på utnyttelsen av lokale kraftressurser. Siden stiftelsen har antallet ansatte gått ned fra 520 til 434 ansatte i 1998. Ved den store elverkssammenslutningen i Østfold solgte Halden kommune Brekke kraftstasjon til Østfold energiverk. I 1998 var stasjonen modernisert for 10 mill. kr for fjernstyring. En lokal ressurs er fornyet innenfor rammen av et regionalt system (Bjørndal, 1998). Strukturen i denne type selskaper er dermed preget av strukturrasjonalisering, deregulering, og mer markedstenkning. Samtidig utvides det geografiske produksjonsområdet og markedet.

10.2.8 Lokaliseringen og eierforholdene i kraftnæringen

Den helt overveiende delen av vannkraftutbyggingen i Norge fant sted etter den andre verdenskrig. (Vogt, 1971). NVEs liste viser 588 produksjonsanlegg. Vi har inndelt disse etter når de var etablert og etter hvor de er lokalisert, basert på sentralitet.⁷⁵

Inndelingen etter år er basert på tre kategorier, henholdsvis anlegg som ble etablert før 1906, anlegg som er etablert i lovperioden, men som er eldre enn 60 år ("teoretisk hjemfallstidspunkt") og nyere anlegg. I alle tre perioder vil vi imidlertid finne både private og offentlige eiere, jfr. kapittel 10.2.1). Følgelig vil det variere om disse er underlagt konsesjon med hjemfall. Dette gir følgende inndeling:

⁷⁵ Distriktskommuner tilsvarer de kommuner som i Statistisk sentralbyrås kommuneklassifisering omtales som 0A, 0B og 1A og 1B kommuner. Sentrale strøk utgjør 3A Storbyområdene Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim og Tromsø med tilhørende forstadskommuner, og Andre byområder som er de mindre byene med forstadskommuner, de såkalte 2A og 2B kommunene. For mer detaljer henvises til (Statistisk sentralbyrå, 1994).

SNF rapport nr. 20/02

- 5 anlegg registrert etablert før 1906 (hvorav 4 i sentrale strøk)
- 108 fram til 1942 (54% i sentrale strøk)
- Nyere anlegg 475 (28% i sentrale strøk)

Sammenligner vi de tre tidsperiodene finner vi at langt de fleste anleggene er av nyere dato. Videre ser vi at andelen i sentrale strøk er dalende. I alt 66% av anleggene er lokalisert til distriktskommuner.

At det allerede er betydelig innslag av ekstern kontroll i forhold til disse anleggene ser vi imidlertid av den eiermessige oversikten. Ifølge Faktaheftet om energi og vassdragsvirksomheten i Norge 2001 er det totalt 164 selskaper som driver kraftproduksjonen i Norge. Av disse er det 28 som driver kun produksjon. Den største kraftprodusenten, Statkraft, disponerer 27% av produksjonskapasiteten, mens de 10 største disponerer ca to tredjedeler. Så selv om antallet produsenter er stort, er det meste konsentrert på et begrenset antall selskaper. De største produsentene er:

Tabell 6 . De største kraftprodusentene, 2001 (Kilde: Konkurransetilsynet).

Selskap	Produksjon		Installert effekt		Magasinkapasitet	
	TWh	%	MW	%	TWh	%
Statkraft	34,2	29%	8394	31%	17,8	38%
Statkraft inkl. BKK, HEAS, Og Skagerak	47,2	40%	11562	42%	39,0	46%
Agder Energi	7,4	6%	1780	7%	5,0	6%
Samlet	54,6	46%	13342	49%	44,0	52%
E-CO Vannkraft	8,9	8%	2521	9%	6,4	8%
Norsk Hydro	8,9	8%	1753	6%	5,6	7%
Lyse Energi	5,9	5%	1780	7%	5,0	6%
Trondheim Energiverk	3,2	3%	746	3%	1,9	2%
Nord-Trøndelag Energiverk	2,6	2%	562	2%	1,0	1%
.....						
Sum	117,6	100%	27507	100%	84,3	100%
Importkapasitet				3500		
Sum inkl. import				31007		

Tabell 7. De største kraftprodusentene i Norden, 2001 (Kilde: Konkurransetilsynet).

Selskap	Produksjon		Installert effekt		Magasinkapasitet	
	TWh	%	MW	%	TWh	%
Statkraft inkl. BKK, HEAS, og Skagerak	47,2	12%	11562	13%	40,3	31%
Agder Energi	7,4	2%	1780	2%	5,0	4%
Samlet	54,6	14%	13342	15%	44,3	35%
Vattenfall	80,2	21%	14324	16%		
Fortum	32,5	9%	8200	9%		
Sydkraft	27,5	7%	5878	7%		
Birka Energi	21,0	6%	4399	5%		
Elsam	16,8	4%	3924	4%		
PVO	14,3	4%	3360	4%		
Energi E2	14,2	4%	4200	5%		
E-CO Vannkraft	8,9	2,3%	2521	2,8%	6,4	5,1%
Helsingin Energi	6,0	2%	1352	2%		
Skellefteå Kraft	3,0	1%	598	1%		
...						
Sum	380		87264		125,7	

Statkraft skiller seg ut i Norge og er det eneste som er stort i nordisk sammenheng sammen med 4-5 andre. Svenske Vattenfall ligger i en klasse for seg med hele 80 Twh. Andre store norske produsenter er for mellomstore produsenter å regne i nordisk sammenheng. I europeisk perspektiv er de små. Det skjer løpende forandringer på eiersiden for produksjonsselskapene. Statkraft har fått anledning til å vokse betydelig gjennom en rekke oppkjøp. Kraftnæringen har en sysselsetting på 16 209 sysselsatte i 1999, og i tillegg kommer de sysselsatte hos underleverandørene. Nettvirksomheten står alene for nærmere halvparten av sysselsettingen, og er også den delen hvor nedgangen i antall sysselsatte sammenlignet med 1998 er størst. Langt mer stabile er sysselsettingen for kraftproduksjonen, noe som indikerer at mye av rasjonaliseringspotensialet allerede er tatt ut. Denne delen er for øvrig først og fremst lokalisert til distriktene. Fellesvirksomhet i tabellen indikerer at en betydelig del av arbeidsinnsatsen i integrerte energiverk ikke har vært mulig å fordele. I følge Osland, (2002) er næringen dessuten mannsdominert og er preget av en høy gjennomsnittsalder.

Tabell 8. Sysselsatte etter aktivitetstype 1998 og 1999 (Kilde: Elektrisitets-statistikk SSB).

Type aktivitet	Antall sysselsatte 1998	Andel sysselsatte 1998 %	Antall sysselsatte 1999	Andel sysselsatte 1999 %
Kraftproduksjon, alle verk	3155	18	3018	19
Herav industriverk	298	2	274	2
Nettvirksomhet	8689	50	7204	44
Sentral og regionalnett	1523	9	1143	7
Distribusjonsnett	7166	41	6061	37
Kraftomsetning	986	6	1047	6
Fellesvirks. + annen virksomhet	4699	27	4940	30
Totalt	17529	100	16209	100

