

*Utredning om aktuelle modeller for en  
hjemfallsordning ved vannkraftsproduksjon*

**Av**

**Eirik S. Amundsen og Lars Bergman**

## **Forord**

Undertegnede har hatt som oppdrag å vurdere ulike forslag til en hjemfallsordning for vannkraftverk. Oppdragsgiver er Sekretariatet for Hjemfallsutvalget. Nærmere spesifisering av oppdraget er gitt i Dokument nr. 8 fra Sekretariatet for Hjemfallsutvalget, datert 5. januar 2004 (siste versjon). Bakgrunns materialet vi har hatt til rådighet for vurderingene er også spesifisert i dette dokumentet. I siste del av oppdraget er vi i tillegg blitt tilstilt kopi av brev fra Kommunenes Sentralforbund (brev av 3. juli, 10. oktober og 24. oktober 2002) og dessuten et dokument av 29. januar 2004 fra Kommunenes sentralforbund med kommentarer til et tidligere utkast. Synspunkter herfra er tatt hensyn til i utredningen.

Oppdraget er utført i perioden 27. november 2003 til 20. februar 2004.

Eirik S. Amundsen  
Professor i samfunnsøkonomi

Lars Bergman  
Professor i samfunnsøkonomi

# Innhold

- 1. Bakgrunn og formål**
  - Kort om bakgrunn for hjemfallsordning
  - Kort om formål for utredning
  - Kort om ulike modeller som skal sammenliknes
- 2. Eksisterende ordning og behovet for endring**
  - Kort om eksisterende konsesjonslovgivning
  - Endrede forhold og behov for endring
    - Internasjonalisering og forskjellsbehandling av utenlandske og innenlandske eiere
    - Innelåsing og hindringer for kraftsverksomsetning
    - Svake insentiver for optimale investeringer ved konsesjonstidens utløp
    - Svekket behov for å styre kraftproduksjon og å fordele kraft til kraftbrukere
  - Avskrivningsregler og forgrepet hjemfall
  - Spesielt om konsesjonstidens lengde
- 3. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og vurderingskriterier**
  - Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og skillet mellom allokering og fordeling
  - Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og grunnrente
  - Vurderingskriterier
    - Hensyn til myndighetenes fremtidige muligheter for styring og kontroll
    - Inndragning av grunnrente
    - Effektiv ressursbruk og verdiskaping
      - Insentiver til investering
      - Et velfungerende marked for selskapskontroll
    - Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger
- 4. Ordinært hjemfall**
- 5. Overføring av eiendomsrett til offentlige organer**
- 6. Ressurshjemfall**
- 7. Ordinært hjemfall med kompensasjonsordninger**
- 8. Andelshjemfall**
- 9. Total opphevelse av hjemfallsordningen**
- 10. Oppsummering og samlet vurdering**

## ***1. Bakgrunn og formål***

Det eksisterer i dag lovgivning om konsesjon av erverv av vannfallrettigheter og om regulering av vassdrag til produksjon av elektrisk energi. Lovgivningen på dette området går tilbake til tiden omkring forrige århundre da det var stor aktivitet blant private aktører med hensyn til å erverve vannfall for industrielle formål. En utbredt frykt for at vannfallene ville gå over på utenlandske hender medførte at det ble innført krav om konsesjon og at vannfall med anlegg vederlagsfritt skulle tilfalle staten ved utløpet av konsesjonen (hjemfall). Bakgrunnen for konsesjonslovgivningen var altså blant annet å ivareta nasjonale kontra utenlandske interesser når det gjaldt å eierskap og forvaltning av vannkraftsressursene.

I følge dagens ordning er alle (- utenom staten selv -) som ønsker å erverve vannfall og regulere vassdrag til produksjon av elektrisk energi underlagt konsesjonsplikt. For offentlige konsesjonærer (statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner) er konsesjonene tidsubegrenset mens den er tidsbegrenset for private konsesjonærer (inntil 60 år). Det er kun private konsesjonærer som er underlagt vilkår om hjemfall. Imidlertid er det i de senere år reist innvendinger mot hjemfallsordningen ved at denne kunne stride mot EØS-reglene om fri etableringsrett og fri kapitalflyt og at ordningen kunne legge hindringer i vegen for strukturutvikling og samfunnsøkonomisk effektivitet i kraftsektoren. På denne bakgrunn sendte Regjeringen i november 2002 ut et høringsutkast om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Endringene som ble foreslått tok i hovedsak utgangspunkt i tre hovedpremisser; hensynet til langsiktig nasjonal råderett over vassdragsressursene, hensynet til offentlige inntekter og hensynet til effektiv ressursbruk og verdiskaping. I grove trekk går de foreslåtte endringene ut på at også offentlige konsesjonærer skal ha tidsbegrensede konsesjoner og underkastes vilkår om hjemfall (75 år etter lovendring). På denne måten er det søkt å oppnå såkalt eierskapsnøytralitet. I løpet av høringsrunden fremkom det imidlertid sterke synspunkter og Regjeringen nedsatte derfor i april 2003 et offentlig utvalg (Hjemfallsutvalget) med oppgave å utrede hvordan en videreført hjemfallsordning bør utformes. Hjemfallsutvalget står som oppdragsgiver for denne utredningen.

Formålet med denne utredningen er å gi en kort sammenlikning av aktuelle modeller for hjemfallsordningen med utgangspunkt i dagens utforming av hjemfallsreglene. Ved sammenlikningen tas det hensyn til samfunnsøkonomiske objektive kriterier som bl.a. inndragning av grunnrente og effektiv resursbruk. Også en fullstendig avvikling av hjemfall vurderes opp mot de samme kriteriene. Underlagsmaterialet for vurderingene består av en rekke dokumenter utarbeidet for hjemfallsutvalget.<sup>1</sup>

Utredningen tar utgangspunkt i to hovedspørsmål som knytter seg til utforming av en hjemfallsordning: 1) hvilke innhold skal eventuelle nye regler ha? og 2) hvordan skal eventuelle nye regler innføres? Når det gjelder det første spørsmålet vil utredningen ta for seg følgende aktuelle ordninger:

1. *Ordinært hjemfall*: Hjemfall av fall, reguleringer og anlegg slik det fremkommer av industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 17 og vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4.
2. *Overføring av eiendomsrett til offentlige organer* (forslag fra Advokatfirmaet Thommessen (ved Gunnar Martinsen)
3. *Ressurshjemfall*: Hjemfall omfatter kun naturressursen. Ressursen kan tenkes verdsatt på ulike måter
4. *Ordinært hjemfall med kompensasjonsordninger*: Ved hjemfall kompenserer staten hele eller deler av verdien av fall, reguleringer og/eller anlegg. Kompensasjonen kan eventuelt gjøres gjeldene ved innføring av nye regler
5. *Andelshjemfall* (forslag fra Advokatfirmaet Haavind Vislie DA ved Johan Fr. Remmen)
6. *Total opphevelse av hjemfallsordningen*
7. *Konsesjonsperiodens lengde*

---

<sup>1</sup> Disse omfatter: Regjeringens høringsnotat av 29. november 2002, KS-notat av mai 2002 utarbeidet av Simonsen Føyen Advokatfirma, Econs rapport 20/02, Econs rapport 21/02, SNFs rapport 20/02, Sekretariatets notat nr. 1 av 5. juni 2003, Thommessens notat av 21. august 2003, Advokatfirmaet Haavind Vislie Das notat av 15. oktober 2003, Thommessens notat av 9. desember 2003, Sekretariatets notat nr. 7 av 1. oktober 2003, Sekretariatets notat nr. 8 av 5. januar 2004, brev av 3. juli, 10. oktober, 24. oktober 2002 fra Kommunenes Sentralforbund.

Når det gjelder det andre spørsmålet vil utredningen ta for seg følgende aktuelle muligheter: innføring ved lovendring, innføring ved fremtidige transaksjoner og innføring basert på en opsjonsrettighet.

## ***2. Eksisterende ordning og behovet for endring***

Lovgivning omkring konsesjon og hjemfall er i dag regulert i Industrikonsesjonsloven som omhandler erverv av vannfallsrettigheter og Vassdragsreguleringsloven som omhandler vassdragsregulering til produksjon av elektrisk energi (henholdsvis lov nr. 16 og 17 av 14. desember 1917).

### **2.1 Hovedtrekkene ved ordningen**

Hovedtrekkene i disse lovene er som følger:

- Erverv av eiendomsrett, bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett til vannfall som ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 1.000 naturhestekrefter er konsesjonspliktig såfremt erververen er andre enn staten. (Statsforetak er også konsesjonspliktig)
- For private erververe er konsesjonen begrenset for inntil 60 år
- For statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner er konsesjonen som hovedregel ubegrenset i tid. Det samme gjelder for aksjeselskap, almenaksjeselskap, andelslag og andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av statsforetak eller en eller flere kommuner eller fylkeskommuner
- Selskapenes konsesjonsrettslige status vil kunne endres dersom den offentlige eierandelen øker til over 2/3 eller synker under denne grense
- For private eiere gjelder det at vannfall og anlegg i sin helhet tilfaller staten med full eiendomsrett og uten vederlag ved utløpet av konsesjonstiden (hjemfall).
- Det er et krav at anleggene på hjemfallstidspunktet er i fullt ut driftsmessig stand
- Inntil en tredjepart av det hjemfalte anlegg eller dets verdi tildeles de kommuner hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger.
- Som kompensasjon og som andel i de verdier som blir skapt ved reguleringen skal det ytes årlig konsesjonsavgift til staten og til de berørte kommuner og fylkeskommuner.
- Det skal ytes konsesjonskraft med inntil 10 prosent for hvert vannfall til kommuner og fylkeskommuner som anleggene ligger i.

- Det kan inngås avtale med privat konsesjonær om at staten med en gang overtar vannfall og anlegg når mindre enn 25 år gjenstår av konsesjonstiden samtidig som konsesjonæren gis adgang til å erverve eiendomsrett til de hjemfalte rettigheter for en periode av 50 år. (såkalt: *foregrepet hjemfall*)

## 2.2 Kritikken av eksisterende ordning

Hjemfallsinstituttet har som nevnt en lang historie. I de senere år er det imidlertid skjedd en del endringer som har gitt grunnlag for å gå igjennom ordningen med sikte på revisjon. Dette er dels endringer som følger av energiloven av 1990 med friere omsetning av elektrisk kraft og utvikling av et nordisk kraftmarked og dels EØS - avtalens bestrebelser på å legge forholdene til rette for fri etableringsrett og fri kapitalmobilitet innenfor EU - EØS- området. Følgende forhold har spesielt vært gjenstand for oppmerksomhet:

### *Forskjellsbehandling av utenlandske og norske eiere*

Private og utlendinger som erverver fallrettigheter er underlagt vilkår om hjemfall mens norske offentlige eiere ikke er det. Dette gir sistnevnte gruppe en økonomisk fordel. EFTA Surveillance Authority (ESA) har i denne sammenheng inntatt det standpunkt at gjeldende konsesjonsregler med ulike bestemmelser om konsesjonstid og hjemfall for offentlige og private erververe er i strid med EØS-avtalen artikkel 31 om fri etableringsrett og artikkel 40 om fri kapitalmobilitet. ESA hevder at det norske regelverket ikke er eierskapsnøytralt slik at foretak fra andre EØS-stater ikke kan delta i denne sektoren på lik linje med offentlige norske foretak. Regjeringens holdning til dette spørsmålet er imidlertid at forvaltningen av vannkraftsressursene faller utenfor EØS-avtalens virkeområde (se Regjeringens høringsnotat av 29. november 2002, s. 6 og 7). Når energiministeren og OED likevel legger frem forslag om en eierskapsnøytral ordning begrunnes det med hensynet til en effektiv utnyttelse av vannkraftsressursene og effektiv konkurranse i kraftmarkedet.

### *Innelåsing og hindringer ved omsetning av kraftverk og eierandeler i kraftverk*

Verdien av et kraftverk i fri omsetning vil være basert på forventede nettogevinster. For en privat kjøper vil fremtidige nettogevinster kun være frem til hjemfall inntreffer. For en offentlig kjøper vil nettogevinstene kunne være tidsubegrenset. En privat kjøper vil derfor ikke verdsette kraftverket like høyt som en offentlig aktør. Videre vil en

offentlig aktør som ønsker å kjøpe et privat verk kunne få konsesjonen omgjort til en tidsbegrenset konsesjon uten hjemfall. Dette vil øke de forventede nettogevinstene av kraftverket og den offentlige aktøren vil alt annet like være villig til å betale mer for verket enn det en privat aktør ville være. Med samme resonnement vil regelverket gi offentlige aktører insentiver til å unngå å utløse tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall ved å invitere privat kapital på eiersiden. Eksisterende ordning kan derfor på denne måten gå på bekostning av å utvikle et effektivt marked for eierskap til kraftselskap.

*Svake insentiver for samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i perioden før konsesjonstidens utløp*

Eiere av kraftverk som er underkastet hjemfall vil ikke uten videre sette i gang investeringer i oppjusteringer og utbedringer når hjemfallstidspunktet nærmer seg fordi den privatøkonomiske lønnsomheten av slike investeringer krever avkastningen over lengre tidsperioder. Oppjusteringer og utbedringer vil imidlertid typisk være samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer og disse bør gjennomføres på best mulig tidspunkt. Når den samfunnsøkonomisk riktige beslutningen er å føre kraftverket videre vil manglende oppjustering og utbedring kunne innebære et tap for samfunnet ved at samfunnets resurser ikke anvendes på best mulig måte. Så lenge hjemfall kun omfatter en mindre andel av kraftverkene kan man si at problemet er begrenset. Problemet vil imidlertid få sterkt økende betydning dersom det innføres hjemfall for alle kraftselskaper.

*Svekket behov for å styre kraftproduksjon og å fordele kraft til kraftbrukere*

Tradisjonelt er kraftforsyning blitt sett på som en offentlig oppgave med vekt på å sikre god tilgang på elektrisk kraft innefor enkeltregioner. Dette gjenspeiles også i den høye andelen av offentlig eierskap innen kraftproduksjonen (ca 85% av kraftproduksjonen). Med den nye energiloven og utviklingen av et nordisk kraftmarked med utbredt handel over landegrensene basert på markedsvilkår er ikke behovet det samme for spesielt å sikre kraftforsyningen innenfor enkeltregioner. Behovet for spesielt å stimulere til offentlig innsats på dette området gjennom fordelaktige ordninger slik som fravær av hjemfall er derfor også i stor grad falt bort.

### **2.3 Gjeldende regler om forsert avskrivning og foregrepet hjemfall**

I Sekretariatets notat (Dok.nr 7) vises det til at det for konsesjoner med hjemfallsvilkår tillates forsert avskrivning slik at driftsmidlene er avskrevet til null på hjemfallstidspunktet. Forserte avskrivninger medfører lavere inntekstskatt i perioden før hjemfall og økt nåverdi av kontantstrømmen. Beregninger viser imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig til å oppveie virkningen av hjemfall. Kortere avskrivning medfører at et kraftverk som hjemfaller blir lønnsomt for eieren i enda noen år i tiden før hjemfall (avhengig av kraftpris), men likevel ikke helt frem til hjemfallstidspunkt.