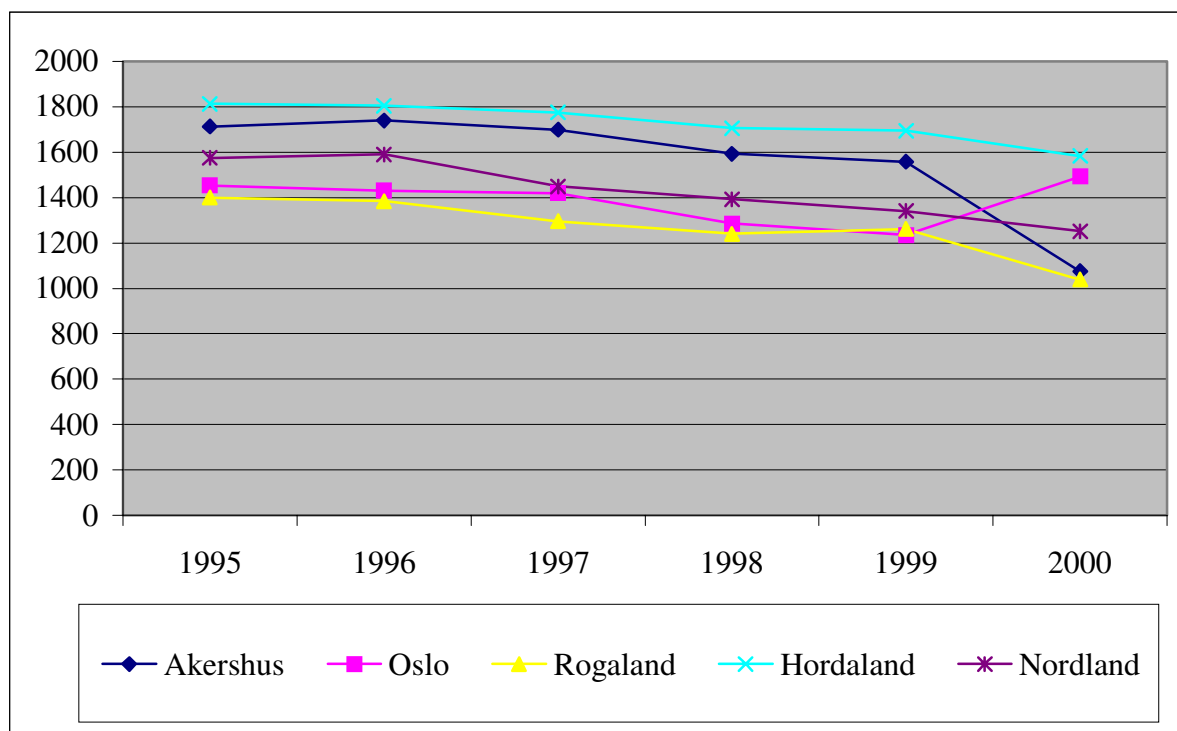
Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) oppgir tall for "kraft og vannforsyning" samlet. Tabellen nedenfor viser tallene for 1995 og fram til 2000, men de sistnevnte er i form av foreløpige tall.⁷⁶ Tallene på fylkesnivå er gjengitt i tabellen nedenfor:

⁷⁶ Dette innebærer enkelte mangler i tallmaterialet fordi noe etterregistreringsarbeid hos SSB gjenstår. Kommuner i 2000 oppgitt med 0, men hvor det for 1999 er oppgitt sysselsetting, er oppgitt med 1999-tallene i våre analyser.

Tabell 9. Sysselsetting i kraft- og vannforsyning 1995-2000 (kilde: Arbeidskrafttall SSB. NB! tallene for 2000 er forløpige).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Østfold	1083	1050	1041	1042	907	800
Akershus	1712	1739	1698	1592	1558	1076
Oslo	1453	1430	1419	1286	1235	1493
Hedmark	809	811	787	786	733	672
Oppland	940	948	921	887	884	777
Buskerud	1279	1303	1134	1086	979	881
Vestfold	729	701	691	676	660	616
Telemark	1029	1013	956	967	913	831
Aust-Agder	520	531	483	462	471	406
Vest-Agder	831	830	785	758	769	884
Rogaland	1400	1384	1295	1240	1261	1039
Hordaland	1813	1804	1775	1705	1694	1583
Sogn og Fjordane	833	853	826	795	805	730
Møre og Romsdal	1186	1183	1105	972	929	918
Sør-Trøndelag	1328	1347	1279	1148	1109	991
Nord-Trøndelag	768	767	668	659	638	619
Nordland	1574	1590	1449	1393	1341	1251
Troms	673	672	646	633	637	572
Finnmark	466	470	471	457	440	362
Hele landet	20426	20426	19429	18544	17963	16501

Tallene for hele perioden tyder på at en først i år 2000 begynner å se virkningene av fusjonene innen bransjen gjennom reduksjoner i sysselsettingen. Oslo er eneste fylke som i denne perioden har opplevd vekst i sysselsettingen. Dermed kan en av fylkestallene lese en viss sentraliseringseffekt. Figur 5 viser sysselsettingsutviklingen for de 5 fylkene med flest ansatte.

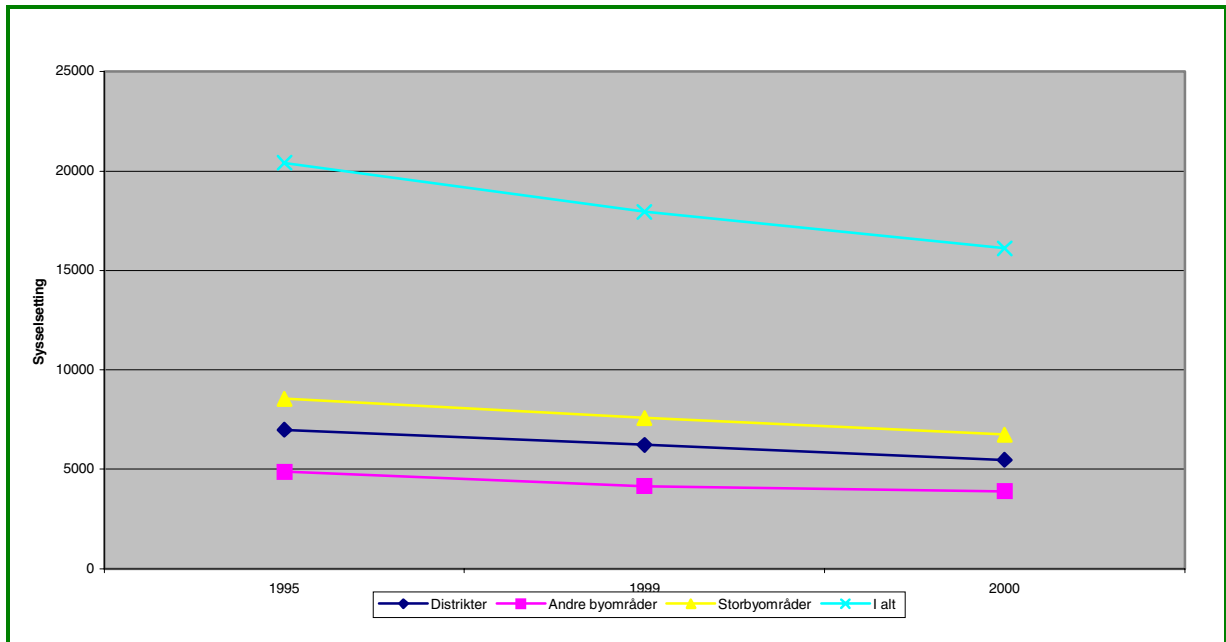


Figur 5. Sysselsettingsutviklingen for de 5 største fylkene innen kraftnæringen (kilde: SSB).

Tallene fordelt på sentralitet gir imidlertid grunnlag for å nyansere inntrykket angående retning av sentralitet noe. Situasjonen er nemlig en nedadgående tendens for alle tre områdetyper, også storbyene. Dermed er den utviklingen vi opplever for Oslo ikke gjeldende for de andre storbyområdene samlet. Faktisk blir utviklingen nokså lik mellom de ulike områdetypene.

Tabell 10. Sysselsettingen innen kraft- og vannforsyning (Kilde: SSB, Arbeidsmarkedsstatistikk NB tall for 2000 er foreløpige SSB tall).

	1995	1999	2000
Distrikter	6993	6222	5469
Andre byområder	4871	4147	3895
Storbyområder	8545	7575	6742
I alt	20409	17944	16106



Figur 6. Sysselsettingsutviklingen i ulike regiontyper (kilde: SSB).