I følge gjeldende lover er det anledning til å inngå avtale om foregrepet hjemfall når det gjenstår mindre enn 25 år av konsesjonsperioden. Denne ordningen er innrettet med sikte på å bøte på problemet med at konsesjonsperioden kan være for kort til at investeringen forrentes. Staten overtar eiendomsretten til kraftverket men det gis konsesjon for nye 50 år. I Sekretariatets notat Dok. 7 pekes det på at ordningen nok bidrar til å trekke inn grunnrente til staten, men at det likevel er en del uheldige sider ved ordningen, blant annet at staten binder seg til fortsatt drift ved tidligere eier og at forhandlingene om foregrepet hjemfall er administrativt krevende.

### **3. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og vurderingskriterier**

I det følgende gjennomgås de ulike vurderingskriteriene ved sammenlikningen av modellene for hjemfall. Først gis det imidlertid en kort fremstilling av begrepene samfunnsøkonomisk lønnsomhet og grunnrente. Skillet mellom allokering og inntektsfordeling tas også opp.

#### **3.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og skillet mellom allokering og fordeling**

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet består i at ressursene i samfunnet anvendes på best mulig måte for å tilfredsstille konsumbehovene til medlemmene i samfunnet. Ressurser er å forstå i vid forstand (for eksempel inklusive miljøressurser) liksom også konsumbehovene er å forstå i vid forstand (for eksempel konsum av naturopplevelser). Samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer derfor at en naturressurs som for eksempel et fossefall anvendes til beste formål ut fra individenes preferanser (betalingsvillighet): for eksempel som uberørt ressurs for naturopplevelser eller til kraftproduksjon. I tillegg er det et spørsmål om *i hvor stor grad* man skal anvende ressursen til et bestemt formål. Prinsippet for tilpasning i denne forbindelsen er at den marginale samfunnsøkonomiske kostnaden (inklusive negative eksterne effekter for eksempel for miljøet) ved å frembringe en enhet av et gode skal være lik den marginale betalingsvilligheten for å konsumere dette godet.

Det generelle prinsippet for tilpasning sier noe om allokeringen av ressurser dvs hvordan ressursene i samfunnet skal fordeles i produktiv virksomhet. Det er dette som først og fremst er samfunnsøkonomenes anliggende. Populært kan man si at optimal allokering av samfunnets ressurser innebærer at det ikke sløses med ressurser. Spørsmålet om allokering må imidlertid skilles fra spørsmålet om fordeling av inntekter og goder på individene i samfunnet. Fordeling av inntekt og goder kan påvirkes gjennom beskatning og inntektsoverføring og anses i denne sammenheng for å tilhøre politikkenes oppgave. Spørsmålet om hvor rimelig det er at staten overtar kommunale og fylkeskommunale vannfall med kraftproduksjonsanlegg som er betalt av kommunene, fylkeskommunene og deres innbyggere uten noen form for kompensasjon må også sies å tilhøre politikkenes oppgave og vil derfor ikke bli behandlet i denne utredningen. (Jfr. Brev av 10. og 24. oktober 2002 fra Kommunenes Sentralforbund).

### 3.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og grunnrente

Liksom for mange andre typer av produksjon som direkte benytter seg av naturressurser eller tjenester fra naturen vil det også innenfor vannkraftproduksjon være grunnlag for å høste en grunnrente. Grunnrente er et særlig overskudd som kommer i tillegg til overskudd man ellers normalt oppnår ved produksjon av varer og tjenester. Grunnrenten kan betraktes som en markedsmessig vurdering av verdien av de naturgodene som direkte anvendes i produksjonen og som er gitte gratis fra naturens side. Grunnrenten er å betrakte som en betaling for bruken av disse innsatsfaktorene.

Årsaken til at det eksisterer grunnrente for naturens tjenester og kapital er at de er knappe i de forstand at man ikke kan produsere alternativer til dem med den teknologien vi har i dag enten fordi dette er fysisk umulig eller fordi kostnaden ved å gjøre det er alt for høy. Lønnsomheten av naturressursene kan også variere alt etter kostnaden knyttet til å utnytte dem. På denne måten vil grunnrenten variere; det fins for eksempel kraftverk med en meget høy grunnrente og det finnes kraftverk uten grunnrente (dvs. marginale verk). Det er viktig å være klar over at eksistens og høsting av grunnrente ikke står motsetning til en samfunnsøkonomisk optimal allokering av ressursene (og baserer seg for eksempel ikke på noen form for monopolprissetting). Spørsmålet om hvem som skal høste grunnrenten (for eksempel en privat eier eller en kommune, en fylkeskommune eller staten gjennom beskatning ) er ikke et allokeringsspørsmål men snarere et fordelingsspørsmål på samme måte som fordeling av andre overskudd. Imidlertid kan fordeling av grunnrente gjennom beskatning ha allokeringsevirkninger dersom skattesystemet ikke er nøytralt.

Som nevnt kan grunnrenten til en naturressurs slik som et fossefall betraktes som verdien av tjenestene som naturressursen yter. Prinsipielt sett er det flere måter en eier av en naturressurs kan få betaling for å stille tjenestene fra naturressursen til rådighet. Det kan innkreves en årlig leie liksom man gjør det under festeavgiftsordningen for tomtearealer. Dessuten - dersom staten står som eier med fri beskatningsrett - kan tjenestene fra en naturressurs i første omgang stilles gratis til rådighet men på en slik måte at det innkreves en særlig grunnrenteskatt i etterkant. Denne grunnrenteskatten blir da å betrakte som betaling for tjenestene som naturressursen yter. Elementer av en

slik ordning er klart til stede både ved den norske kraftverksbeskatningen og ved beskatningen av ressursrenten knyttet til petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel. Fordelen med denne ordningen er at verdien av tjenestene fra naturressursen til enhver tid får en markedsmessig vurdering i form av størrelsen av det særlige overskuddet (grunnrenten) som dukker opp. Endelig kan man også i sin helhet overdra eiendomsretten ved å selge naturressursen. I prinsippet vil da prisen på naturressursen være lik nåverdien av all forventet fremtidig grunnrente.

Under det norske skattesystemet for kraftsektoren er det imidlertid ikke juridisk eier av fossefallet som alene mottar betaling (grunnrenten) for å stille tjenestene fra fossefallet til rådighet. Grunnrenten deles generelt sett mellom kommune og fylkeskommune hvor kraftverket ligger, staten og eier av kraftverket (i den grad ikke hele grunnrenten trekkes inn.)

I praksis er det imidlertid nødvendig å skille mellom det teoretiske begrepet grunnrente og det man kan kalle realisert grunnrente. Det teoretiske begrepet grunnrente kan best forstås som overskudd av vannkraftsproduksjon utover det normale i en langsiktig likevekt når ressursene anvendes på best mulig måte for samfunnet. Realisert grunnrente kan forstås som det overskuddet som beregnes som grunnrente gjennom grunnrentebeskatningen. Det kan imidlertid være mange grunner til at teoretisk grunnrente og realisert grunnrente avviker fra hverandre. Kraftmarkedet kan være ute av langsiktig likevekt og de realiserte overskuddene kan avvike fra hva de ville ha vært i en langsiktig likevekt med samfunnsøkonomisk optimal ressursbruk. Dersom det for eksempel er overinvestert i sektoren som helhet, vil realiserte overskudd være mindre enn det som svarer til overskuddene med samfunnsøkonomisk optimal ressursbruk, mens de ville kunne være større dersom det er underinvestert (større knapphet og høyere priser). På samme måte vil også utøvelse av markedsrett kunne føre til et avvik mellom de to overskuddsbegrepene ved at monopolprofitt også inngår i overskuddet. Videre vil også hjemfallsinstituttet kunne føre til avvik mellom de to størrelsene ved at det kan påvirke investeringsatferden til selskapene og dermed størrelsen av de overskuddene som realiseres.

### **3.3 Vurderingskriterier**

Sammenlikningen av de ulike ordningene for hjemfall vil basere seg på en rekke kriterier. Disse gis i det følgende en noe mer utførlig omtale.

#### *3.3.1 Hensyn til myndighetenes fremtidige muligheter for styring og kontroll*

Hjemfallsinstituttet stammer fra en periode da statens rammeverk for forvaltning av naturressurser var dårlig utbygd og usikkerheten med hensyn til de langsiktige virkningene av vannfallsoppkjøpene var meget stor. Det var derfor viktig å sikre seg at ikke irreversible beslutninger om fremtidig bruk av vannfallene ble truffet av de nye eierne. Dette ble sikret gjennom hjemfallsinstituttet ved at staten overtok vannfallene ved konsesjonstidens utløp og sto fritt til å velge fremtidig bruk av vannfallene.

I dag er rammeverket for styring og kontroll av vassdragene utbygget på en helt annen måte. Utover hjemfallsinstituttet fins den såkalte “Samlet plan” for utbygging av vassdrag og dessuten ulike verneplaner. Dette rammeverket kategoriserer vassdragene ut fra (nåtidige og fremtidige) miljømessige og økonomiske hensyn slik at det blir en helhetlig vurdering av utnyttelsen av vassdragene. I tillegg til verneplaner og samlet plan fins også regler om forkjøpsrett for staten og dessuten generelle ekspropriasjonsregler. I dag er det derfor ikke på samme måte nødvendig å eie vannfallressursene for å kunne utøve kontroll. Man må likevel også gjøre seg klart at bruk av ekspropriasjonsregler som alternativ til hjemfall kan utløse krav om erstatning av et meget stort omfang. Dette må imidlertid også relateres til at antallet ekspropriasjoner begrunnet i ønske om endret bruk vannfallet sannsynligvis vil være meget lavt og at ekspropriasjon vil gjøre det mulig å frembringe den ønskede endringen innenfor en relativt kort periode sammenliknet med den perioden man kan komme til å vente inntil konsesjonsperioden utløper og anlegget hjemfaller.

I brev fra Kommunenes Sentralforbund datert 3. juli 2002 pekes det spesielt på at statens styrings- og kontrollmuligheter overfor kommunale og fylkeskommunalt eide selskaper i dag er vidtgående og at det foreligger hjemler til å gå inn og revidere dagens industri- og vassdragsreguleringskonsesjoner. Selv om disse ikke har vært benyttet frem til i dag, gir de staten en utstrakt adgang til å pålegge nye vilkår av både miljømessig og økonomisk karakter dersom det finnes nødvendig.

Dersom det ved hjemfall av et vannkraftverk er lønnsomt for samfunnet fortsatt å drive kraftproduksjon, er det vanskelig å begrunne at det nødvendigvis må være staten som skal stå som eier i tiden etter hjemfall for at ressursene skal kunne utnyttet på en samfunnsøkonomisk god måte. Intensjonen med den nye energiloven er nettopp at kraftproduksjon og kraftomsetning skal kunne foregå i et fritt marked inklusive en fri omsetning av kraftverk mellom ulike eiertyper.

For samfunnet kan det imidlertid i noen tilfeller være lønnsomt at et vassdrag overgår til annen virksomhet. Det kan for eksempel være at man for rekreasjons - eller turistformål søker å få vassdraget mest mulig tilbakeført til opprinnelig tilstand. Slike ønsker om endringer vil imidlertid være mer sannsynlig for gamle konsesjoner ettersom nyere konsesjoner har vært vurdert på bakgrunn av "Samlet plan" og ulike verneplaner som søker å ta langsiktige hensyn når det gjelder alternativ bruk av vassdragene. Som styringsinstrument i denne sammenhengen må man si at hjemfallsinstituttet ikke er et særlig presist instrument for forvaltning ettersom det kan gå opp til flere tiår fra ønsket om endring inntreffer til endring kan realiseres i følge hjemfallreglene. I slike tilfeller er det et spørsmål om ikke andre regler vil kunne tas i bruk for å gjennomføre en lønnsom samfunnsøkonomisk endring hurtigere (for eksempel regler om forkjøpsrett og ekspropriasjon). Man kan også konstatere at andre naturressurser hvor styring og kontroll er viktig for samfunnet har klart seg med et tilpasset regelverk uten å bruke hjemfallsinstituttet (for eksempel for private tomter i byområder eller for private skogsområder og skogsplantasjer).

Samfunnets interesser for forvaltning av naturherligheter slik som vannfall og vassdrag uttrykkes ikke kun gjennom staten, men også gjennom kommunale og fylkeskommunale organer som kan treffe beslutninger basert på samfunnsmessige hensyn. I brev fra Kommunenes Sentralforbund datert 3. juli 2002 pekes det i denne sammenheng på at det er en vesentlig forskjell mellom offentlige eiere av vannfall på den ene side og private og utenlandske eiere av vannfall på den andre siden. Spesielt heter det (side 3) "Offentlige eiere har et bredt samfunnsansvar overfor sine innbyggere som ikke påhviler private og utlendinger. Kommunale og fylkeskommunale eiere er ikke alene orientert mot hva som til enhver tid gir best avkastning. Kommuner og fylkeskommuner har både et økonomisk ansvar og et

miljømessig ansvar overfor sine innbyggere. Kommunale og fylkeskommunale eiere tar hensyn til viktige forhold uavhengig av om det omfattes av det til enhver tid gjeldende konsesjonsregelverket. Staten har i tillegg en rekke andre måter å gå inn og påvirke og styre kommuner og fylkeskommuner dersom dagens industrirettslige regler og eiernes handlinger ikke i tilstrekkelig grad tilgodeser viktige hensyn.”

Når det gjelder de ulike modellene som skal utredes kan man peke på at spørsmålet om hjemfall som instrument for styring og kontroll ikke direkte er knyttet til spørsmålet om kompensasjon for hjemfalte anlegg. Derimot er spørsmålet om og når hjemfall inntreffer viktig (ved lovendring, ved transaksjon eller ved opsjon) ettersom tidspunkt for å kunne gjennomføre ønskede endringer (for eksempel alternativ bruk av vassdraget) avhenger av dette.

### *3.3.2 Inndragning av grunnrente*

En viktig side ved hjemfallsinstituttet har vært at staten har hatt mulighet for å inndra en del av grunnrenten fra private verk utover det som var mulig gjennom det gamle regnskapslikningssystemet som gjaldt for verk som leverte til kraftkrevende industri (hovedsakelig gjennom inntektsskatt og formuesskatt). For kommunale og fylkeskommunale verk hadde staten kun begrensede muligheter for å inndra grunnrente. De offentlige kraftverkene var underkastet såkalt prosentlikning som var et sjablongmessig system som i stor grad var ufølsomt overfor grunnrenten som knyttet seg til det enkelte verk. De offentlige kraftverkene fungerte som *non-profit* foretak og de kommunale regnskapsforskrifter var dårlig tilpasset et system for forretningsmessig drift av kraftverkene. I denne perioden ble grunnrenten i stor grad overført til kraftbrukerne gjennom lave kraftpriser selv om en del også ble trukket inn av eierkommunene ved inntektsskatt, formuesskatt og ved direkte uttak av overskudd. (Amundsen, Andersen og Sannarnes, 1992)

I dag er muligheten for løpende å trekke inn grunnrente betydelig forbedret gjennom det nye systemet for kraftverksbeskatning som har eksistert siden 1997. I forhold til de tidligere skattesystemene er det lagt opp til mer lønnsomhetsbasert beskatning. I tillegg til overskuddsskatt pålegges alle selskaper grunnrenteskatt, naturressursskatt, eiendomsskatt og dessuten konsesjonsavgift og konsesjonskraftsavståelse. Av beregnet grunnrente blir 27 prosent beskattet til staten men også de andre skattene og

avgiftene bidrar til å inndra grunnrente. Formentlig er også statens (og ikke kun kommunenes og fylkeskommunenes) mulighet for å inndra grunnrente forbedret betydelig gjennom det nye skattesystemet.