Nedgangen i sysselsetting i perioden 1995-2000 synes alt i alt ikke å være spesielt dramatisk. Det er imidlertid grunn til å forvente at nedgangen i årene framover blir vesentlig større, noe som skyldes flere forhold. Blant annet vil prosessene med sammenslåinger som bransjen er midt oppe i, gi betydelige muligheter til å ta ut rasjonaliseringsgevinster blant annet gjennom sanering av dobbeltfunksjoner og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Derrest vil en skjerpet konkurranse innen kraftsektoren tvinge relativt "topptunge" administrasjoner til å drive mer kostnadseffektive, blant annet ved å kutte ned på bemanningen. En nedgang på 17% sysselsettingen innenfor nettselskapene fra 1998 til 1999 indikerer at slike prosesser har begynt. I så måte kan en også tenke seg at privat eierskap (eventuelt i form av utenlandsk eierskap) kan virke skjerpene. Fortsetter sysselsettingsutviklingen som vi ser på slutten av 1990-tallet framover, vil en nok først og fremst se at nedgangen rammer byområder utenom storbyene. I distriktene er mye av bemanningen allerede kuttet inn til beinet, og vil nok derfor i mindre grad bli berørt av at selskapene slår seg sammen til større enheter. De tyngre kompetansemiljøene innen næringen opplever vekst i sysselsettingen fra 1998-99 (5%). Blir det også utviklingen framover, får storby-områdene etter hvert styrket sin rolle innen kraftnæringen. Utviklingen skjer med andre ord som følge av sammenslåinger av selskaper, men er uavhengig av hva slags hjemfallsregime en har.

Et argument som ofte er framme i debatten om bedriftserving i en åpen økonomi er nettopp arbeidsplassene. Kan det tenkes at en fusjon, for eksempel mellom et innenlandsk og et utenlandsk selskap, kan føre til nedleggelse av innenlandske arbeidsplasser? Svaret er, selvsagt, ja i visse tilfeller og nei i andre tilfeller. Noen bedriftserving kan føre til at aktivitet overflyttes til den innenlandske bedriften, mens andre bedriftserving kan føre til at aktivitet flyttes ut av landet. Tap av arbeidsplasser vil av mange bli betraktet som et tap. Men

dersom arbeidskraften kan benyttes i alternativ virksomhet som har like stor verdi for samfunnet vil ikke det som tilsynelatende framstår som et tap av arbeidsplasser være et tap av arbeidsplasser sett i et større perspektiv. Faktisk kan det tenkes at nasjonale interesser er bedre tjent med at arbeidskraft blir oppsagt i den fusjonerte bedriften og dermed tvinges over i annen virksomhet enn at arbeidskraften følger 'med på lasset' ut av landet og ansettes i den nye, fusjonerte bedriften i et annet land. Det kan dessuten også være uheldig fra et nasjonalt perspektiv dersom en fusjon mellom en innenlandsk og en utenlandsk bedrift fører til konkurranse mellom de to bedriftenes fagforeninger om å få størst mulig andel av aktiviteten. Dette kan framtvinge lavere lønn, som vil komme eierne av de to selskapene til gode. Dermed vil det kunne forekomme en omfordeling fra innenlandske lønnstakere til den utenlandske bedriften som deltar i fusjonen, en overføring som er ugunstig sett fra et nasjonalt perspektiv.

Det er ett tilfelle der tap av arbeidsplasser kan være et argument i et nasjonalt perspektiv, og det har sammenheng med det som er karakterisert som klyngeeffekter. En eller flere ressurser, og arbeidskraft er typisk en slik ressurs, kan generere verdier ut over den verdien som bedriften selv er i stand til å kapre. For eksempel kan personer ansatt i en bedrift generere kunnskap som de kan ta med seg videre hvis de eventuelt slutter og begynner i en annen bedrift. Sett i et slikt perspektiv kan for eksempel flytting av et hovedkontor ut av landet redusere muligheten for at det genereres slike klyngeeffekter. Selv om teoretiske studier finner at slike klyngeeffekter kan forekomme, er det svært vanskelig å si med sikkerhet om det i et konkret marked faktisk forekommer klyngeeffekter. Det er for eksempel ikke tilstrekkelig å kunne vise til at en bedrift har ringvirkninger, for eksempel i form av at den genererer aktivitet hos underleverandører, og dermed genererer arbeidsplasser. Hvis det hadde vært et tilstrekkelig kriterium, ville all virksomhet hatt en klyngeeffekt. Hvis verdien av all virksomhet i Norge ble beregnet på en slik måte, ville vi telt opp verdier mer enn en gang.

Teoretiske studier har argumentert for at multinasjonale selskaper som etablerer seg i et innenlandsk marked kan produsere til lavere kostnader enn hva tilfellet er for lokale, innenlandske selskaper.⁷⁷ Begrunnelsen er at de multinasjonale selskapene har tilgang til en unik teknologi og knowhow, og kan benytte den i sin produksjon i det innenlandske markedet. Ut fra et slikt perspektiv vil det kunne være fordelaktig at multinasjonale selskaper kjøper opp innenlandske selskaper, fordi det vil kunne bety at det bidrar til lavere kostnader i produksjonen. En del internasjonale studier finner empirisk støtte for hypotesen om at utenlandske selskaper produserer til lavere kostnader. En empirisk

⁷⁷Se Simpson (1994) for en kortfattet beskrivelse av den teoretiske og empiriske litteraturen på dette feltet.

studie for Norge konkluderer med at det ikke er mulig å fastslå at utenlandskeide bedrifter har en produktivitet som atskiller seg fra innenlandske bedrifter.⁷⁸

Studien referert til over antyder at utenlandskeide bedrifter ikke atskiller seg dramatisk fra norskeide bedrifter hva angår effektivitet. En annen norsk studie bekrefter dette bildet. Rusten, et al. (1999) foretar en beskrivende studie av omfang og effekter av internasjonalt eierskap i norsk næringsliv. Flertallet av utenlandskeide bedrifter har startet ut med å kjøpe opp eller fusjonere med en norsk bedrift. Hovedmotivet for de fleste synes å være å komme nærmere til markedet, og dermed betjene kundene på en mindre kostnadskrevende måte. En stor del av bedriftene som ble undersøkt ble karakterisert som 'autonome døtre', i betydningen at datterselskapene har en stor grad av beslutningsmyndighet for egen virksomhet. Det var hovedsakelig nordmenn som satt i nøkkelposisjoner, og studien fant liten forskjell mellom norskeide og utenlandskeide selskaper hva angår omfanget av lokale vare- og tjenestekjøp.

10.2.9 FoU-miljøenes rolle

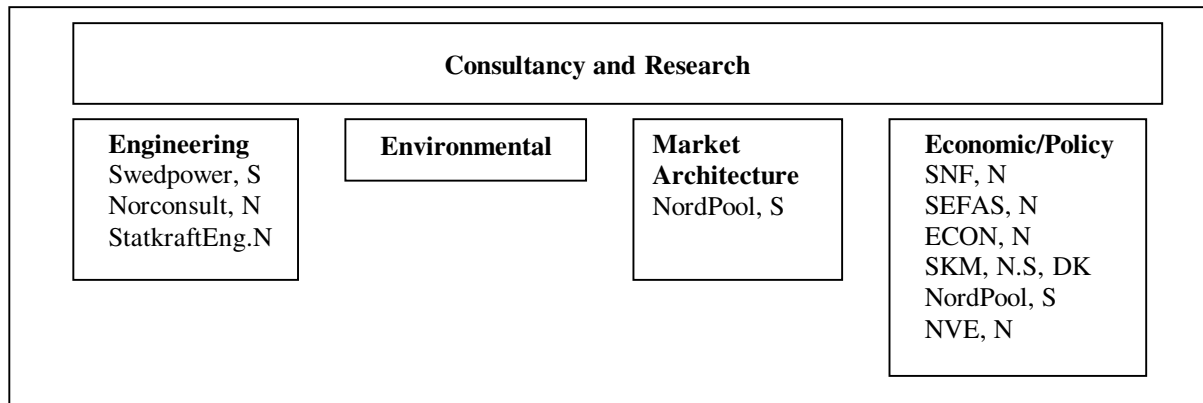
Et særtrekk ved kraftnæringen er at produksjonsutstyret ikke er flyttbart. Dammer, kraftverk og linjenett ligger fast og krever nærhet til stedege vassdragsressurser. Immobil realkapital er dermed et viktig bidrag til befeste Norges posisjon som vannkraftleverandør.

Norge har et internasjonalt ledende FoU-miljøer knyttet til planlegging, drift og produksjon av vannkraft. Tilsvarende posisjon har vi innen sjøkabelteknologi. Vi har også miljøer som behersker vannkraftlogistikk og kraftmarkedet. Disse representerer kompetanse som ikke så lett lar seg flytte på, men kan og bør videreutvikles her hjemme. Også i forhold til vedlikehold og oppgradering av eksisterende anlegg her hjemme, er nok valget av leverandører lite påvirket av hvem som eier anleggene.

⁷⁸ Simpson (1994) sammenligner produktiviteten for norskeide og utenlandskeide bedrifter i norsk industri for perioden 1974-89. Hun finner at utenlandskeide bedrifter er større og mer produktive. Men når det kontrolleres for det faktum at de bedrifter som er utenlandskeide er systematisk annerledes enn norskeide, finner hun ikke lenger at utenlandskeide bedrifter har høyere produktivitet.

SNF rapport nr. 20/02

Producers	Equipment Suppliers	
	Generation	Trans./Distn.
Fortun, SF Statkraft, N Statoil, N BKK, N Vattenfall, S	<p>Hydro</p> <p>Civil Works C.G. Jensen DK Norplan, N Skanska, S NPC, S Vattenfall Engn. S Norplan, S WP System, S</p> <p>Turbines Kværner, N Vaplan, S Undernas, S Turab, S Hallaryd, S Water Pumps, SF Flycht, S</p> <p>Electrical Works ABB</p>	<p>Thermal</p> <p>Boilers Kværner Generator, S Kværner Enviropower, S ABB Carbon, S Foster Wheeler, SF Tampella, SF Volund A/S, DK Burmeister and Wain, DK KW, S Jernforsen, S Osby-Parca, S</p> <p>Gas Turbines ABB Stahl, S Kongsberg AS, N.</p> <p>Prime Movers., Diesels Burmeister and Wain, DK</p>
		<p>Contractors Linjebygg AS, N Elektrotec AB, S Transelectric, S</p> <p>Conductors Hydro Aluminium, N Elektrokoppar, N</p> <p>Insulators Norsk Teknisk, N Porselen AS N.</p> <p>Towers Carl C Jensen, DK Stålteknik, DK Potila ky, SF Jalso AS, N</p>



Figur 7. Kompetansemiljøer innen energiforsyning i det nord-europeiske el-markedet (kilde: Singh, et al., 2001).

Noe annerledes kan situasjonen være for elektroteknisk systemkompetanse på utstyrssiden, hvor Norge er én blant flere ledende kompetansemiljøer. Etter at kraftutbyggingen flatet ut på 1990-tallet har aktiviteten blitt trappet kraftig ned. De store energiselskapene hadde selv prosjektledelsen i utbyggingsprosjektene og har derfor også gjennomført innskrenkninger internt. De store entreprenørselskapene som bygget dammer og tunneler (f.eks Veidekke) har gått over på andre oppgaver. Når det gjelder vanddelen, ble Kværners produksjon av turbiner m.m. på 1990-tallet solgt til General Electric og er nå en del av GE Energy. Dette er et stort internasjonalt selskap som produserer vannrelatert utstyr til kraft-

anlegg. De har fremdeles en del produksjon i Norge som den eneste store, men markedet er internasjonalt. I tillegg har vi Møller energi som driver i mindre skala, bl.a med rehabiliteringsoppdrag på kraftanlegg. I forhold til el-komponenter er ABB og Siemens dominerende på det norske markedet (Osland, 2002).

Heller ikke når det gjelder turbinproduksjon er vi enerådende, og dermed også mer sårbare. En studie av bistandsrelaterte vannkraftprosjekter med basis i finansiering i ulike vestlige land konkluderer med at hvilke leverandører som involveres i kontraktene henger nokså nært sammen med hvem som er finansieringslandet. Tyskerne velger sine, nordmennene sine osv. (Singh, et al., 2001). I forhold til de teknologiområdene kan derfor også eierforholdet ha en betydelig rolle for næringens videre utvikling. Oversikten i Figur 7 viser viktige selskaper innen kompetansefelt.

Norge er i det hele tatt svært langt framme når det gjelder kraftverk-teknologi. Kværners kompetanse er internasjonalt konkurransedyktig, og er et resultat av et langsiktig og stabilt samarbeide med norske kraftprodusenter. En rekke FoU-aktiviteter er blitt samfinansiert av leverandører og kraftprodusenter, og lagt til forskningsmiljøer ved NTNU/SINTEF. Denne felles satsingen kom isteden for at de ulike selskapene etablerte egne forskningsavdelinger. Dermed ble det også lettere å få til kompetanseoverføring bedriftene i mellom. Institusjonen SINTEF Energiforskning kunne i 2001 feire 50 års jubileum.

Utenlandsk eierskap synes heller ikke å avskjære muligheten for samarbeid med norske kompetansemiljøer. Blant annet har NEXANS Norge (tidligere Alcatel Kabel Norge) sammen med SINTEF Energiforskning (tidligere EFI), spilt en sentral rolle i utviklingen av et internasjonalt anerkjent sjøkabelmiljø i Norge. Denne kompetansen ble basisen for etablering av en sjøkabelfabrikk i Halden. Denne fabrikken leverer kabler til kraftnæringen og offshoreindustrien over hele verden (Xergi, 2001).

Rusten, et al. (1999) fant enkelte eksempler på at noen utenlandskeide bedrifter flyttet forskning og utvikling til utlandet, men hovedtendensen var at det foregikk en vesentlig FoU-virksomhet ved den norske avdelingen.

Den nevnte studien indikerer altså at det ikke forekommer noen systematisk tapping av FoU-ressurser ut av landet som følge av utenlandske oppkjøp. Men det kan allikevel tenkes at den utenlandske kjøper tapper det opprinnelige norske selskapet for verdier på andre måter. For det første kan en utenlandsk majoritetsinteresse etter oppkjøp vedta at ressurser skal flyttes ut av landet. Hvis det var riktig, ville en forvente at verdien av minoritetsinteresser i slike selskaper ville falle som følge av utenlandsk oppkjøp. Det synes ikke å være noen empiriske studier på dette basert på norske data. Empiriske studier basert på internasjonale data finner imidlertid at verdien av minoriteteiernes aksjer øker som følge av oppkjøp (se Eckbo, 1998). Dette er i så fall i strid med hypotesen om at det oppkjøpte selskapet blir tappet for verdier. For det andre kan det tenkes at utenlandske selskaper kjøper opp norske selskaper til en lav pris, og dermed får dem på 'billigsalg'. En empirisk studie basert på norske data avviser denne

hypotesen (se Eckbo, 1998). I tråd med resultatene fra internasjonale studier finner den at selgende aksjonærer i Norge oppnår en betydelig gevinst sammenlignet med aksjekursen før oppkjøpet blir offentliggjort. Studien finner at verdiøkningen faktisk er større i de tilfeller der en norsk bedrift blir oppkjøpt av en utenlandsk bedrift. En mulig forklaring kan være at når det åpnes for muligheten for utenlandske oppkjøp vil det kunne være flere aktuelle bydere og dermed hardere konkurranse om å kjøpe opp den aktuelle bedriften.

10.3 Sammendrag

Anvendelsen av elektrisk kraft er fleksibel, kan lett fordeles mellom ulike anlegg, reguleres innen et anlegg i valgfrie mengder og til ulike formål. Energiforsyning er for alle industrier en strategisk faktor og en nødvendig forutsetning for utnyttelse av alle produksjonsfaktorer. De virkelig store kostnadene oppstår om leveransene holder ujevn kvalitet eller uteblir. Tilgang på elektrisitet må derfor anses som en meget viktig faktor for samfunnets nærings- og samfunnsmessige utvikling.