Hjemfall av et kraftverk innebærer at staten ved hjemfallstidspunktet inndrar nåverdien av all fremtidig grunnrente. Staten ville imidlertid også uten hjemfall med fortsatt drift av verket kunne inndra grunnrente gjennom grunnrentebeskatningen. Nåverdien av dette ville imidlertid være mindre enn det hjemfall ville medføre fordi det ikke kun er staten som inndrar grunnrente fra verket i driftsperioden. På den annen side er det et vesentlig spørsmål for størrelsen av inndradd grunnrente hvordan staten velger å forvalte det hjemfalte kraftverk: om det overgår til et statsforetak, selges (leies ut) til private eller om det legges ned med tanke på å alternativt bruk av fossefall og vassdrag.

Ettersom det er et krav at kraftverket ved hjemfallstidspunktet er i fullt ut driftsmessig stand, vil hjemfall imidlertid kunne representere en større verdi enn nåverdien av all fremtidig grunnrente fra verket. Selv et marginalt kraftverk uten grunnrente (men med kun normal avkastning) vil - ved fortsatt drift - gi positiv avkastning og verdier til staten når det ikke betales noe for å overta anleggene. Generelt kan man si at staten inndrar mer enn grunnrenten fra et kraftverk som er underkastet den ordinære hjemfallsordningen.

### *3.3.3 Effektiv ressursbruk og verdiskaping*

Vannkraftsektoren representerer en stor verdi for det norske samfunn og det er et vesentlig spørsmål hvordan de ulike modellene kan påvirke effektiviteten og verdiskapingen i denne sektoren. Samfunnsøkonomisk sett er det også vesentlig å avgjøre hvordan det enkelte vannfall og vassdrag best kan anvendes for det norske samfunn, hva enten dette er i kraftproduksjon eller på annen måte. I denne utredningen vil vi imidlertid begrense oss til å ta for oss to forhold. Det ene dreier seg om hvordan de ulike modellene påvirker insentiver for investering og det andre dreier seg om hvordan de ulike modellene påvirker markedet for selskapskontroll.

En sammenlikning mellom de ulike alternativene med hensyn til effektivitet og verdiskaping må ta utgangspunkt i antakelser om de berørte selskapenes atferd. I

moderne litteratur om selskapsledelse betones det ofte at det fins mange ulike interessegrupper i et selskap. Til disse interessegruppene hører selskapets eiere, ansatte og kunder men også innbyggerne på de steder der selskapet er lokalisert og eventuelt andre mer perifere grupper inngår. Imidlertid er det i mange sammenhenger naturlig å fokusere på en av disse interessegruppene, nemlig selskapets eiere. Samtidig er det naturlig å betrakte selskapsledelsen som en agent hvis oppgave det er å på beste måte å ivareta eierens/eiernes interesse.

I det følgende går vi ut fra at det er eieren (som kan bestå av flere individer og/eller institusjoner) som er den dominerende interessenten i et selskap. Sett fra eierens synspunkt bør da selskapet drives slik at det gir høyest mulig bidrag til eierens formue. Normalt vil dette være ensbetydende med at selskapets verdi, definert som nåverdien av alle fremtidige gevinster etter skatt, maksimeres. I denne utredningen analyseres imidlertid en spesiell type av selskap, nemlig kraftselskap som utnytter vannfall med begrenset eierskaps- og disposisjonsrett. I slike selskaper kan den virksomheten som maksimerer selskapets verdi skille seg fra den som maksimerer bidraget til eierens formue. Dette skillet er en konsekvens av regelen om hjemfall.

Et kraftselskap som har konsesjon til å disponere et vannfall i en gitt periode skaper to typer av verdier. Den første er den samlede nettogevinsten som virksomheten gir under konsesjonsperioden. Denne verdien kan kalles "selskapsverdi". Den andre verdien, som kan kalles "restverdi", er lik nåverdien av de nettogevinster som anleggene og vannkraftsressursen kan generere etter hjemfallstidspunktet. Det er viktig å være klar over at disse to verdiene er gjensidig avhengige. Manglende vedlikehold i konsesjonstiden kan gi høyere selskapsverdi samtidig som restverdien blir lavere. Omvendt kan et omfattende vedlikehold i konsesjonstiden gi lavere selskapsverdi samtidig som restverdien blir høyere.

### Insentiver til investering

I vår analyse av ulike regler for hjemfall er det viktig å notere seg at selskapenes insentiv til å ta hensyn til restverdien avhenger av hvem som eier selskapet. For et selskap med utelukkende private eiere innebærer gjeldende regler om hjemfall at restverdien tilfaller staten. Dermed vil selskapsverdien være lik den formuen som tilfaller eieren. Som nevnt i forrige kapittel er en konsekvens av dette at selskapet har

insentiv til å forsømme vedlikehold av anleggene og unnlate nyinvesteringer (rehabilitering, opprustning etc av eksisterende anlegg) når konsesjonsperioden nærmer seg utløp og dermed å senke restverdien dersom dette fører til at selskapsverdien blir høyere. Et tilsvarende problem vil også oppstå om kommunale og fylkeskommunale verk hjemfaller til staten etter konsesjonstidens utløp. På denne måten medfører regelen om hjemfall en suboptimal atferd sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Dette problemet vil imidlertid være mer eller mindre stort avhengig av hvilke modell for hjemfall som anvendes. Dessuten vil også mulighetene for foregrepet hjemfall og hurtigere avskrivning spille inn når det gjelder selskapenes investeringsatferd.

For et kraftselskap som helt eies av staten skulle gjeldende regler om hjemfall imidlertid ha andre konsekvenser. Som eier av kraftselskapet og mottaker av anleggene ved hjemfall skulle det ligge i eierens (statens) interesse at selskapet drives slik at nåverdien av selskapet og restverdien blir så stor som mulig. Men dette betyr at regelen om hjemfall ikke skulle påvirke selskapets atferd; en rasjonell selskapsledelse skulle maksimere nåverdien av alle fremtidige gevinster uavhengig av om de oppstår før eller etter hjemfallstidspunktet. Med andre ord skulle regelen om hjemfall for statlig eide kraftselskap ingen negative effekter ha på insentivet til å vedlikeholde anleggene i konsesjonsperioden. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er dette fordelaktig for kraftverk som det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å drive videre. Men dette skulle også bety at eiermessig nøytralitet ikke uten videre kan oppnås gjennom å utstrekke regelen om hjemfall til også å gjelde statlig eide selskaper. Det kan imidlertid være grunn til å underbygge dette viktige prinsipielle poenget ytterligere.

Statlige selskaper kan være pålagt å drive etter samfunnsøkonomiske prinsipper<sup>2</sup>. Et eksempel på dette er Statnett som – fordi det forvalter et naturlig monopol (transmisjons- og overføringsnett) – spesielt er pålagt å ta samfunnsmessige hensyn i sine beslutninger. Statlige selskaper kan imidlertid også være pålagt å drive etter vanlige kommersielle prinsipper, dvs kun å legge bedriftsøkonomiske vurderinger til

---

<sup>2</sup> Det fins en omfattende litteratur om hvordan staten kan anvende sine selskaper til å korrigere for uheldige samfunnsøkonomiske virkninger som følge av oligopolistiske private selskaper atferd. (se for eksempel De Fraja and Delbono (1989, 1990), Delbono and Scarpa (1992) og Nese (2003)).

grunn for sin virksomhet og ikke samfunnsøkonomiske (i den grad disse strider mot hverandre). Statkraft er et eksempel på et statlig selskap som er pålagt å drive etter kommersielle prinsipper. Det er imidlertid viktig å peke på at det som er sagt om eierskapsnøytralitet for statlige selskaper i avsnittet over, fremdeles gjelder selv om det statlige selskapet er begrenset til kun å drive etter kommersielle prinsipper. Den vanlig fortolkningen av begrepet kommersielle prinsipper innebærer at selskapet - i eierens interesse - til enhver tid søker å maksimere verdien av selskapet. Dette innebærer at investeringsbeslutninger treffes på en slik måte at verdien av selskapet på hjemfallstidspunktet er størst mulig når verdiene i selskapet faller hjem til eieren selv. Det er også viktig å peke på at dette prinsippet gjelder uansett om staten på grunn av konkurransehensyn (for stor konsentrasjon) tvinges til å selge ut til annen side eller om det statlige selskapet fortsetter driften. I det tilfellet hvor staten er nødt til å selge ut, vil verdiene man realiserer være maksimale nettopp når også selskapet er drevet langsiktig optimalt. Prinsipielt sett vil det derfor ikke være tilsvarende investeringsproblemer som dem som er nevnt for private, kommunale og fylkeskommunale selskaper som faller hjem til staten.

Det kan likevel være grunn til å modifisere utsagnene ovenfor noe. Det er to grunner til dette. Den ene er at det statlige selskapet ikke nødvendigvis er entydig når det gjelder målet om å maksimere verdien av selskapet for eieren, men drives av en kombinasjon av målsettinger.<sup>3</sup> Den andre er at selskapet kan ha et blandet eierskap, med innslag av private, kommunale og fylkeskommunale eiere i tillegg til staten. (Et delprivatisert Statkraft ville falle i denne kategori.). I en slik situasjon vil det dukke opp en interessekonflikt. Den statlige eieren vil være interessert i å investere optimalt slik at verdien av selskapet maksimeres. De private eierne som mister verdier ved hjemfall vil derimot være interessert i å trekke ut størst mulige verdier i perioden forut for hjemfall. Dette kan gjøres gjennom manglende reinvestering og vedlikehold slik som forklart ovenfor. Utfallet av denne konflikten kan derfor være at selv selskaper med stort innslag av statlig eierskap kan underinvestere i selskapet i tiden forut for hjemfall.

---

<sup>3</sup> Dette er ikke uvanlig selv blant store selskaper. Levy and Sarnat (1993) nevner en rekke mål som et selskap kan styres etter: oppnå et tilfredsstillende overskudd, oppnå en passende markedsandel, maksimere salg, oppnå lav grad av interne konflikter i driften av selskapet, sørge for bedriftens overlevelse osv.

### Et velfungerende marked for selskapskontroll

Det er av vesentlig betydning for en effektiv bruk av vassdragsressursene og høy verdiskaping at kjøpere som er villig til å satse kapital og påta seg risiko får anledning til å kjøpe og selge eierandeler. De ulike modellene vil imidlertid kunne virke forskjellig når det gjelder kjøp og salg av selskaper og selskapsandeler. Som nevnt tidligere vil et kraftverk med hjemfall vurderes til en lavere verdi ved fri omsetning enn et kraftverk uten hjemfall. På samme måte vil også et kraftverk med hjemfall men uten kompensasjon bli vurdert til en lavere verdi enn et kraftverk med hjemfall men med kompensasjon. Mangel på nøytralitet i hjemfallsordningen vil også kunne gi innelåsingeffekter ved omsetning.

#### *3.3.4 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Virkninger av endringene i eierskapsstruktur som for tiden finner sted innenfor kraftsektoren er gjenstand for undersøkelse i SNF-rapport 20/02. Analysen tar for seg endringer for sysselsetting, underleveranser, drift- og vedlikeholdsarbeid, produksjon av vannkraftsutstyr (e.g. turbiner), kompetansemiljøer, klyngeeffekter, forskning og utvikling. Dette gjøres både for distrikter, for mindre byområder og for storbyområder. Spørsmålet om hvordan en endring i hjemfallsordningen kan tenkes å påvirke omstillingsprosessen og derved også ringvirkningene tas også opp i en viss utstrekning. Tankegangen er den at de ulike modellene for en hjemfallsordning vil kunne gi forskjellig utslag på fremtidig eierskap (utenlandske eiere, private norske eiere, offentlige eiere) og at dette i sin tur vil kunne påvirke verdiskapingen og ringvirkningene i Norge og i distriktene.

Det er i denne sammenhengen et vesentlig poeng at vannkraftproduksjon er meget kapitalintensiv og stedbunden. Kraftanleggene kan derfor ikke flyttes utenlands eller konsentreres i Norge. Den geografiske fordelingen av verdiskapingen vil derfor være meget stabil og uavhengig av eierskap (med mindre endret eierskap skulle føre til at man ønsker å nedlegge produksjonsanlegg. Dette er imidlertid meget lite sannsynlig ut fra en sunk-cost - betraktning). Samtidig vil også sysselsettingseffektene for vannkraftsproduksjonen av endret eierskap som følge av ulike hjemfallsordninger være meget små. Imidlertid vil en del viktige funksjoner som knytter seg til kraftproduksjonen slik som administrasjon og kraftslag kunne være mobile og bli påvirket av endret eierskap som følge av endring i hjemfallsordningen. For eksempel

kan det være viktig for en stor fremtidig eier å avgjøre hvor det kan være mest lønnsomt å lokalisere hovedkontoret for kraftvirksomheten. For en utenlandsk kjøper med hovedkontor i utlandet vil det etter all sannsynlighet være lønnsomt å trekke ut funksjoner som tidligere fant sted i Norge.

Når de gjelder de distriktsmessige ringvirkningene av kraftproduksjon ellers, pekes det i SNF-rapporten på at overgangen fra enlokaliseringssanlegg til flerlokaliseringssanlegg som fant sted fra 1960-årene av allerede har svekket den potensielle muligheten for lokal forankring fordi selskapene fant det hensiktsmessig å konsentrere driftsadministrasjon, vedlikehold og administrative funksjoner til større tettsteder. Anleggene ble også liggende i områder langt fra tettbygde strøk slik at det ikke lengre var grunnlag for å hente arbeidskraft, varer og tjenester lokalt. I de senere år er også sysselsettingen innenfor kraft- og vannforsyning redusert både for distrikter, andre byområder og storbyområder. Når det gjelder sysselsettingen innenfor kraftproduksjon i distriktene er sysselsettingen imidlertid i ferd med å stabilisere seg. Dette tyder på at rasjonaliseringspotensialet allerede er tatt ut. Videre regner man med at sysselsettingsnedgangen i kraftsektoren vil fortsette for de mindre byområdene, men styrke sin relative posisjon i de største byområdene.