Diskusjonen om eierskapets betydning for kraftnæringen avhenger av hvilke enheter i næringen vi snakker om. Tradisjonelt måtte kraftkrevende industri ligge i nærheten av kraftressursene. Forbedret overføringsteknologi gjorde det mulig for den kraftkrevende industri å velge andre lokalisering-løsninger. Den teknologiske utviklingen bidrar således til å svekke grunnlaget for felles kompetanseenheter mellom lokale produksjonsanlegg og den kraftkrevende industri. Innen kraftnæringen skjer det to former for fjernstyring parallelt. Fusjoner og oppkjøp medfører at administrasjoner fra ulike steder i større grad samordnes. På den måten blir en del lokalt styrte produksjonsanlegg fjernstyrt fra hovedkontorer lokalisert et annet sted. Samtidig er bransjen preget av en utstrakt teknisk fjernstyring. Ansvar for den tekniske styringen av anleggene og administrasjonen behøver heller ikke være geografisk samlokalisert. For eksempel har Norsk Hydro etablert en koordinert styringssentral for sine kraftanlegg på Rjukan, mens kraftdivisjons toppledelse er lagt til konsernhovedkontoret i Oslo. Et vedlikeholdsteam reiser rundt og tar seg av de store overhalingsprosjektene. Lignende organisasjonsmodeller vil en også finne blant andre aktører som finnes i det norske markedet.

Den konsentrasjonen som bransjen nå opplever som følge av endringene i markedsforholdene, bidrar ytterligere til at mange kraftverk blir eid utenfra. Fjernstyring, koordinert vedlikehold og koordinering av drift, innkjøp og omsetning er viktige stikkord for denne utviklingen. For disse enhetene blir ikke forskjellene på norsk og utenlandsk eierskap vesentlig forskjellig. De blir uansett eksternt eid, og sammenslåing til større enheter vil uansett kunne innebære at bedriftene tar ut noen rasjonaliseringsgevinster gjennom å kutte noe ned på dobbeltfunksjoner.

Mer viktig blir spørsmålet om regionale implikasjoner relatert til hovedkontoraktivitetene i de tilfellene hvor eierskapet kan tenkes å bli flyttet til utlandet. Spørsmålet blir dermed hva som er de regionale implikasjonene ved eksternt eierskap, og mer spesifikt om de regionale ringvirkningene vil være

avhengig av *hvem* de eksterne eierne er: Statkraft, en annen norsk eier (eventuelt med hovedkontoret i en annen region), eller en utenlandsk eier.

Dernest vil effektene av eksternt eierskap være noe avhengig av *omfanget*. I følge Porter (1990) kan et betydelig omfang av utenlandske etableringer, sett fra vertslandets ståsted, sees på som et tegn på at landets egen økonomi har en del svakheter. Innenlandske selskaper ser ut til å mangle evnen til å forsvare sine markedsposisjoner overfor utenlandske etableringer. En slik argumentasjon, slik vi betrakter det, passer dårlig inn i sammenhenger hvor det ikke synes å være nasjonale alternativer. Det er imidlertid viktig å huske på at Porter i betydelig grad baserer seg på store økonomier. I små land vil markedsgrunnlaget i noen tilfeller for lite i forhold til avkastningsbehovet. Dermed er det rimelig at det i et land som Norge lettere vil forekomme situasjoner med manglende egedekning, enn i mer folkerike nasjoner. En slik manglende egedekning preget nettopp situasjonen i forrige århundre, da vi ikke hadde kapital eller nok teknologisk kompetanse til å fullt ut utnytte de verdiene som lå i fossekraftressursene.

Det må imidlertid ikke glemmes at utenlandske selskaper kan spille en viktig og *positiv rolle* i forhold til produktiv forbedring og teknologisk fornyelse. For små land er det særlig viktig med slike eksterne "input". Her er det nærliggende å nevne den betydning internasjonal kompetanse har hatt for utviklingen av petroleumsindustrien, ikke minst de første årene da denne virksomheten ble bygd opp. De aller fleste land har utover 1990-tallet nokså åpne grenser i forhold til det å tillate direkte investeringer utenfra. Mange land, deriblant Norge, har i tillegg en politikk som tar sikte på å stimulere til at slike etableringer finner sted. I forhold til vertslandets økonomi vil etableringer fra utlandet ha direkte og indirekte innvirkninger. Det kan blant annet gi teknologioverføringer med koblinger både framover og bakover i verdikjeden. Etableringene vil påvirke det industrielle miljø og dermed også "klimaet" for entreprenørskap. I forhold til arbeidsmarkedet kan ringvirkningene sees i sammenheng med arbeidsplassetableringer, dynamikk og kvalitet. I svært mange sammenhenger vil dette være positivt.

Det vil være naturlig å betrakte etableringer fra utlandet som en *logisk konsekvens* av at økonomien blir mer og mer internasjonal. Det inkluderer også norske selskaper som etablerer seg i utlandet. De tilfeller hvor slike etableringer kan være et problem, er når utenlandske etableringer blir for dominerende i forhold til landets øvrige økonomi. Da vil det på sikt kunne ha negativ innvirkning på evnen til å utforme en selvstendig og robust industripolitikk.

Innføring av eierskapsnøytrale konsesjonsregler vil utvilsomt gjøre norske fallrettigheter mer interessante for utenlandsk kapital. Et interessant spørsmål i den sammenheng blir hva slags organisatoriske implikasjoner slike oppkjøp vil ha for de datterselskapene som berøres. Hva slags strategiske løsninger som velges, vil nok avhenge av *formålet med oppkjøpet*. Er hensikten først og fremst å investere i et selskap som hovedsakelig fortsatt skal betjene det norske markedet, er det lite trolig at dette i særlig grad berører organisatorisk status (porteføljeinvestering) i den norske enhetene (datterselskapet).

Er formålet derimot å kombinere vannkraft med andre tilsvarende vannkraftanlegg, eventuelt i kombinasjon med andre former for energibærere som selskapet allerede besitter, kan det være mer aktuelt å teknisk fjernstyre anleggene (diversifisering). Om teknisk fjernstyring også vil medføre at en flytter kontroll, strategier og produktutvikling vil også avhenge av hva slags kompetanse konsernet selv besitter. Er investor et selskap uten betydelig kompetanse innen vannkraftteknologi, men som ønsker å satse på denne energiformen, synes det logisk at "centre of excellence" modellen velges, og at en dermed overlater mye av ansvaret til datterselskapet. Organisasjonsformen vil kunne innebære at den norske virksomheten får autoritet og beslutningsmyndighet innenfor konsernet, eventuelt også på vegne av tilsvarende anlegg i andre land (nordisk hovedkontor).

Denne rollen vil kunne tilfalle den norske enheten ut fra at den innehar betydelig spisskompetanse som er svært vanskelig å bygge opp andre steder eller å flytte. Koblingene til FoU-miljøene i Norge (for eksempel SINTEF Energi-forskning A/S) kan komme til å bli viktige elementer i en slik vurdering.

Er det derimot snakk om et utenlandsk oppkjøp fra en aktør som allerede har betydelig kompetanse med vannkraft, kan strategien være å samle "kunnskapen" til ett sted. På hvilken måte dette påvirker det norske hovedkontoret, avhenger om det blir denne eller enheten i utlandet som blir favorisert. Blir et utenlandsk miljø foretrukket, vil dette utvilsomt føre til en nedbygging av den norske hovedkontorenheten, og samtidig svekke båndene til norske leverandører og kompetansemiljøer. For produksjonsenhetene gjelder derimot stedbundenhet uavhengig av hvem som eier anleggene. Hovedkontorene og kompetansemiljøene er stort sett å finne i mer sentrale strøk. Hva slags konsesjonsregime en har i forhold til hjemfall, vil derfor ha svært begrenset betydning for distriktene, mens det blir mer åpent om hvordan et eventuelt reguleringsregime som mer innbyr til utenlandsk eierskap påvirker miljøene på sentrale steder. Vår antagelse er at heller ikke for disse miljøene blir konsekvensene videre dramatiske, da kompetansen disse besitter er verdifull og ikke så lett lar seg flytte.

11. AVSLUTTENDE MERKNADER

Hjemfallsinstituttet ble innført i en nasjonal brytningstid med nyvunnet uavhengighet og økende erkjennelse av vannkraftens betydning i industrialiseringen. Hjemfall ble et viktig instrument i en målsetting om å sikre offentlig kontroll med en ressurs av stor nasjonaløkonomisk betydning.

Nå, nærmere 100 år etter at hjemfallsinstituttet ble innført, er ordningen satt under press. Målsettingen med denne rapporten har vært å vurdere nærmere noen sider knyttet til å skape et eierskapsnøytralt regelverk, bl.a. effektiv inndraging av grunnrente og næringspolitiske aspekter. Vi har valgt å ta et prinsipielt utgangspunkt for denne drøftingen, samtidig som vi har prøvd å sette hjemfallsinstituttet i en historisk ramme.

Vann er et produkt som har sammensatte egenskaper og en rekke ulike anvendelser, anvendelser som ikke trenger være gjensidig utelukkende. Vann kan på den ene siden være en *fellesressurs* (kollektivt gode). På den annen side kan vann også ha karakter av å være et *privat konsumgode*. Problemet er at én persons konsum av vann kan ha *eksterne virkninger*. Vann som ressurs kan således forvaltes med ulike utgangspunkt: Man kan utforme regulering som ivaretar fellesskapets interesser ved utøvelsen av private rettigheter til vann, eller man kan utforme lover og regler som regulerer privat utnyttelse av en offentlig eid felles ressurs. Vi har i rapporten pekt på at ulike hensyn som taler for offentlig eiendomsrett, i prinsippet også kan tilgodeses gjennom offentligrettslige rådighetsinnskrenkninger av forskjellig art, og eventuelt ved en viss utvidet rådighet for allmennheten eller det offentlige til bestemte formål. I denne vurderingen er det imidlertid viktig også å se på hvilket handlingsrom myndighetene forventer å ha i forhold til forvaltning av denne fellesressursen i fremtiden.

I tillegg til at myndighetene har målsettinger i forhold til forvaltningen av vann som fellesressurs, har man også interesser i forhold til å sørge for at den verdiskapingen som fellesressursen gir opphav til, kommer fellesskapet til gode. Igjen er dette en målsetting som kan ivaretas enten gjennom offentlig eiendomsrett, eller ulike former for beskatning av den verdiskaping som har sitt opphav i privat eiendoms- eller disposisjonsrett til ressursen.

Retningen å gå i forhold til å skape et eierskapsnøytralt regelverk blir således avhengig av hvordan man best kan realisere målsettingene knyttet til forvaltning og beskatning – i dag og i fremtiden. Vi har basert drøftingen på noen alternative regimer; uten å ta endelig stilling til hvilket av disse som er mest hensiktsmessig. Et regime er basert på at myndighetene har de beskatnings- og reguleringsredskaper som er nødvendige for å ivareta fellesskapets interesser i forhold til fellesressursen. Dette regimet innebærer således at hjemfall avvikles. Et annet er basert på at eierskap representerer et handlingsrom som regulering ikke gir, eller forventes å kunne gi. Dette regimet innebærer at hjemfall opprettholdes, men samtidig slik at det ikke diskrimineres mellom ulike markedsaktører. Vi har skissert to alternative utforminger av dette regimet; enten at hjemfall er ubetinget, eller at hjemfall gjøres betinget. Alle regimene innebærer

at det introduseres et skarpere skille mellom staten som forvalter, og det offentlige som eier av markedsaktører.

Hver for seg har disse regimene sine styrker og svakheter. En *avvikling* av hjemfallsinstituttet vil løse problemene som vi i dag erfarer knyttet til innelåsing/utestenging av eierskap, og disinsentiver for reinvestering/-vedlikehold mot slutten av konsesjonsperioden, noe som forventes å kunne gi en effektiviseringsgevinst. Samtidig vil en slik løsning øke betydningen av grunnrentebeskatningen og lett skape betydelige vindfall gevinster.

En eierskapsnøytral utforming av dagens ordning med *ubetinget* hjemfall vil selvsagt løse problemene med innelåsing dersom man klarer å innføre hjemfall for *alle retter samtidig* (f.eks. gjennom lovendring), og ikke som en konsekvens av at det gjennomføres en transaksjon eller et tiltak. Samtidig gjenstår en ikke ubetydelig utfordring knyttet til å introdusere mekanismer som gir korrekte insentiver til reinvestering og vedlikehold mot slutten av konsesjonsperioden, selv om omfanget av dette problemet kan reduseres med en lang konsesjonsperiode. Endelig oppstår også spørsmålet om hvordan hjemfalte retter skal disponeres. Det er flere gode grunner til at markedet benyttes som allokeringmekanisme hvis ressursen fortsatt skal utnyttes kommersielt. Hvilket valg som foretas i den forbindelse, påvirker også nivået på grunnrentebeskatningen.

Et alternativ til dagens ordning, og som fortsatt bygger på offentlig eiendomsrett til ressursen, er å gjøre hjemfall *betinget*. Ressursen kan altså disponeres av private aktører så lenge ikke overordnede samfunnsmessige hensyn tilsier en endring i bruksmåten. Dette er et regime som i all hovedsak løser innelåsing- og reinvesteringsproblematikken, selv om det fortsatt vil eksistere en viss regulatorisk risiko som kan påvirke tilpasningen. Samtidig oppstår utfordringer knyttet til potensielle vindfall-gevinster og grunnrentebeskatning. Disse utfordringene aksentueres hvis hjemfalte rettigheter ikke reallokeres til markedsbestemte priser.

Forkjøpsrett er et verktøy som myndighetene kan benytte i forhold til våre vassdragsressurser ut fra en målsetting om å ivareta samfunnsmessige hensyn. Dette innebærer imidlertid at det offentlige skiller skarpt mellom sin rolle som forvalter, og sin rolle som eier av markedsaktører. *Forvalteren* kan tiltrå sin lovbestemte forkjøpsrett ut fra en samfunnsmessig vurdering, for eksempel med sikte på å unngå utbygging, eller med sikte på nedlegging. Eierskapsnøytralitet innebærer imidlertid at en kommunal, fylkeskommunal eller statlig eid kommersiell aktør må forholde seg til de samme rammevilkår som enhver annen privat aktør. Det gjelder også forkjøpsrett. Staten kan med andre ord ikke benytte forkjøpsretten til å skaffe sin egen markedsaktør fordeler fremfor de andre aktørene i markedet.

Eierskapsnøytrale konsesjonsregler vil med stor sannsynlighet skape større mulighet for utenlandske selskaper til å kjøpe seg opp i norsk kraftnæring. Grunnen er at en endring i hjemfallsinstituttet vil skape et marked for fallrettigheter, og dermed et marked for kjøp av salg av selskapene som eier

fallrettighetene og benytter vannressursene til kraftproduksjon. Å åpne for utenlandske oppkjøp vil kunne bidra til en *bedre drift* i norsk kraftnæring. Ved å skape et marked for selskapskontroll kan en oppnå gevinster også i de selskapene som ikke blir berørt av noen oppkjøp. Dermed vil et marked for selskapskontroll ikke bare ha effekt på de oppkjøpte selskapene, men også kunne disiplinere kraftselskaper som ikke blir kjøpt opp.

Konkurransen om oppkjøp bidrar også til at norske kraftprodusenter ikke selges på billigsalg. Gjennom fusjoner og oppkjøp legges grunnlaget for å skape det som av enkelte er karakterisert som *slagkraftige enheter*. Uansett om det er en utenlandsk aktør eller Statkraft som gjennom oppkjøp blir stor i markedet, skal myndighetene ut fra konkurransehensyn legge begrensninger på den store aktørens oppkjøp.

Et interessant spørsmål i sammenheng med at innføring av eierskapsnøytrale konsesjonsregler vil gjøre norske fallrettigheter mer interessante for utenlandsk kapital, blir hva slags regionale og organisatoriske implikasjoner slike oppkjøp kan ha for de datterselskapene som berøres. Vår konklusjon er at hjemfallsregime vil ha svært begrenset betydning for distriktene. Det er mer åpent hvordan et reguleringsregime som innbyr til utenlandsk eierskap påvirker miljøene på *sentrale* steder. Vår antagelse er at heller ikke for disse miljøene blir konsekvensene videre dramatiske, da kompetansen disse besitter er verdifull og ikke så lett lar seg flytte.