Et viktig spørsmål er også hvordan det internasjonalt ledende FoU-miljøet knyttet til norsk kraftproduksjon vil bli påvirket som følge av omstillingene innenfor kraftsektoren. Det pekes i SNF-rapporten på at dette miljøet representerer kompetanse som ikke lett lar seg flytte på og at også valg av ekspertise og leverandører med hensyn til vedlikehold og oppgradering av eksisterende anlegg i stor grad vil være uavhengig av hvem som eier anleggene. Derfor vil disse forholdene ikke være særlig påvirkelige av endringer i hjemfallsordningen. Heller ikke kompetansen når det gjelder selve produksjonen av kapitalutstyr til kraftverk vil bli påvirket av dette. I SNF-rapporten pekes det dessuten på at det er det lite av såkalte "klyngeeffekter" innenfor kraftproduksjon, så heller ikke slike endringer vil utløses som følge av endret hjemfallsregime. Ettersom endret hjemfallsregime sannsynligvis ikke vil føre til nedlegging av kraftproduksjon i distriktene men kun til en eventuell endring av sammensetningen av eierskapet til kraftanleggene, vil kraftprodusentenes betydning som økonomisk drivkraft for næringsutvikling i regionene og distriktene med stor sannsynlighet ikke endres.

SNF-rapporten synes å være meget klar i sine konklusjoner. Når det gjelder ringvirkningene for distriktene og mindre byområder vil effektene av omstillingene i alle fall å være små uansett hvilke hjemfallsordning som velges. Videre hevdes det at utviklingen for kraftsektoren i de største byområdene skjer som følge av sammenslåing av kraftselskaper, men at dette vil være uavhengig av hva slags hjemfallsregime en har. Sammenfattende har SNF-rapporten følgende konklusjon: ”For produksjonsenhetene gjelder ... stedbundethet uavhengig av hvem som eier anleggene. Hovedkontorene og kompetansemiljøene et 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 antakelse er at heller ikke for disse miljøene blir konsekvensene videre dramatiske, da kompetansen disse besitter er verdifull og ikke så lett lar seg flytte.” (SNF rapport nr. 20/02 s. 99).

### ***3.4 Spesielt om konsesjonstidens lengde***

Generelt vil det gjelde at jo lengre konsesjonstiden settes jo mer skyves problemene med samfunnsøkonomisk inoptimale investeringer ut i tid. Dersom konsesjonstidens lengde er meget lang, for eksempel over 150 år, vil dette praktisk talt svare til tidsubegrenset konsesjon. Dagens nåverdi av hjemfallsretten for staten (inklusive verdien av anlegg og fremtidig grunnrente) ville da være tilnærmet null. Dog vil det fremdeles være staten som har eiendomsretten til vannfall og vassdrag når den tid kommer dersom man legger Regjeringens forslag i høringsnotatet til grunn. I et så langt tidsperspektiv vil imidlertid fremtidige teknologier for kraftproduksjon med stor sannsynlighet kan ha tatt over for vannkraftsteknologien. Verdien av de hjemfalte vassdrag og vannfall vil da med stor sannsynlighet være avledet fra andre verdier enn det som følger av vannkraftsproduksjon.

Lengre konsesjonstid vil imidlertid føre til at styrings- og kontrollmulighetene for anvendelsen av vannfall og vassdrag svekkes. Som pekt på i avsnitt 3.3.1. er imidlertid hjemfallsinstituttet som styringsinstrument i ikke et særlig persist instrument for forvaltning ettersom det kan gå opp til flere tiår fra ønsket om endring inntreffer til endring kan realiseres i følge hjemfallreglene. I slike tilfeller er det et

spørsmål om ikke andre regler vil kunne tas i bruk for å gjennomføre en lønnsom samfunnsøkonomisk endring hurtigere (for eksempel regler om forkjøpsrett og ekspropriasjon). Det skal dessuten pekes på at en kommunal, fylkeskommunal eller og statlige eier i stor grad uavhengig av konsesjonstidens lengde kan vedta å legge ned kraftproduksjonen i egne kraftverk dersom det er ønskelig at vannfall og vassdrag overgår til annen bruk.

Dersom konsesjonstidens lengde er meget kort, for eksempel kortere enn 40 år som typisk regnes som økonomisk levetid for et kraftverk, vil de samfunnsøkonomiske kostnadene i form av svekkede investeringsinsentiver kunne bli betydelige for kraftverk som er underlagt hjemfall. Med en konsesjonstid på for eksempel 75 år, vil imidlertid problemet med svekkede investeringer skyves ut i tid og ikke i særlig grad påvirke tilpasningen i kraftmarkedet uheldig. Man kan likevel ikke utelukke at utenlandske aktører stilt overfor hjemfall selv i et slikt tidsperspektiv vil være betenkt i å investere i norsk kraftproduksjon. Det er imidlertid under alle omstendigheter vanskelig å se at en variasjon i konsesjonstidens i området 60 - 80 år har noe å si for hvilken ordning for hjemfall man bør velge.

## ***4. Ordinært hjemfall***

### **4.1 Nåværende hjemfallsordning**

Nåværende hjemfallsordning er beskrevet og kommentert i kapitel 2. Det ble der pekt på behovet for endring. Følgende problemer med nåværende ordning ble trukket frem:

- Forskjellsbehandling av utenlandske og norske eiere
- Innelåsing og hindringer ved omsetning av kraftverk og eierandeler i kraftverk
- Svake insentiver for samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i perioden før konsesjonstidens utløp.
- Svekket behov for å styre kraftproduksjon og å fordele kraft til kraftbrukere

I det følgende omtales kort Regjeringens forslag til endret system for ordinært hjemfall slik det fremkommer i høringsnotatet av 29 november 2002.

### **4.2 Ordinært hjemfall i følge forslag i Regjeringens høringsnotat**

#### *4.2.1 Kort beskrivelse av ordningen*

Departementets lovendringsforslag innebærer at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Samtidig pålegges det vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonsperioden. Vannfall som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet og er ervervet av statsforetak, kommuner og fylkeskommuner eller sammenslutning hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av slike, pålegges konsesjon tidsbegrenset til 75 år. Det innføres vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden. Lovendringsforslaget omfatter alle vannfall ervervet etter ikrafttreden av lov nr. 4 av 18. september 1909. Eiendomsretten både til naturressurs og anlegg tifaller således staten. I det følgende vil dette forslaget bli stilt opp mot vurderingskriteriene men på en slik måte at også gjennomføringstidspunktet (ved lovendring, ved transaksjon eller ved opsjon) tas med i vurderingene

#### *4.2.2 Styring og kontroll*

Ved lovendring: Forslaget innebærer full styring og kontroll ved konsesjonstidens utløp, men det kan være stor tidsmessig forskyvning fra når et eventuelt behov for

endret bruk av vassdraget dukker opp til endringen kan gjennomføres. Et godt rammeverk for styring og kontroll i tiden før hjemfall er i alle fall ønskelig.

Ved fremtidig transaksjon: Ikke full styring og kontroll på *ikke omsatte* offentlige verk. Dersom konsesjonsperioden på 75 år også gjelder for dette tilfellet vil det typisk kunne bli enda lengre tidsmessig forskyvning fra endringsønske dukker opp for et offentlig verk til endring kan gjennomføres. Grunnen til dette er at det kan gå lang tid før verket omsettes. Dersom et eventuelt ønske om endret bruk av vannfall og vassdrag står sterkt i distriktet hvor vannfallet ligger er det imidlertid vanskelig å se at ikke en kommunal eller fylkeskommunal eier selv kan beslutte å følge lokalbefolkningens ønsker og legge ned eller justere kraftvirksomheten i løpet av relativt kort tid.

Opsjonsrettighet: Dersom opsjonsrettigheten for staten omfatter alle kraftverk, vil opsjonsrettigheten innebære full styring og kontroll. Ettersom det vil være en tidsmessig forskyvning mellom utøvelse av opsjonsrettighet og når hjemfall finner sted, vil imidlertid heller ikke dette systemet innebære en mulighet for umiddelbar styring og kontroll. Dersom perioden mellom utøvelse av opsjonsrettighet og tidspunkt for hjemfall også settes til 75 år, vil muligheten for styring og kontroll ligge et sted imellom den som gjelder for endring ved lovendring og den som gjelder ved endring ved transaksjon.

#### *4.2.3 Grunnrenteinndragning*

Ved loveendring: I prinsippet vil ordningen innebære full inndragning av realkapital og fremtidig grunnrente for alle verk på hjemfallstidspunktet. Spørsmålet er imidlertid hvordan disse verdiene forvaltes av staten i perioden etter hjemfall. Realisert grunnrente som tilfaller staten i fremtiden vil avhenge av om kraftverket drives videre eller om det nedlegges og vassdraget benyttes til andre formål. Dersom verket drives videre kan man i og for seg tenke seg mange løsninger. Hvis samme eier får fornyet konsesjon, vil det være effektiviteten i driften av verket og til den tid gjeldende kraftverksbeskatning som avgjør hvor meget av grunnrenten som tilfaller staten. Hvis det er et statsforetak som overtar vil det fremdeles være effektiviteten i driften av verket som spiller inn og spesielt også hvor stor del av grunnrenten som går til kommunen hvor kraftverket ligger.

For offentlige verk vil nåverdien av hjemfall være meget lav på grunn av lang tid til hjemfall. Imidlertid vil det være snakk om store verdioverføringer på tidspunktet da hjemfall finner sted. Ordningen innebærer således en storstilt inntektsomfordeling fra eierne av kommunale og fylkeskommunale verk til først og fremst staten men også til kommunene hvor verkene ligger. Regjeringen foreslår at kommunene hvor verkene ligger fremdeles skal ha en andel av hjemfalte verk men det foreslås en endring av trappetrinnsregelen som Stortinget i plenum tidligere har fastsatt. I følge OED vil dette dempe de sterkeste utslagene av denne inntektsoverføringen samtidig som fordelingen av verdiene mellom kommunene blir jevnere.

Når det gjelder inntektsomfordelingen som følger av utvidelsen av hjemfallsordningen, synes det å være ulike interesser. I følge notat av mai 2002 utarbeidet av Simonsen Føyen Advokatfirma for Kommunenes Sentralforbund og KS Bedrift, stiller Landssammenslutninga av vassdragskommuner /LVK seg positive til å utvide hjemfallsinstituttet til også å omfatte offentlige verk, mens Energibedriftenes landsforening /EBL ser seg best tjent med at reglene om hjemfall helt oppheves. EBLs medlemmer er imidlertid i stor grad eid av kommuner, fylkeskommuner og staten som derfor kan ha et annet syn på dette spørsmålet enn den enkelte medlemsbedrift.

For den enkelte kommune vil holdningen til spørsmålet om utvidelse av hjemfallsinstituttet formentlig dreie seg om hvordan kommunens formue blir påvirket av endringene. For å illustrere dette kan vi se på en kommune som fullt ut eier et kraftverk som ligger i egen kommune og hvor det ikke fins andre kraftverk beliggende i kommunen. En slik kommune ville ikke se seg tjent med en utvidelse av hjemfallsinstituttet dersom dette innebærer at verket hjemfaller til staten. Selv om kommunen får beholde en andel av det hjemfalte verk, vil det likevel tape på denne ordningen. Motsatt gjelder det for en kommune som ikke selv har kraftverk men som har beliggende kraftverk som eies av andre kommuner og fylkeskommuner. En slik kommune ville være tjent med at hjemfallsinstituttet ble utvidet til også å omfatte hjemfall av offentlig eide verk.

Ved fremtidig transaksjon: Kun full inndragning av grunnrente (og realkapital) fra kommunale og fylkeskommunale verk dersom disse er *omsatt*. Ettersom hjemfall først finner sted et stort antall år etter at transaksjonen er gjennomført (for eksempel etter

75 år) vil nåverdien av grunnrente og realkapital per 2004 for slike verk være meget liten. Hvor mange offentlig eide verk som rent faktisk vil bli omsatt er det vanskelig å ha noen formening om.

Opsjonsrettighet: Kun full inndragning av grunnrente dersom opsjon utøves for alle verk. Nåverdien av inndratt grunnrente avhenger dels av når opsjon utøves og dels av hvor lang tid det går fra opsjon utøves til hjemfall finner sted. På hvilket grunnlag og i hvilken grad opsjon vil utøves er det vanskelig å ha noen formening om. Et viktig spørsmål er imidlertid om opsjonen vil utøves først og fremst i styringsøyemed eller om den også kan utøves for å inndra grunnrente.

#### *4.2.4 Effektiv ressursbruk og verdiskaping*

##### *Insentiver til investering:*

Ved loveendring: Problemet med svake investeringsinsentiver kommer inn med full tyngde når også offentlige verk skal hjemfalle. Mulighet for foregrepet hjemfall kan dempe disse virkningene liksom også hurtigere avskrivning kan gjøre det. Transaksjonskostnadene ved foregrepet hjemfall kan være betydelige. Det er imidlertid grunn til å peke på at problemet med svekkede investeringsinsentiver under denne ordningen ikke nødvendigvis omfatter rene statsforetak ettersom disse i alle fall vil falle tilbake til eieren (staten) ved hjemfallstidspunktet. Dersom beslutningstakerne i statsforetakene handler i overensstemmelse med eierens interesser er det ingen grunn til ikke å gjennomføre lønnsomme investeringer (rehabilitering og utbedringer) for verk som skal drives videre selv om disse i stor grad får sin avkastning etter at hjemfall har funnet sted. Dette gjelder uansett om verket drives videre av staten eller selges til annen side. Likevel må det her tas forbehold dersom statsforetaket ikke entydig handler i eiers interesse ved å maksimere verdien av selskapet, men også har andre målsettinger involvert. Likedan vil investeringsatferden kunne avvike fra den som maksimerer verdien av selskapet dersom det er blandet privat og statlig eierskap. (se gjennomgangen om investeringsinsentiver i kapittel 3).

Ved fremtidig transaksjon: Insentivproblemer vil dukke opp kun for kommunale og fylkeskommunale verk som har vært omsatt. For omsatte verk vil investeringsproblemene skyves ut i tid, ettersom de først kommer inn med full tyngde

ved hjemfallstidspunktet som kan være et stort antall år etter transaksjonen har funnet sted (for eksempel 75 år).

Opsjonsrettighet: Generelt vil introduksjon av en opsjonsrettighet medføre usikkerhet for eierne av verk som er underkastet hjemfall. Denne usikkerheten vil i sin tur kunne føre til tilbakeholdenhet i investeringsbeslutninger og således gi en negativ virkning på investeringene. Ettersom det her er snakk om at et sikkert hjemfall erstattes av et usikkert hjemfall vil innvirkningen på investeringene sannsynligvis være mindre ved en ordning med opsjonsrettighet enn ved en ordning med sikkert hjemfall. I alle fall ville det kunne gå lang tid før problemene med svekkede investeringer setter inn. Igjen er det uklart i hvilken grad opsjonsrettighetene vil bli utøvd og om opsjonen utøves først og fremst i styringsøyemed eller om den også kan utøves for å inndra grunnrente.