12. REFERANSER

- Barros, P. P., og L. Cabral (1994): "Merger Policy in Open Economies," *European Economic Review*, **38**: 1041-1055.
- Bassett, K. (1984): "Corporate Structure and Corporate Change in a Local Economy: The case of Bristol," *Environment and Planning A*, **16**(8): 879-900.
- Bauer, C. J. (1998): "Slippery Property Rights: Multiple Water Uses and the Neoliberal Model in Chile, 1981-1995," *Natural Resources Journal*, **38**(Winter): 109-155.
- Behrman, J. N., og W. A. Fischer (1980): *Overseas R&D Activities of Transnational Companies*. Cambridge, MA.: Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers.
- Behrman, J. N., og R. E. Grosse (1990): *International Business and Governments. Issues and Institutions. I: Critical Issues Facing The Multinational Enterprise.*: University of South Carolina Press.
- Benito, G. R. G. (1999): "Industrial Clusters and Foreign Companies "Centers of Excellence," i *Centres of Excellence in Multinational Firms*, red. av U. H. Pedersen. London: Macmillan.
- Bergland, T. (1985): "Hjemfall av eiendom og rettigheter etter norsk vassdragsrett. Historisk, rettskildemessig gjennomgang av hjemfallsinstituttet," i *Hjemfall av vannkraft, kraftverk og vannreguleringsanlegg*. Oslo: Juridisk avdeling i NVE.
- Bjørndalen, J. (1992): *Et konkurransedyktig Norge: Kraftsektoren*. SNF Rapport 63/92.
- Bjørndalen, J., og B. Singh (1996): *Rammebetingelser for eierskap i kraftnæringen*. SNF Rapport 68/96.
- Boadway, R., og N. Bruce (1984): "A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax," *Journal of Public Economics*, **24**: 231-239.
- Bond, S. R., og M. P. Deverux (1995): "On the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty," *Journal of public Economics*, **58**: 57-71.
- Bowen, R. L., J. E. T. Moncur, og R. L. Pollock (1991): "Rent seeking, Wealth Transfers and Water Rights: The Hawaii Case," *Natural Resources Journal*, **31**: 429-448.
- Britton, J. N. H. (1976): "The Influence of Corporate Organization and Ownership on the Linkages of Industrial Plants: A Canadian Enquiry," *Economic Geography*, **52**(4): 311-324.
- Cave, M. (1995): *Franchise Auctions in Network Infrastructure Industries*. OECD Report Commissioned by the Competition and Consumer Policy Division at the OECD
- Caves, R. E. (1989): "Mergers, Takeovers and Economic Efficiency: Foresight vs. Hindsight," *International Journal of Industrial Organization*, **7**: 151-174.
- Chandler, A. D. (1977): *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*. Harward: Belknap.
- Comment, R., og G. Jarell (1987): "Two-Tier and Negotiated Tender Offers: The Imprisonment of the Free-Riding Shareholder," *Journal of Financial Economics*, **19**: 283-310.

SNF rapport nr. 20/02

- Crocker, K. J., og S. E. Masten (1988): "Mitigating Contractual Hazards: Unilateral Options and Contract Length," *Rand Journal of Economics*, (Autumn): 327-343.
- DeAngelo, H., og E. Rice (1983): "Antitakeover Charter Amendments and Stockholder Wealth," *Journal of Financial Economics*, **11**: 329-360.
- Demsetz, H. (1968): "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, **11**(April): 55-65.
- Eckbo, B. E. (1998): "Bedriftsoppkjøp og verdiskapning," i *Fusjoner og oppkjøp*, red. av K. Boye, og C. B. Meyer. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 244-278.
- Eckbo, B. E., og P. B. Solibakke (1991): "Bedriftsoppkjøp og internasjonalisering: Norge og Europa i 1980-årene," *Beta: Tidsskrift for bedriftsøkonomi*, **5**: 1-30.
- ECON (2001): *Hjemfallsinstituttet hindrer verdiskapning i kraftsektoren*. ECON Senter for økonomisk analyse, ECON-notat nr. 35/01.
- Evans, A. W. (1973): "The Locations of Headquarters of Industrial Companies," *Urban Studies*, **10**: 387-395.
- Eyde, S. (1939): *Mitt liv og mitt livsverk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Faktaheftet (2001): *Energi- og vassdragsvirksomhet i Norge*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Fama, E. F. (1980): "Agency Problems and the Theory of the Firm," *Journal of Political Economy*, **88**: 288-307.
- Fama, E. F., og M. C. Jensen (1983): "Separation of Ownership and Control," *Journal of Law and Economics*, **26**: 301-325.
- Fane, G. (1987): "Neutral Taxation under Uncertainty," *Journal of Public Economics*, **33**: 95-105.
- Farrell, J., og C. Shapiro (1990): "Horizontal Mergers: An Equilibrium Analysis," *American Economic Review*, **80**: 107-126.
- Firn, J. R. (1975): "External Control and Regional Development: The case of Scotland," *Environment and Planning A*, **7**(4): 393-414.
- Fleischer, C. A. (1985): "Statens råderett over hjemfalt eller ekspropriert eiendom," i *Hjemfall av vannkraft, kraftverk og vannreguleringsanlegg*. Oslo: Juridisk avdeling i NVE.
- Fors, G. (1996): *R&D and Technology Transfer by Multinational Enterprises*, The Industrial Institute for Economics and Social Research.
- Furre, B. (1971): *Norsk Historie 1905-1940.*: Det Norske Samlaget.
- Galbraith, J. R. (1994): *Competing with Flexible Lateral Organizations.*: Addison-Wesley Publishing Company.
- Green, M. B., og R. B. McNaughton (1997): *The Location of Foreign Direct Investment*. Avebury, UK.: Aldershot.
- Gretland, B., og A. C. Stray Ryssdal (1998): "Motstandsstrategier ved oppkjøp," i *Fusjoner og oppkjøp*, red. av K. Boye, og C. B. Meyer. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 142-161.

- Greve, H. R. (1996): "Hvem styrer styret? Styrets rolle i bedriftsledelsen," i *Eierskap og kapital som konkurransefaktor*, red. av T. Reve. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, J. C., og T. Selstad (1999): *Regional omstilling: Stukturbestemt eller styrbar?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Harstad, R. M. (1999): "Franchise Bidding Without Holdups: Utility Regulation with Efficient Pricing and Choice of Provider," *Journal of Regulatory Economics*, **15**: 141-163.
- Hill, S., og M. Munday (1995): "Foreign Manufacturing Investment in France and the UK: A Regional Analysis of Locational Determinants," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, **86**(4): 311-327.
- Hodne, F. (1981): *Norge økonomiske historie 1815-1970*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag.
- Hodne, F., og O. H. Grytten (2002): *Norsk Økonomi i det 20. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Horn, H., og L. Persson (2001): "The Equilibrium Ownership of an International Oligopoly," *Journal of International Economics*, **53**(2): 307-333.
- Hveding, V. (1980): *Vannkraft i Norge*. Trondheim: Universitetet i Trondheim, NTH Institutt for Vassdragsutbygging.
- Industry Canada (1998): *Framework for Spectrum Auctions in Canada*. Industry Canada.
- Jakobsson, E. (1996): "Industrialisering av älvar. Studier kring svensk vattenkraftutbyggnad 1900-1918," i: *Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg*, nr. 13.
- Jarell, G. A., J. A. Brickley, og J. M. Netter (1988): "The Market for Corporate Control: The Empirical Evidence since 1980," *Journal of Economic Perspectives*, **2**: 49-68.
- Jarell, G. A., og A. B. Poulsen (1987): "Shark Repellents and Stock Prices: The Effects of Anti-takeover Amendments since 1980," *Journal of Financial Economics*, **19**: 127-168.
- Jensen, M. C., og W. H. Meckling (1976): "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, **3**: 305-360.
- Joskow, P. L., R. Schmalensee, og E. M. Bailey (1996): *Auction Design and the Market for Sulfur Dioxide Emissions*. National Bureau of Economic Research Working Paper 5745.
- Kahan, M. (1999): *An Economic Analysis of Rights of First Refusal*. New York University School of Law Working Paper 99-009.
- Kaplow, L. (1986): "An Economics Analysis of Legal Transitions," *Harvard Law Review*, **99**: 511-617.
- Kvinge, T. (1994): *Utenlandske oppkjøp og etableringer i norsk industri. Motiver, omfang og utvikling*. Forskningsstiftelsen Fafo Rapport 162.