*Et velfungerende marked for selskapskontroll:*

Ved lovendring: Forslaget i Regjeringens høringsnotat innbærer at private verk og kommunale og fylkeskommunale verk sidestilles når det gjelder selskapsverdi og restverdi. En kommune eller fylkeskommune vil nå ikke lengre kunne by en høyere pris for et privat verk fordi man kan omgjøre opsjonen til en tidsubegrenset opsjon. På denne måten vil private, kommunale og fylkeskommunale eiere sidestilles. En utenlandsk kjøper vil i denne sammenhengen bli å betrakte som en privat norsk kjøper og vil på denne måten sidestilles med innenlandske private, kommunale og fylkeskommunale kjøpere. Det vil således kunne dannes et marked for eierandeler til kraftverk på like vilkår mellom disse eiergruppene. Prisen på en eierandel vil reflektere lønnsomheten til kraftverket (størrelsen av grunnrenten) men også det faktum at kraftverket i sin helhet faller tilbake til staten etter et bestemt antall år. Jo kortere tid til hjemfall inntreffer jo lavere vil prisen være. Prisen vil altså kun reflektere verdien ved drift av kraftverket frem til hjemfallstidspunktet.

Et rent statsforetak som handler i eierens (statens) interesse vil kunne se muligheter for lønnsomme investeringer for sin eier ved å kjøpe opp kraftverk som nærmer seg hjemfall og som faller i pris og tappes for verdier av sine eiere. Lønnsomheten vil bestå i at statsforetaket vil kunne gjennomføre langsiktige investeringer som øker verdien av kraftverket og formuen på eierens (statens) hånd på hjemfallstidspunktet.

Det er i denne sammenheng ikke vesentlig om staten ved hjemfall lar statsforetaket beholde de oppkjøpte kraftverk eller selger dem ut til annen side (Jfr. resonnementer og modifikasjonene som er angitt ved gjennomgangen om investeringsinsentiver i kapittel 3). Et storstilt oppkjøp via et statsforetak er likevel ikke rimelig å forestille seg fordi dette vil føre til økt konsentrasjon og markedsrett og stride mot generelle konkurranseregler. Man må dessuten regne med at staten vil være tvunget til å selge ut kraftverk som hjemfaller, på en balansert måte til ulike selskaper for å unngå urimelig stor konsentrasjon på et enkelt statsforetak slik som Statkraft.

Ved fremtidig transaksjon: Det er rimelig å tro at hinderet for et velfungerende marked for selskapskontroll vil bli større dersom lovendring gjennomføres for kommunale og fylkeskommunale verk først når de selges. Grunnen til dette er at et kommunalt eller fylkeskommunalt verk kan være mer verd i fortsatt eie (uten hjemfall) enn det man kan få ved å selge (med hjemfall). På grunn av dette forholdet kan man tenke seg at en privat kjøper som ville kunne drive verket mer effektivt likevel ikke kan betale den pris som en kommunal eller fylkeskommunale eier vil kreve for å selge. Et potensielt betydelig problem med transaksjonsordningen er dessuten at den kan gi insentiver til uthuling og omgåelse i forhold til reelle eierskifter. Dette kan også gi redusert effektivitet i drift kraftverk (Dette forholdet er grundig behandlet i høringsnotatet, avsnitt 3.3.2.).

Opsjonsrettighet: Opsjonen gir generell usikkerhet med hensyn til omsetningspris. Det vil spekuleres i om opsjonen utøves for det enkelte verk og hva sannsynligheten er for dette. Nøytralitet med et slikt system vil i hvert fall kreve at også rene private verk blir underlagt en tilsvarende opsjon. Igjen er det imidlertid et spørsmål om ikke rene statsforetak favoriseres med en slik ordning når man tar utgangspunkt i eierens interesser. Begrunnelsen er den samme som ovenfor: et statsforetak som hjemfaller etter utøvelse av en opsjon faller hjem til eieren selv. På dette punktet syns imidlertid problemet mindre enn om hjemfallsordningen først introduseres ved transaksjon, dog avhengig av i hvilket omfang ordningen med opsjonsrett utøves.

#### *4.2.5 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Ved lovendring: Som nevnt innebærer forslaget i regjeringens høringsnotat at private verk og kommunale og fylkeskommunale verk får liknende betingelser når det gjelder

selskapsverdi og restverdi. På denne måten vil private, kommunale og fylkeskommunale eiere sidestilles og innelåsingseffekter mellom disse gruppene vil unngås. Sannsynligvis vil dette føre til at private og utlandske eierinteresser i større grad vil være interessert i å kjøpe vannfall med kraftanlegg i Norge. Imidlertid vil rene statsforetak i prinsippet fremdeles ha en fordel når man legger til grunn at ledelsen i disse selskapene handler i eierens (dvs statens) interesse. Restverdien av et statsforetak vil derfor ikke forsvinne fra eieren ved hjemfall. Dette medfører at et rent statsforetak vil kunne drive kraftverket mer lønnsomt og på denne måten ha en fordel når det gjelder å erverve kraftverk fra andre eierkategorier.

Ettersom problemene med svekkede investeringsinsentiver øker med den foreslåtte ordningen vil dette innebære negative konsekvenser for den samfunnsøkonomiske forvaltningen av kraftressursene og for verdiskapingen i Norge og i distriktene. Det er vanskelig å avgjøre hvor store disse negative effektene vil være og de vil også til en viss grad kunne motvirkes ved at det blir større konkurranse i handel med eierandeler og i driften av kraftverk.

Ved fremtidig transaksjon: Denne ordningen kan opprettholde fordelsbehandlingen av de offentlige verkene noe fordi kraftverket i prinsippet kan beholdes i samme offentlig eie i all fremtid uten hjemfall. Eierstrukturen kan da forbli skjev og den geografiske mobiliteten av virksomhet knyttet til omsetting av kraft kan reduseres.

Opsjonsrettighet: Det er vanskelig å se at denne ordningen kan slå forskjellig ut på private, kommunale og fylkeskommunale eiere, men meget avhenger av hvordan man rent faktisk kommer til å utøve opsjon (om dette hovedsakelig er overfor private verk eller om også offentlige verk får utøvd opsjon). Igjen vil det gjelde at et rent statsforetak besitter en fordel ved at statsforetaket i alle fall faller hjem til egen eier. Opsjonen gir generell usikkerhet med hensyn til omsetningspris. Det vil spekuleres i om opsjonen utøves for det enkelte verk og hva sannsynligheten er for dette. Det er også et viktig spørsmål om hva det er som utløser en opsjon; om det kun er ved endret bruk av fossefall og vassdrag eller om det også er for å inndra grunnrente (og realkapital).

## ***5. Overføring av eiendomsrett til offentlige organer***

### **5.1 Kort beskrivelse av ordningen**

Denne ordningen er beskrevet i notat av 9. desember 2003 fra Thommessen. (se også regjeringens høringsnotat, avsnitt 3.2.1.). Forslaget går ut på at det innføres et hjemfall hvor fall og anlegg ved konsesjonstidens utløp tilbakeføres til de offentlige eierne (staten, fylkeskommuner og/eller kommuner) som eide disse direkte eller indirekte på lovendringstidspunktet. Dette innebærer at dagens offentlige eiere (direkte eller indirekte) tar statens plass som tilgodesett ved hjemfallet og fortsatt vil være tilgodesett selv om de på et senere tidspunkt skulle avhende de aktuelle aksjer/andeler eller aktiva. I de tilfeller hvor Statkraft SF er direkte eller indirekte eier, går hjemfallet til staten. Privat eide fall med hjemfall, hjemfaller også til staten. Det foreslås videre at private rettigheter som i dag er undergitt hjemfall får en tilsvarende konsesjonsperiode som de offentlige. Ordningen med at vertskommunen mottar en andel av hjemfalte verdier er foreslått opprettholdt, men i tillegg er det foreslått at også vertsfylket skal kunne få en residualt bestemt andel.

### **5.2 Vurderingskriterier**

#### *5.2.1 Styring og kontroll*

Staten har ikke lengre full styring og kontroll ved konsesjonstidens utløp for kraftverk som hjemfaller til sine opprinnelige kommunale og fylkekommunale eiere. Kommuner og fylkeskommunene får imidlertid styring og kontroll og vil kunne velge hvordan kraftverket skal drives videre (eventuelt nedlegges). Imidlertid vil det som for Regjeringens forslag fremdeles kunne være stor tidsmessig forskyvning fra når et eventuelt behov for endret bruk av vassdraget dukker opp til endringen kan gjennomføres. Denne forskyvningen kan bli enda lengre dersom hjemfallsregelen først trer i kraft ved transaksjon eller ved opsjonsrettighet. Et godt rammeverk for styring og kontroll i tiden før hjemfall vil i alle fall ønskelig være ønskelig for staten.

#### *5.2.3 Grunnrenteinndragning*

Staten vil ikke sikre full inndragning av realkapital og fremtidig grunnrente ved konsesjonstidens utløp for kraftverk som hjemfaller til sine opprinnelige kommunale og fylkekommunale eiere, men vil fremdeles kunne inndra grunnrenten gjennom kraftverksbeskatningen dersom kraftverket drives videre. I denne forstand vil det være

liten endring fra dagens ordning. Et viktig spørsmål er imidlertid hvordan de hjemfalte verdier forvaltes av kommunene og fylkene i perioden etter hjemfall. Realisert grunnrente som tilfaller staten vil avhenge av dette. Om ordningen for det enkelte kraftverk først trer i kraft ved fremtidig transaksjon eller ved utøvelse av en opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på dette forholdet for staten bortsett fra at nåverdien av grunnrenten ved hjemfall endres.

#### *5.2.4 Effektiv ressursbruk og verdiskaping*

##### *Insentiver til investering:*

Problemet med svake investeringsinsentiver forverres noe i forhold til eksisterende ordning men ikke i like stor grad som for ordningen foreslått i Regjeringens høringsnotat. Grunnen til dette er at private kjøpere til kraftverk som eies av kommuner eller fylkeskommuner ved lovendringstidspunktet vil kunne være tilbakeholdende med investeringer når tidspunktet for hjemfall nærmer seg. På den annen side vil kraftverk som fremdeles eies med en andel av opprinnelig kommunal og fylkeskommunal eier ikke ha tilsvarende tilbakeholdenhet. Imidlertid kan man tenke seg potensielle konflikter mellom opprinnelig eiere og andre eiere som har kjøpt seg inn. Man kan for eksempel tenke seg at sistnevnte gruppe ønsker å selge seg ut når tidspunktet for hjemfall nærmer seg. Problemet med svekkede insentiver for investeringer for kommunale og fylkeskommunale verk vil imidlertid kunne bli skjøvet ut i tid dersom ordningen først introduseres ved transaksjon eller utløses ved opsjonsrettighet.

##### *Et velfungerende marked for selskapskontroll:*

Hjemfallsforslaget vil kun i liten grad endre på innelåsingsproblemet ved nåværende ordning ettersom det fortsatt vil være forskjellsbehandling av private eiere på den ene siden og kommunale, fylkeskommunale og statlige eiere på den andre siden. Om ordningen innføres ved lovendring, fremtidig konsesjon eller ved utøvelse av opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på dette forholdet. På denne måten vil det fremdeles foreligge et hinder for et velfungerende marked for selskapskontroll.

#### *5.2.4 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Som nevnt vil forslaget innebære at det fremdeles diskrimineres mellom ulike eierkategorier. Offentlige eiere vil i stor grad beholde restverdien av selskapene ved

hjemfall noe private eiere ikke gjør. Verken private norske eiere eller utenlandske eiere vil i særlig grad bli stimulert til å kjøpe seg inn med risikovillig kapital i norske kraftverk. Om ordningen innføres ved lovendring, fremtidig konsesjon eller ved utøvelse av opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på dette forholdet. Virkningen vil sannsynligvis være at det sterke innslaget av offentlig eierskap opprettholdes. Likevel kan man ikke utelukke at kommuner og fylkeskommuner søker å selge kraftverk til andre kommuner eller fylkeskommuner ettersom de likevel vil falle tilbake til opprinnelig eiere på et senere tidspunkt. Å selge til private kjøpere innebærer imidlertid at kraftverket forsvinner ut av fremtidig eierskap ettersom dette vil bli overtatt av staten og ikke av opprinnelig kommunal eller fylkeskommunal eier.

Problemene med svekkede investeringsinsentiver vil kunne være noe mindre for dette forslaget enn for forslaget gitt i regjeringens høringsnotat. De negative samfunnsøkonomiske konsekvensene når det gjelder verdiskaping vil derfor også være mindre. På den annen side vil dårligere betingelser for et velfungerende marked for eierskapskontroll medføre uheldige samfunnsøkonomiske virkninger ved manglende konkurranse om risikovillig kapital.

## ***6. Ressurshjemfall***

### **6.1 Kort beskrivelse av ordningen**

Ressurshjemfall innebærer at det pålegges tidsbegrensede konsesjoner med hjemfallsvilkår kun for vannfallet og ikke for tilhørende anlegg. Staten (og vertskommune) gis på denne måten eiendomsrett over selve naturressursen og får med dette full kontroll over ressursutnyttelsen fra hjemfallstidspunktet av. Konsesjonæren får på sin side beholde eiendomsretten til anlegget. Staten kan fra hjemfallstidspunktet forvalte verdien av vannfall og vassdrag på best mulig måte for det norske samfunn, hva enten dette innebærer fortsatt vannkraftsproduksjon (gjennom statlig foretak, ny konsesjon til tidligere eller ny eier) eller nedleggelse av vannkraftsproduksjon. Under alle omstendigheter innebærer ordningen at staten og tidligere eier blir enige om forvaltningen av anleggene. Forslaget kan begrunnes ut fra et synspunkt om at verdien av (ikke-utbygd) vannfall og vassdrag tilhører hele det norske samfunn på samme måte som *in situ* olje- og gassressurser på norsk kontinentalsokkel tilhører hele det norske samfunn. Dette er imidlertid et synspunkt som ikke anvendes på alle naturressurser som genererer grunnrente, for eksempel særlig fruktbare jordbruksarealer eller tomteland i byområder.

### **6.2 Problemer knyttet til verdisetting**

Under ideelle betingelser er verdien av et ikke-utbygd vannfall gitt ved nåverdien av forventet fremtidig grunnrente (i beste alternative anvendelse av vannfallet). Prinsipielt kan da verdien av et vannkraftverk på hjemfallstidspunktet deles på en enkel måte. Nåverdien av all fremtidig grunnrente tilfaller staten, mens den resterende verdien tilfaller anleggseier. Den resterende verdien skulle da svare til nåverdien ved normalavkastning av investeringer gjennomført frem til hjemfallstidspunktet. Dersom staten velger å la tidligere eller ny eier drive kraftverket videre, vil staten kunne kreve en årlig leie svarende til årlig grunnrente. Leien vil være fradragsberettiget ved skattelikning og det vil ligningsmessig sett ikke dukke opp noen grunnrente eller grunnrenteskatt.

I praksis vil imidlertid en slik oppdeling være langt fra enkel. Det er uklart hvordan verdien av kraftverket skal beregnes (spesielt dersom ikke kraftverket omsettes ved fri konkurranse mellom potensielle kjøpere). Det er uklart hvordan man skal oppgjøre

verdi av anleggs- og driftsmidler og det er uklart hvordan man skal beregne normalavkastning av investerte midler. Dessuten vil også spørsmål knyttet til beskatning av verk i fortsatt drift komme inn og spesielt spørsmålet om hvor stor del av grunnrenten som innkreves til staten gjennom de ulike skatteelementene (grunnrente trekkes ikke kun inn gjennom grunnrenteskatten). Endelig er det også spesielle problemer knyttet til verdisetting av kraftverk som er direkte ulønnsomme på grunn av feilinvesteringer. Det vil gi dårlige investeringsinsentiver dersom en anleggseier alltid ved kompensasjon får tilkjent normalavkastning på sine investeringer.

Sekretariatet for hjemfallsutvalget peker på tre mulige måter for å verdisette anlegg og driftsmidler:

1. Teknisk verdi: Denne settes lik anleggets gjenanskaffelsesverdi redusert med anslag for slit og elde. Ordningen forutsetter særskilt taksering etter takseringsregler som må etableres og som inkluderer en vurdering av anleggets tekniske stand, driftsmidlenes restlevetid, vedlikeholdsbehov mv. det kan eventuelt også etableres ulike sjablonger for hvordan teknisk verdi av ulike driftsmidler er forutsatt å utvikle seg over tid.
2. Skattemessig verdi: Denne settes lik nominell historisk investeringskostnad fratrukket akkumulerte skattemessige avskrivninger.
3. Ubetjent anleggskapital: Her heter det: ”Dette alternativet tar utgangspunkt i at anleggets verdi settes lik nominell historisk investeringskostnad fratrukket den avkastning (etter skatt) som anleggseieren har oppnådd før hjemfallet. Fordi vannkraft er en grunnrentesektor vil det ofte innebære at anleggets verdi er lik null fordi anleggseieren allerede har oppnådd tilfredsstillende avkastning, såkalt normalavkastning. Verdisetting i henhold til ubetjent anleggskapital hviler på at all avkastning utover normalavkastning er knyttet til selve naturressursen, såkalt grunnrente. Dette prinsippet ligger bl.a. til grunn for grunnrentebeskatningen av vannkraftverk. Alternativet forutsetter at det etableres et system hvor det holdes rede på oppnådd avkastning i årene fra investering til hjemfall.”

Av disse mulighetene synes verdisetting ved ubetjent anleggskapital å komme tettest på de prinsipielle synspunktene angitt ovenfor. Spørsmålet er imidlertid om denne

beregningsmåten først skal settes inn fra hjemfallstidspunktet av eller allerede fra det tidspunktet da konsesjonen ble gitt (slik som i hjemfallssekretariatets Dokument nr. 1). I sistnevnte tilfelle svarer dette til at staten inndrar all (eller store deler av) grunnrenten allerede før hjemfall finner sted. Med en slik beregningsmåte vil sannsynligvis mange kraftverk med anlegg kunne tilfalle staten vederlagsfritt (dvs kraftverk med avkastning utover det normale). Dette vil i praksis ha samme virkning som ved Regjeringens forslag i høringsdokumentet. I høringsnotatet betraktes imidlertid ressurshjemfall som et mindre egnet alternativ. Hovedbegrunnelsen for dette er at det vil kreve et mer komplisert regelverk enn ved forslaget om ordinært hjemfall i høringsnotatet. Dessuten pekes det på at staten - for å kunne styre og kontrollere ressursforvaltningen - bør gies en fortrinnsrett i forhold til konsesjonæren i alle relevante forhold også når det gjelder forvaltningen av selve anlegget. Dette vil imidlertid tilsi at konsesjonærens eiendomsrett til anlegget må svekkes slik at ordningen med ressurshjemfall ikke kommer til å avvike så meget fra ordinært hjemfall som foreslått i høringsnotatet. Videre pekes det i høringsnotatet på at anleggseier kan motta kompensasjon for at staten også overtar eiendomsretten til anleggene. Vi kommer tilbake til dette i neste kapitel.

### **6.3 Vurderingsprinsipper**

Ettersom det er uklart hvilket verdisettingsprinsipp som skal legges til grunn for ordningen med ressurshjemfall, vil det også være vanskelig å vurdere ordningen opp mot vurderingskriteriene. Det er likevel mulig å trekke frem noen synspunkter. Ellers vil vi i fortsettelse anta ordningen med ressurshjemfall omfatter alle kraftverk uansett eierkategori.

#### *6.3.1 Styring og kontroll*

Som allerede pekt på vil staten få full kontroll med selve naturressursen, men være begrenset i fullt ut å styre og kontrollere ressursforvaltningen fordi opprinnelig eier fremdeles har eiendomsretten til anleggene. Under alle omstendigheter gjelder det også her at det vil kunne være stor tidsmessig forskyvning fra når et eventuelt behov for endret bruk av vassdraget dukker opp til endringen kan gjennomføres. Denne forskyvningen kan bli enda lengre dersom hjemfallsregelen først trer i kraft ved transaksjon eller ved opsjonsrettighet. Et godt rammeverk for styring og kontroll i tiden før hjemfall vil i alle fall ønskelig være ønskelig for staten.

### 6.3.2 Grunnrenteinndragning

Staten vil i prinsippet kunne sikre full inndragning av fremtidig grunnrente (men ikke verdi av realkapital) ved konsesjonstidens utløp. Realisert grunnrente som tilfaller staten vil imidlertid avhenge av hvordan naturressursen forvaltes etter hjemfall. Her foreligger mange muligheter: ressursen kan leies ut eller selges til tidligere eller ny eier, et statlig foretak kan kjøpe eller leie anlegg fra tidligere eier, kraftproduksjon kan opphøre. Realisert grunnrente vil da kunne komme i form av leieinntekter, salgsinntekter og ulike typer av skatter.

Ordningen vil også kunne føre til en omfordeling av verdier i forhold til dagens ordning ved at private eiere som etter gjeldende ordning er undergitt ordinært hjemfall, får en mer lempelig behandling (i form av eventuelle inntekter ved salg av anlegg og driftsmidler). For kommunale og fylkeskommunale eiere vil ordningen føre til en innskrenking av eiendomsrett som kan gi lavere verdi av eiendelene. I forhold til ordinært hjemfall som foreslått i høringsnotatet vil imidlertid kommunale og fylkeskommunale eiere få en lettelse (såfremt konsesjonene har samme varighet i de to tilfellene). For rent statlige foretak vil endringen imidlertid ikke få noe å si ettersom ressursen faller hjem til eieren selv. Om ordningen for det enkelte kraftverk først trer i kraft ved fremtidig transaksjon eller ved utøvelse av en opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på realiteten i synspunktene gitt ovenfor. For staten vil imidlertid nåverdien av grunnrenten ved hjemfall, alt annet like, reduseres ved disse alternative måtene å innføre reglene på.

### 6.3.3 Effektiv ressursbruk og verdiskaping

#### Insentiver til investering:

Problemet med svake investeringsinsentiver vil rimeligvis bli mindre enn det som vil være tilfelle for ordningen foreslått i Regjeringens høringsnotat. Grunnen til dette er at eier får beholde anlegg og driftsmidler. Det vil imidlertid fremdeles være et problem med tilbakeholdenhet i investeringer fordi salgsverdi av anlegg og driftsmidler for det tilfellet hvor det ikke gis fornyet konsesjon og mulighet for eieren til å drive videre vil kunne være meget lav (spesielt dersom staten ikke ønsker at vannfallet skal benyttes til kraftproduksjon overhode). Usikkerheten med hensyn til resalgsverdi av anlegg og driftsmidler medfører altså at investeringsproblemet til en viss grad består i perioden forut for ressurshjemfall. Garantert kompensasjon for nye

investeringer vil imidlertid kunne løse noe av dette problemet (se neste kapitel). Problemet med svekkede insentiver for investeringer for kommunale og fylkeskommunale verk vil kunne bli skjøvet ut i tid dersom ordningen først introduseres ved transaksjon eller utløses ved opsjonsrettighet. Imidlertid vil det fremdeles være knyttet et potensielt betydelig problem med transaksjonsordningen ved at denne kan gi insentiver til uthuling og omgåelse i forhold til reelle eierskifter som kan implisere redusert effektivitet i driften av verkene (Jfr. høringsnotatet, avsnitt 3.3.2.).

#### *Et velfungerende marked for selskapskontroll:*

Forslaget om ressurshjemfall innebærer at private verk og kommunale og fylkeskommunale verk sidestilles når det gjelder selskapsverdi og restverdi. En kommune eller fylkeskommune vil nå ikke lengre kunne by en høyere pris enn en privat kjøper for et privat verk fordi man kan omgjøre opsjonen til en tidsubegrenset opsjon. På denne måten vil private, utenlandske, kommunale og fylkeskommunale eiere sidestilles. Imidlertid vil eieren av et rent statsforetak (staten) fremdeles besitte en fordel ved drift av et kraftverk i tiden forut for hjemfall ved at både naturressurs og anlegg faller hjem til eieren selv. Denne fordelingen vil likevel være mindre enn for forslaget i Regjeringens høringsnotat fordi det kun er naturressursen som hjemfaller for de andre eierkategoriene og ikke også anlegg og driftsmidler (som tidligere eiere selv forvalter i tiden etter hjemfall). Hvor stor denne fordelingen er og i hvor stor grad den vil påvirke omsetningen av kraftverk avhenger likevel av hvordan en eventuelt beregner verdi av anlegg og driftsmidler og hvordan lønnsomheten påvirkes ved drift før hjemfall. Om ordningen innføres ved lovendring, fremtidig konsesjon eller ved utøvelse av opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på resonnementene som er ført over.

#### *6.3.4 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Ved loveendring: Som nevnt innebærer forslaget i regjeringens høringsnotat at private verk og kommunale og fylkeskommunale verk får liknende betingelser når det gjelder selskapsverdi og restverdi. På denne måten vil private, kommunale og fylkeskommunale eiere sidestilles og innelåsingseffekter mellom disse gruppene vil unngås. Sannsynligvis vil dette føre til at private og utlandske eierinteresser i større grad vil være interessert i å kjøpe vannfall med kraftanlegg i Norge. Det spesielle

fortrinnet som knytter seg til at statsforetak bedre kan gjennomføre lønnsomme investeringer i tiden før hjemfall er blitt betydelig mindre fordi andre eierkategorier også får beholde eiendomsretten til anlegg og driftsmidler og eventuelt kan realisere disse gjennom salg. Ettersom problemene med svekkede investeringsinsentiver blir mindre med denne ordningen enn ved Regjeringens forslåtte ordning i høringsnotatet, vil dette også innebære mindre negative konsekvenser for den samfunnsøkonomiske forvaltningen av kraftressursene og for verdiskapingen i Norge og i distriktene enn det som er tilfelle med Regjeringens forslag. Det er vanskelig å avgjøre hvor store de resterende negative effektene vil være og de vil også til en viss grad kunne motvirkes ved at det blir større konkurranse i handel med eierandeler og i driften av kraftverk.

Ved fremtidig transaksjon: Denne ordningen kan opprettholde fordelsbehandlingen av de offentlige verkene noe fordi kraftverket i prinsippet kan beholdes i samme offentlig eie i all fremtid uten hjemfall. Eierstrukturen kan da forbli skjev og med dominans av offentlig eierskap.

Opsjonsrettighet: Det er vanskelig å se at denne ordningen kan slå forskjellig ut på private, kommunale og fylkeskommunale eiere, men meget avhenger hvordan man rent faktisk kommer til å utøve opsjon (om dette hovedsakelig er overfor private verk eller om også offentlige verk for utøvd opsjon). Opsjonen gir generell usikkerhet med hensyn til omsetningspris. Det vil spekuleres i om opsjonen utøves for det enkelte verk og hva sannsynligheten er for dette. Det er også et viktig spørsmål om hva det er som utløser en opsjon; om det kun er ved endret bruk av fossefall og vassdrag eller om det også er for å inndra grunnrente (og realkapital).

## **7. Ordinært hjemfall med kompensasjonsordninger**

### **7.1 Kort beskrivelse av ordningen**

Under ordningen med ordinært hjemfall med kompensasjonsordninger tilfaller eiendomsretten til både naturressurs og anlegg staten, men staten kompenserer de tidligere eierne for hele eller deler av verdien av fall, reguleringer og/eller anlegg. Vertskommuner (og eventuelt vertsfylker) vil kunne motta en del av de hjemfalte verdiene. Vi går ut fra at ordningen gjøres gjeldende for alle eierkategorier. Kompensasjonen kan eventuelt gjøres gjeldende ved innføring av nye regler som kan skje ved lovendring, ved fremtidige transaksjoner eller ved innføring av en opsjonsrettighet.

### **7.2 Kompensasjonsordninger**

Prinsipielt sett avviker denne ordningen fra ressurshjemfall selv om mange av de samme problemstillingene når det gjelder verdisettingsspørsmål dukker opp. Ved ressurshjemfall er det kun eiendomsretten til naturressursen som hjemfaller mens det er eiendomsretten til både naturressurs og anlegg som hjemfaller ved ordinært hjemfall med kompensasjonsordninger. Virkningen av sistnevnte ordning vil liksom for ressurshjemfall avhenge av hvilke kompensasjonsregler som anvendes. Et sentralt element ved utformingen av disse reglene er hvordan de vil kunne påvirke investeringsinsentivene.

Spørsmål knyttet til å avbøte svekkede investeringsinsentiver ved hjemfall er behandlet i Sekretariatets Dok nr. 7 ("Investeringer – virkninger av hjemfall, eksempler på tiltak"). Ved siden av å betrakte virkningene av raskere skattemessig avskrivning og foregrepet hjemfall som (eksisterende) avbøtende tiltak for svekkede investeringsalternativer, betraktes også såkalt kostnadsbasert (lønnsomhetsuavhengig) kompensasjon og markedsbasert (lønnsomhetsavhengig) kompensasjon. Det pekes på at førstnevnte type av kompensasjon kan innrettes slik at det kun gis kompensasjon for å investeringer som er foretatt etter et gitt tidspunkt (for å styrke investeringsinsentivene), mens sistnevnte type av kompensasjon er mer egnet til å begrense hjemfallsinstituttets inndragning av grunnrente fra kraftsektoren. Det pekes også på at kostnadsbasert kompensasjon vil fremstå som en sikrere inntekt for konsesjonæren enn en kompensasjon i forhold til markedsverdi og at dette trekker i

retning av at en kostnadsbasert kompensasjon kan settes lavere enn en kompensasjon basert på markedsverdi. Endelig gis det generelt uttrykk for at totalhjemfall med kompensasjon for en betydelig andel av kraftverkets verdi eller ressurs hjemfall med betydelig kompensasjon for investeringer, vil kunne unngå problemene med svekkede investeringsinsentiver. Imidlertid vil dette kunne gå utover grunnrenteinndragningen til stat og vertskommuner.