SNF rapport nr. 20/02

- Laffont, J.-J., og J. Tirole (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Leibenstein, H. (1966): "Allocative Efficiency versus X-Efficiency," *American Economic Review*, **56**: 392-415.
- Lied, F. (1992): *Vannkraft i Norge*. Trondheim: Universitetet i Trondheim.
- Linn, S., og J. McConnell (1983): "An Empirical Investigation of the Impact of 'Antitakeover' Amendments on Common Stock Prices," *Journal of Financial Economics*, **11**: 361-400.
- Love, J. H. (1989): "External Takeover and Regional Economic Development. A Survey and Critique," *Regional Studies*, **23**(5): 417-429.
- Lund, D. (2002): "Petroleum Tax Reform in Scandinavia," Losby Gods.
- Malatesta, P. H., og R. A. Walkling (1988): "Poison Pill Securities: Stockholder Wealth, Profitability, and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, **20**(347-376).
- Manne, H. G. (1965): "Mergers and the Market for Corporate Control," *Journal of Political Economy*, **73**: 110-120.
- Maskin, E. S., og J. G. Riley (1985): "Auction Theory with Private Values," *American Economic Review*, **75**(2): 150-155.
- Massey, D. (1984): *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Productions*. London: Macmillan.
- Meeks, G. (1981): "Profitability Measures as Indicators of Post-merger Efficiency," *Journal of Industrial Economics*, **29**(4): 335-344.
- Meyer, C. B. (2000): "Hovedkontorlokalisering i den nye økonomien," i *The new economy -drøm eller virkelighet*, red. av L. B. Methlie. Bergen: SNF-årbok, Fagbokforlaget.
- Milgrom, M., og J. Roberts (1992): *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International.
- Milgrom, P., og R. Weber (1982): "A Theory of Auctions and Competitive Bidding," *Econometrica*, **50**(5): 1089-1122.
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mitchell, J. F. (2001): "Can a Right of First Refusal be Assigned?", *The University of Chicago Law Review*, **68**(3): 984-1006.
- Nilsen, B. T. (1985): "Omfanget av hjemfallsretten," i *Hjemfall av vannkraft, kraftverk og vannreguleringsanlegg*. Oslo: Juridisk avdeling i NVE.
- Næss, A. (1998): *Fossekraft og lange linjer: Hafslund ASA 1898-1998*. Oslo: Gyldendal.
- Osland, O. (2002): *Kraftnæringen som næringsmiljø og verdiskaper*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (kommer).
- Pedersen, U. (1995): *Staten som eier og regulator*. SNF rapport 33/95.

SNF rapport nr. 20/02

- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Ravenscraft, D. J., og F. M. Scherer (1987): *Mergers, Sell-Offs and Economic Efficiency*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ravenscraft, D. J., og M. Scherer (1989): "The Profitability of Mergers," *International Journal of Industrial Organization*, **7**: 101-116.
- Riksrevisjonen (1999): *Reguleringsmodellen for monopolkontroll av nettfunksjonene i kraftmarkedet*. Notat
- Rose, C. M. (1990): "Energy and Efficiency in the Realignment of Common-Law Water Rights," *Journal of Legal Studies*, **XIX**: 261-296.
- Rumelt, R. (1974): *Strategy, Structure and Economic Performance*. Boston: Harvard University Press.
- Rusten, G. (1990): *Hvorfor omlokalisere hovedkontorer? En studie av hovedkontorflyttinger i Norge 1967-1987*. Bergen: Institutt for geografi. Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen.
- (2000): "Geography of Outsourcing: Business Service Provision Among Firms in Norway," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, **9**(12): 122-134.
- Rusten, G., S.-E. Jakobsen, og T. Kvinge (2000): "Foreign Direct Investment and Regional Effects: The Case of Norway," SNF Arbeidsnotat 60/2000.
- Rusten, G., T. Kvinge, og S.-E. Jacobsen (1999): *Internasjonalt eierskap i norsk næringsliv - Omfang og effekter nasjonalt og regionalt*. SNF Rapport 24/99.
- Scherer, F. M. (1988): "Corporate Takeovers: The Efficiency Arguments," *Journal of Economic Perspectives*, **2**: 69-82.
- Scherer, F. M., og D. Ross (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton Nifflin Company.
- Schön, L. (1990): "Elektricitetens betydelse för svensk industriell utveckling," *Energisystem, Utveckling & Miljø*.
- Scott, A., og G. Coustalin (1995): "The Evolution of Water Rights," *Natural Resources Journal*, **35**(Fall 1995): 821-979.
- Shleifer, A., og R. W. Vishny (1988): "Value Maximization and the Acquisition Process," *Journal of Economic Perspectives*, **2**: 7-20.
- Simpson, M. J. (1994): *Foreign Control and Norwegian Manufacturing Performance*. Statistics Norway Discussion paper 111.
- Singh, B., H. K. Nordås, og A. Knudsen (2001): *NDF and the Energy Sector: A Sector Study with Project Evaluations*. CMI Commissioned Report.
- Skaar, J., og L. Sørgard (2002): *Temporære flaskehalsar og oppkjøp i norsk kraftforsyning*. SNF Arbeidsnotat
- Stiansen, O. (1986): "Hjemfall av vannfall og vassdragsreguleringsanlegg m.v.," *Lov og rett*, (2): 67-82.
- Sunnevåg, K., og A. Bjorvatn (2000): "Bør frekvenser selges på auksjon?," *Magma*, **3**(4): 31-53.

- Sunnevåg, K. J. (1999): "Strategier for skattereform," *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, **113**: 115-136.
- (2000): "Designing Auctions for Offshore Petroleum Lease Allocation," *Resources Policy*, **26**: 3-16.
- (2001): "Auctions Combined with Ex Post Taxation - Expected Revenue when Three Parties Want a Piece of the Cake," *Arbeid sendt til vurdering for publisering*.
- Svønnæs, A., og T. A. Thalhaug (1991): "Hvem tjener på fusjoner og oppkjøp?," *Praktisk Økonomi & Ledelse*.
- Sørgard, L. (1997): "Domestic Merger Policy in an International Oligopoly: The Nordic Market for Electricity," *Energy Economics*, **19**: 239-253.
- (2000): *Fusjoner og oppkjøp - drivkrefter og virkninger*. Makt- og Demokratiutredningen. Rapport nr. 24.
- Vickers, J., og G. Yarrow (1988): *Privatization*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Vickrey, W. (1961): "Counterspeculation, Auction, and Competitive Sealed Tenders," *Journal of Finance*, **16**(March): 8-37.
- Vogt, J. (1971): *Elektrisitetslandet Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- (1971): *Elektrisitetslandet Norge. Fra Norsk vassdrags- og elektrisitetsvesens historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Walker, D. I. (1999): "Rethinking Rights of First Refusal," *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, **5**.
- Williamson, O. E. (1976): "Franchising Bidding for Natural Monopolies - In General and with Respect Top CATV," *Bell Journal of Economics*, **9**: 56-69.
- Xergi (2001): Informasjonsmagasin for SINTEF Energiforskning AS, **3-4**.
- Young, D., M. Goold, G. Blanc, R. Bühner, D. Collis, J. Eppink, T. Kagano, og G. J. Seminario (2000): *Corporate Headquarters: An International Analysis of their Roles and Staffing*. London: Ashridge Strategic Management Centre.