Kostnadsbasert kompensasjon kan utformes på alternative måter slik som beskrevet i Sekretariatets Dok. nr. 1 og Dok. Nr. 7. Sekretariatet har foretatt en del beregninger av hvilke konsekvenser for verkets nåverdi som følger av at kostnadsbasert kompensasjon gis på grunnlag av skattemessig restverdi på hjemfallstidspunktet (ved gjeldende grunnrenteskatt og ved symmetrisk grunnrenteskatt). Konklusjonene fra denne analysen er at kompensasjonen i betydelig grad styrker investeringsinsentivene, men at betydningen av dette blir mindre jo tettere man er på hjemfall og at det også er en fare for at det gjennomføres samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer.

Markedsbasert kompensasjon bygger på en fastsatt andel av totalverdien av fall og anlegg på hjemfallstidspunktet. Markedsverdien i et perfekt marked vil være lik nåverdien av forventede fremtidige inntekter fratrukket: drift/vedlikeholdskostnader, alle skatter, konsesjonsavgift og verdien av konsesjonskraft. Ved vederlagsfritt totalhjemfall til stat og vertskommuner er verdien av hjemfallet lik markedsverdi av kraftverket etter skatt (fordi staten og vertskommunene i alle fall inndrar skatten selv uten hjemfall). I Sekretariatets beregninger av virkninger av markedsbasert kompensasjon er imidlertid kompensasjonen beregnet ut fra markedsverdi pluss netto særskatter (inklusive grunnrenteskatten) for å dempe effekten av eventuelle endringer i særskattenivå. Beregningene tar utgangspunkt i en kompensasjon svarende til 1/3 av markedsverdi pluss netto særskatter på hjemfallstidspunktet. Beregningene viser at kompensasjonsandelen ikke er tilstrekkelig til å opprettholde investeringsinsentivene fullt ut i konsesjonsperioden. En økende kompensasjonsandel vil rimelig nok rette opp på dette forholdet men vil samtidig redusere den andelen av grunnrenten som staten (og vertskommunene) trekker inn gjennom ordningen. Sekretariatet peker på at det kan være mer målrettet å supplere med en viss kostnadsbasert kompensasjon mot slutten av konsesjonsperioden.

### 7.3 Vurderingsprinsipper

I det følgende vil vi gå igjennom ordningen med totalhjemfall med kompensasjon. For de kriteriene hvor de ulike kompensasjonsprinsippene betyr noe vil vi spesielt diskutere dette. Ordningen har mange trekk felles med ordningen for totalhjemfall.

#### 7.3.1 Styring og kontroll

Ved lovendring: Ordningen vil kunne gi full styring og kontroll ved konsesjonstidens utløp. Dette forholdet forbedres i forhold til ordningen med ressurshjemfall fordi staten nå også får direkte eiendomsrett til det hjemfalte anlegg. Også for denne ordningen kan det være grunn til å peke på at det kan være stor tidsmessig forskyvning fra når et eventuelt behov for endret bruk av vassdraget dukker opp til endringen kan gjennomføres. Et godt rammeverk for styring og kontroll i tiden før hjemfall er i alle fall ønskelig.

Ved fremtidig transaksjon: Ikke full styring og kontroll på *ikke omsatte* offentlige verk. Dersom konsesjonsperioden på 75 år også gjelder for dette tilfellet vil det typisk kunne bli enda lengre tidsmessig forskyvning fra endringsønske dukker opp for et offentlig verk til endring kan gjennomføres. Grunnen til dette er at det kan gå lang tid før verket omsettes. Kommunale og fylkeskommunale eiere kan likevel på eget initiativ foreta endringer som er distriktets interesse.

Opsjonsrettighet: Dersom opsjonsrettigheten for staten omfatter alle kraftverk, vil opsjonsrettigheten innebære full styring og kontroll. Ettersom det vil være en tidsmessig forskyvning mellom utøvelse av opsjonsrettighet og når hjemfall finner sted, vil imidlertid heller ikke dette systemet innebære en mulighet for umiddelbar styring og kontroll. Dersom perioden mellom utøvelse av opsjonsrettighet og tidspunkt for hjemfall også settes til 75 år, vil muligheten for styring og kontroll ligge et sted imellom den som gjelder for endring ved lovendring og den som gjelder ved endring ved transaksjon.

#### 7.3.2 Grunnrenteinndragning

Ved kostnadsbasert kompensasjon vil staten i prinsippet kunne sikre inndragning av fremtidig grunnrente (men ikke verdi av realkapital) ved konsesjonstidens utløp på samme måte som ved ressurshjemfall. Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad den kostnadsbaserte kompensasjonen svarer til verdien av anlegg og driftsmidler knyttet

til kraftverket. Kompensasjonen kan være større eller mindre enn denne verdien og grunnrenten som tilfaller staten vil da også være avhengig av dette.

Mens ordningen med kostnadsbasert kompensasjon kan føre til at staten kan inndra all grunnrente, vil ordningen med markedsbasert kompensasjon legge opp til at staten (og vertskommunene) får en andel av markedsverdien (eventuelt pluss netto særskatter). Hvilken av de to kompensasjonsordningene som gir mest til staten avhenger dels av grunnrentens størrelse og dels av hvor stor andel som skal hjemfalle ved markedsbasert kompensasjon.

Realisert grunnrente som tilfaller staten vil under alle omstendigheter og for begge typer av kompensasjon avhenge av hvordan naturressursen forvaltes etter hjemfall. Her foreligger mange muligheter: ressursen kan leies ut eller selges til tidligere eller ny eier, et statlig foretak kan kjøpe eller leie anlegg fra tidligere eier, kraftproduksjon kan opphøre. Realisert grunnrente vil da kunne komme i form av leieinntekter, salgsinntekter og ulike typer av skatter.

Ordningen vil også kunne føre til en omfordeling av verdier i forhold til dagens ordning ved at private eiere som etter gjeldende ordning er undergitt ordinært hjemfall, med denne ordningen får kompensasjon for verdiene av anlegg og driftsmidler eller får en andel av markedsverdien av kraftverket (inklusive grunnrente). For kommunale og fylkeskommunale eiere vil ordningen føre til en innskrenking av eiendomsrett som kan gi lavere verdi av eiendelene i forhold til dagens ordning. I forhold til ordinært hjemfall som foreslått i høringsnotatet vil imidlertid kommunale og fylkeskommunale eiere få en lettelse (såfremt konsesjonene har samme varighet i de to tilfellene). For rent statlige foretak vil endringen imidlertid ikke få noe å si ettersom kompensasjon betales til eieren selv. Om ordningen for det enkelte kraftverk først trer i kraft ved fremtidig transaksjon eller ved utøvelse av en opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på realiteten i synspunktene gitt ovenfor. En kommune eller fylkeskommune vil imidlertid kunne utsette ordningen på ubestemt tid når den introduseres ved fremtidig transaksjon (ved ikke å handle eierandeler eller å handle eierandeler på en slik måte at det ikke omfattes av reglene om hjemfall ved transaksjon). For staten vil nåverdien av realisert grunnrente ved hjemfall, alt annet like, reduseres ved disse alternative måtene å innføre reglene på.

#### *7.3.4 Effektiv ressursbruk og verdiskaping*

Insentiver til investering: Problemet med svake investeringsinsentiver vil rimeligvis bli mindre enn det som vil være tilfelle for ordningen foreslått i Regjeringens høringsnotat. Grunnen til dette er at eier får kompensert for anlegg og driftsmidler gjennom ordningen med kostnadsbasert kompensasjon eller kompensert for tapt markedsverdi gjennom ordningen med markedsbasert kompensasjon. Ordningene kan imidlertid virke noe forskjellig når det gjelder investeringsinsentiver. Ved markedsbasert kompensasjon har konsesjonæren en økonomisk interesse i at anleggene har en tilfredsstillende standard ved hjemfall. Dersom det er et stort behov for utbedringer i det hjemfalte anlegget vil det redusere konsesjonærens kompensasjon. Ved kostnadsbasert kompensasjon har konsesjonæren i utgangspunktet ingen direkte interesse i anleggets tilstand ved hjemfallet, utover de krav som er stilt i loven om at anleggene skal være i fullt ut driftsmessig stand. Det kan også være fare for at eier velger større utbedringsalternativer fremfor preventivt vedlikehold fordi staten dekker en større del av nyinvesteringer gjennom kompensasjonsordningen ved hjemfall. For rene statsforetak som maksimerer verdien av formuen for eieren (staten) vil investeringsinsentivene liksom for de andre ordningene ikke påvirkes av den foreslåtte ordningen.

Problemet med svekkede insentiver for investeringer for kommunale og fylkeskommunale verk vil kunne bli skjøvet ut i tid dersom ordningen først introduseres ved transaksjon eller utløses ved opsjonsrettighet. Imidlertid vil det fremdeles være knyttet et potensielt betydelig problem med transaksjonsordningen ved at denne kan gi insentiver til uthuling og omgåelse i forhold til reelle eierskifter som kan impliserer redusert effektivitet i driften av verkene (Jfr. høringsnotatet, avsnitt 3.3.2.).

#### *Et velfungerende marked for selskapskontroll:*

Ved lovendring: Forslaget om totalhjemfall med kompensasjon innebærer at private verk og kommunale og fylkeskommunale verk sidestilles når det gjelder selskapsverdi og restverdi. En kommune eller fylkeskommune vil nå ikke lengre kunne by en høyere pris enn en privat kjøper vil kunne gjøre for et privat verk fordi man kan omgjøre opsjonen til en tidsubegrenset opsjon. På denne måten vil private,

utenlandske, kommunale og fylkeskommunale eiere sidestilles. Under forbeholdene som er angitt i kapittel 3, vil imidlertid eieren av et statsforetak (staten) fremdeles besitte en fordel ved drift av et kraftverk i tiden forut for hjemfall ved at både naturressurs og anlegg faller hjem til eieren selv. Denne fordelten vil likevel være mindre enn for forslaget i Regjeringens høringsnotat fordi andre eierkategorier enten får kompensert for investeringene gjennom kostnadsbasert kompensasjon eller får kompensert en del av markedsverdien av kraftverket gjennom markedsbasert kompensasjon. Hvor stor denne fordelten er og i hvor stor grad den vil påvirke omsetningen av kraftverk avhenger likevel av hvordan en eventuelt beregner verdi av anlegg og driftsmidler og hvordan lønnsomheten påvirkes ved drift før hjemfall. Om ordningen innføres ved lovendring, eller ved utøvelse av opsjonsrettighet endrer ikke vesentlig på resonnementene som er ført over (såfremt sistnevnte praktiseres nøytralt).

Ved fremtidig transaksjon: Det er rimelig å tro at hinderet for et velfungerende marked for selskapskontroll vil bli større dersom lovendring gjennomføres for kommunale og fylkeskommunale verk først ved fremtidig transaksjon. Grunnen til dette er at et kommunalt eller fylkeskommunalt verk kan være mer verd i fortsatt eie (uten hjemfall) enn det man kan få ved å selge (med hjemfall). Fordelen består i at kommunen eller fylkeskommunen får beholde en større andel av grunnrenten (kostnadsbasert kompensasjon) eller en større andel av verkets markedsverdi (markedsbasert kompensasjon). På grunn av dette forholdet kan man tenke seg at en privat kjøper som ville kunne drive verket mer effektivt likevel ikke kan betale den pris som en kommunal eller fylkeskommunale eier vil kreve for å selge. Et potensielt betydelig problem med transaksjonsordningen er dessuten at den kan gi insentiver til uthuling og omgåelse i forhold til reelle eierskifter. Dette kan også gi redusert effektivitet i drift kraftverk (Dette forholdet er grundig behandlet i høringsnotatet, avsnitt 3.3.2.).

### *7.3.5 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Ved loveendring: Som nevnt innebærer forslaget i regjeringens høringsnotat at private verk og kommunale og fylkeskommunale verk får liknende betingelser når det gjelder selskapsverdi og restverdi. På denne måten vil private, kommunale og fylkeskommunale eiere sidestilles og innelåsingeffekter mellom disse gruppene vil unngås. Sannsynligvis vil dette føre til at private og utenlandske eierinteresser i større

grad vil være interessert i å kjøpe vannfall med kraftanlegg i Norge. Det spesielle fortrinnet som knytter seg til at statsforetak bedre kan gjennomføre lønnsomme investeringer i tiden før hjemfall er blitt betydelig mindre fordi andre eierkategorier enten får kompensert for investeringene gjennom kostnadsbasert kompensasjon eller får kompensert en del av markedsværdien av kraftverket gjennom markedsbasert kompensasjon. Ettersom problemene med svekkede investeringsinsentiver blir mindre med denne ordningen enn ved Regjeringens forslåtte ordning i høringsnotatet, vil dette også innebære mindre negative konsekvenser for den samfunnsøkonomiske forvaltningen av kraftressursene og for verdiskapingen i Norge og i distriktene enn det som er tilfelle med Regjeringens forslag. Det er vanskelig å avgjøre hvor store de resterende negative effektene vil være og de vil også til en viss grad kunne motvirkes ved at det blir større konkurranse i handel med eierandeler og i driften av kraftverk. Ettersom eiendomsretten til alle kraftverk faller hjem til staten på et tidspunkt (med opphopning for kommunale og fylkeskommunale verk etter et bestemt antall år svarende til konsesjonstidens lengde), vil statens eierandeler kunne bli meget stor, dog avhengig av hvilken forvaltningspolitikk som drives av staten etter hjemfall (fortsett konsesjon, salg etc.). Ut fra vanlige konkurransemessige synspunkt må man regne med at staten må selge ut for ikke å få for høy markedskonsentrasjon.

Ved fremtidig transaksjon: Denne ordningen kan opprettholde fordelsbehandlingen av de kommunale og fylkeskommunale verkene noe fordi kraftverket i prinsippet kan beholdes i samme offentlig eie i all fremtid uten hjemfall. Eierstrukturen kan da forbli skjev og med dominans av offentlig eierskap.

Opsjonsrettighet: Det er vanskelig å se at denne ordningen kan slå ulikt ut på private, kommunale og fylkeskommunale eiere, men meget avhenger hvordan man rent faktisk kommer til å utøve opsjon (om dette hovedsakelig er overfor private verk eller om også offentlige verk for utøvd opsjon). Opsjonen gir generell usikkerhet med hensyn til omsetningspris. Det vil spekuleres i om opsjonen utøves for det enkelte verk og hva sannsynligheten er for dette. Det er også et viktig spørsmål om hva det er som utløser en opsjon; om det kun er ved endret bruk av fossefall og vassdrag eller om det er for å inndra grunnrente (og realkapital).

## **8. Andelshjemfall**

### **8.1 Kort beskrivelse av ordningen**

Dette alternativet er beskrevet i et kortfattet notat av Johan Fr. Remmen, datert 15. oktober 2003. Sekretariatet for hjemfallsutvalget fremstiller forslaget på følgende måte: ”Hjemfall av en andel av kraftverkets økonomiske verdi, eksempelvis 50 prosent, er forankret i en inndragning av grunnrenten og vil være en form for ressurshjemfall. Konesjonærens eiendomsrett inndras verken for vannfallsressursene eller de tilhørende anlegg. Alternativet er knyttet til forutsetningen om at konsesjonæren som hovedregel vil ha rett til ny konsesjon etter utløpet av konsesjonsperioden, men ny konsesjon kan avslås såfremt sterke samfunnsmessige hensyn tilsier nedleggelse av kraftverket. Dersom det ikke meddeles ny konsesjon, vil konsesjonæren kunne beholde eiendomsretten til vannkraftsressursene og de tilhørende anleggene, men vil måtte legge ned kraftproduksjonen.” Det ser ut til at forslaget innebærer at ordningen trer i kraft ved lovendringen.

I notatet fra Johan Fr. Remmen er det videre foreslått at konsesjoner knyttet til offentlige eide kraftverk gis en varighet på nye 60 år. Også nye konsesjoner for offentlige verk gis en varighet på 60 år. Hovedregelen er at konsesjonene fornyes i 60 nye år mot hjemfall av andel av kraftverkets økonomiske verdi (eksempelvis 50 prosent). Eksisterende konsesjoner for privateide kraftverk fortsetter til fastsatt utløpstid, men det gis rett til fornyelse av konsesjon i 60 nye år mot fullt vederlag til staten. Nye konsesjoner behandles som offentlig eide verk. Ordningene med foregrepet hjemfall videreføres og foredles. Prinsippene for fastsettelse av vederlag ved tilbakekjøp lovfestes. Eierskifte fra offentlig til privat eie eller fra privat til offentlig eie medfører ikke noen endring i konsesjonsvilkårene.

### **8.2 Vurderingskriterier**

#### *8.2.1 Styring og kontroll*

Myndighetene får full styring og kontroll med eksisterende konsesjonerte privateide kraftverk på samme måte som under dagens ordning. (Det er imidlertid uklart på hvilket tidspunkt staten skal få ”fullt vederlag”; om det er ved fornyelsen av konsesjon eller om det er ved slutten av fornyet konsesjon. Det er også uklart hva som menes med ”fullt vederlag” for private verk; om det er overtakelse av eiendomsretten

til vannfall og anlegg eller om det er pekuniært vederlag). Dessuten får myndighetene styring og kontroll når det gjelder spørsmål om konsesjon skal fornyes eller ikke for offentlig eide verk. Derimot får ikke staten *full* styring og kontroll med disse verkene ettersom staten ikke overtar eiendomsretten til vannfall og anlegg, men kun en andel av økonomisk verdi. Dersom det besluttes at vannkraftsproduksjon ikke lengre skal finne sted for et vassdrag, er det tidligere eier som bestemmer hva vassdraget alternativt skal benyttes til og ikke staten. (Tidligere eier må selvsagt tilpasse seg regelverk som gjelder for denne typen naturressurser.) Som for de andre hjemfallsordningene gjelder det dessuten at det kan være stor tidsmessig forskyvning fra når et eventuelt behov for endret bruk av vassdraget dukker opp til endringen kan gjennomføres. Et godt rammeverk for styring og kontroll i tiden før hjemfall er i alle fall ønskelig.

### *8.2.2 Grunnrenteinnndragning*

For konsesjonerte privateide verk mottar staten i prinsippet all grunnrente og verdi av realkapital ved hjemfallstidspunktet. Hvor stor den realisererte grunnrenten som tilfaller staten fra disse verkene blir vil avhenge av hvordan naturressursen forvaltes etter hjemfall. For kommunale og fylkeskommunale kraftverk mottar staten en andel av markedsverdien (eksempelvis 50 prosent) på tidspunktet for fornyet konsesjon, dvs etter 60 år fra konsesjon gis. Det er ikke spesifisert hvordan staten skal overta disse verdiene, men en fortolkning kunne være at staten overtar en eierandel på eksemplvis 50 prosent og at verket så drives videre i nye 60 år. Hva som vil skje med verdiene knyttet til kraftverket etter to ganger konsesjon (120 år) ser ikke ut til å være vurdert. Hvor stor del av grunnrente som staten får inn ved denne ordningen er vanskelig å avgjøre, men intensjonen ser ikke ut til å være at staten skal dra inn all grunnrente. For kommunale og fylkeskommunale eiere vil ordningen føre til en viss innskrenking av verdier i forhold til dagens ordning, dog langt nær så meget som ved Regjeringens forslag i høringsnotatet. For rent statlige foretak vil endringen imidlertid ikke få noe å si ettersom verdiene faller hjem til eieren selv.

### *8.2.3 Effektiv ressursbruk og verdiskaping*

#### *Insentiver til investering:*

Ordningen legger opp til at kraftverkene får stor grad av sikkerhet for at konsesjonene skal fornyes. Dette medfører at usikkerheten knyttet til avkastningen av

oppjusteringer og utbedringer i perioden etter første konsesjonsutløp blir mindre enn det som ellers ville vært tilfelle. Dette vil alt annet like medføre at investeringsinsentivene ikke svekkes så meget. Likevel vil det kunne være et problem med svekkede investeringsinsentiver knyttet til spørsmålene om når og hvordan andelshjemfallet finner sted. Spesielt gjelder dette for private konsesjonerte verk. Dersom staten skal ha "fullt vederlag" allerede ved fornyelse av konsesjon, vil det fremdeles være et problem med svekkede investeringsinsentiver. Dersom det er først ved slutten av fornyet konsesjon at staten får "fullt vederlag" utsettes problemet i mange år (inntil 120 år) og det vil derfor ikke være av samme betydning. Generelt vil man imidlertid kunne si at problemet med svake investeringsinsentiver blir mindre enn det som vil være tilfelle for ordningen foreslått i Regjeringens høringsnotat.

*Et velfungerende marked for selskapskontroll:*

Ordningen er ikke spesielt egnet til å sidestille private og offentlige verk. Private verk vil fremdeles være lavere priset enn offentlige verk pga at et privat verk får et andelshjemfall på 100 prosent mens et offentlig verk får andelshjemfall betydelig lavere enn dette. Imidlertid går forslaget ut på at dersom en kommune eller fylkeskommune ønsker å kjøpe et privat verk så vil dette ikke føre til en endring i konsesjonsvilkårene (formentlig også inklusive størrelsen av andelshjemfall). Dette betyr at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan omgjøre det private verket til mer fordelaktige betingelsene som gjelder for offentlige verk. Kommunen eller fylkeskommunen vil altså ikke uten videre være villig til å betale mer for et privat verk enn en privat kjøper (eventuelt en utenlandsk kjøper). Dette kan i og for seg føre til at det blir en lavere pris for eierandeler i et privat verk enn for eierandeler i et sammenliknelig offentlig verk. På grunn av økt sikkerhet for fortsatt drift etter konsesjonstidens utløp, vil ikke nødvendigvis statlige verk ha en spesiell fordel ved å kunne gjennomføre lønnsomme investeringer i kraftverk som erverves forut for konsesjonstidens utløp (dog avhengig av hvordan og på hvilket tidspunkt andelshjemfall finner sted). Et statlig verk vil derfor ikke uten videre være villig til å betale en høyere pris for et privat verk enn det andre aktører vil være villige til.

*8.2.4 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Ordningen vil ikke spesielt stimulere nye private og utenlandske eiere til å satse risikovillig kapital i kraftmarkedet under denne ordningen. Eiere av offentlige verk

har et fortrinn ved at de kan beholde en større del av verdien som er knyttet til kraftverket. På den annen side legger forslaget opp til at en privat kjøper får beholde fordelene som en offentlig eier har dersom vedkommende erverver et offentlig verk og omvendt vil en offentlig kjøper måtte beholde konsesjonsvilkårene som knytter seg til et privat verk. I denne forstand vil det bli likestilling mellom offentlige og private eiere. Likevel er det ikke åpenbart at denne ordningen vil stimulere til økt konkurranse om eierandeler og økt effektivisering i norsk kraftproduksjon. Sistnevnte forhold vil i stor grad avhenge av virkningene av ordningen på investeringsinsentivene spesielt i perioden forut for eventuell ny konsesjonstildeling. Dette vil igjen avhenge av den konkrete utformingen av reglene for andelshjemfall.

## ***9. Total opphevelse av hjemfallsordningen***

### **9.1 Kort beskrivelse av ordningen**

Denne ordningen medfører at hjemfall opphører selv for private verk som er underkastet hjemfall under nåværende ordning. Ordningen med konsesjoner fortsetter man da som tidsbegrenset konsesjon. Eiendomsretten til naturressurs og anlegg endres ikke. På grunn av eierskapsnøytralitet ville en slik ordning måtte tre i kraft fra lovendringstidspunktet og omfatte alle kraftverk uansett eierkategori. Alternativt kunne man imidlertid forestille seg at ordningen blir introdusert etter hvert som hjemfall finner sted for det enkelte (private) verk og kommer i statlig eie. For noen verk ville det da ta lang tid før full eierskapsnøytralitet ble oppnådd. I fortsettelsen ser vi kun på det tilfellet hvor ordningen trer i kraft ved lovendringstidspunkt.

### **9.2 Vurderingskriterier**

#### *9.2.1 Styring og kontroll*

Den fulle styringen og kontrollen som staten ellers ville hatt med de private kraftverkene på hjemfallstidspunktet under nåværende ordning bortfaller. En styrking av rammeverk for umiddelbar styring og kontroll kan være nødvendig. Det samme kan imidlertid også være tilfelle dersom hjemfallsordning fortsetter eller utvides. Grunnen til dette er den store tidsforskjellen det kan være mellom når det dukker opp et eventuelt behov for endret bruk av vassdrag og til hjemfall finner sted. Denne tidsforskjellen gjør at det kan være vanskelig å realisere endringsplaner innenfor et rimelig tidsrom. Styrket rammeverk for styring og kontroll vil imidlertid kunne øke usikkerheten for kraftverkseiere når det gjelder å få drive kraftverket fritt uten å risikere inngrep fra det offentlige. Dette vil kunne føre til større forsiktighet i investeringsbeslutninger.

#### *9.2.2 Grunnrenteinndragning*

Inndragning av realkapital og fremtidig grunnrente opphører. Dette betyr at eierne får beholde restverdien av kraftverkene mens staten og kommunene hvor kraftverkene ligger på sin side mister tilsvarende verdier. ECON (rapport 20/02) har beregnet at verdien for eierne av private verk som i dag har tidsbegrensede konsesjoner ligger i størrelsesorden 3,4 til 6,8 milliarder 2002-kroner avhengig av kraftprisutvikling og avkastningskrav. Staten vil på sin side fortsatt motta grunnrente gjennom

grunnrentebeskatning og annen beskatning så lenge som verkene fortsetter sin drift. Dette vil imidlertid kunne være et mindre beløp enn det som ville tilfalt dersom hjemfall fant sted. Som kompensasjon kunne staten eventuelt skjerpe sin del av grunnrentebeskatningen. Dette måtte i så tilfelle gjøres nøytralt slik at alle typer kraftselskap (inklusive kommunale, fylkeskommunale og statsforetak) fikk skjerpet skatt til staten.

### *9.2.3 Effektiv ressursbruk og verdiskaping*

#### *Insentiver til investering*

Problemet med svake investeringsinsentiver i perioden forut for hjemfall forsvinner for alle kraftverk uansett eierskapsforhold.

#### *Et velfungerende marked for selskapskontroll*

Problemet med innelåsingeffekter forsvinner og man oppnår nøytralitet på eiersiden, dvs at ingen eierkategori (utlendinger, private, offentlige) favoriseres. Ordningen skulle på denne måten legge grunnlaget for fri handel med eierandeler og gi enhetlig verdsetting av eierandeler i kraftverkene basert på forventede fremtidige gevinster.

### *9.2.4 Organisering av kraftproduksjon og ringvirkninger*

Like betingelser for alle eiere gir en eierstruktur (utlendinger, private og offentlige) som reflekterer eierstrukturen i andre sektorer med fri omsetning. Sannsynligvis vil dette føre til at private og utlandske eierinteresser i større grad vil være interessert i å kjøpe vannfall med kraftanlegg i Norge. Det private eierskapet vil øke på bekostning av det offentlige eierskapet. Profesjonelle eiere vil drive virksomheten på en slik måte at lønnsomhet oppnås. Dette kan medføre at den delen av virksomheten som er mobil (altså ikke selve kraftproduksjonen) konsentreres i Norge eller flytter utenlands. En slik utvikling kan fremme konkurransen i kraftsektoren og føre til lavere priser for innenlandske og utenlandske konsumenter og gi bidrag til økt markedsintegrasjon.

## 10. Oppsummering og samlet vurdering

I det følgende gis en oppsummering av en del viktige forhold når det gjelder spørsmålet om hvordan de ulike modellene for hjemfall slår ut på vurderingskriteriene som er lagt til grunn for utredningen. Det legges vekt på de samfunnsøkonomiske aspektene ved ordningene. Valg mellom ordningene vil innebære en beslutning om inntektsfordeling mellom ulike eierkategorier. Dette er i sin natur ikke et samfunnsøkonomisk beslutningsproblem. Vi vil derfor avholde oss fra å komme med konkrete forslag til valg mellom hjemfallsordningene.

### 10.1 Styring og kontroll

- Hjemfall er generelt ikke et særlig egnet virkemiddel for å kunne drive styring og kontroll når det gjelder å endre bruken av et vannfall eller vassdrag. Grunnen til dette er at det kan gå meget lang tid fra ønsket om endring oppstår til endring kan gjennomføres på grunn av lang gjenværende konsesjonstid. Det er ikke åpenbart at det er mulig å skille mellom hjemfallsordningene på dette kriteriet.
- I prinsippet kan eierne av kraftverkene selv beslutte om de vil endre bruken av et vannfall eller vassdrag dersom det er et sterkt ønske om (lokalt eller nasjonalt) at dette skjer. Dette kan være relevant ikke kun for staten som eier men også for kommuner og fylkeskommuner.
- Det vil under alle omstendigheter være behov for et godt rammeverk utover hjemfallsordningen dersom staten ønsker å kunne styre og kontrollere bruken av vannfall og vassdrag.
- Ettersom det med stor sannsynlighet ikke vil være samfunnsøkonomisk riktig å endre bruken av alle kraftverk, vil det for dette kriteriets vedkommende i prinsippet være tilstrekkelig med en hjemfallsopsjon for å kunne gjennomføre endringen. Problemet med lang tid mellom opsjon utøves til hjemfall finner sted vil imidlertid bestå med mindre denne eksplisitt gjøres kortere (med mulige insentivproblemer til følge. Disse vil imidlertid kunne dempes ved kompensasjonsordninger).
- Valg av spesiell lang eller kort konsesjonsperiode før forfall vil kunne spille inn i myndighetenes mulighet for å drive styring og kontroll. Om

konsesjonsperioden settes til 60 eller 75 år er i denne sammenhengen ikke særlig vesentlig.

### *10.2 Inndragning av grunnrente*

- Både stat, kommuner og fylkeskommuner inndrar grunnrente fra kraftproduksjonen også selv om det ikke foreligger noen hjemfallsordning. Dette skjer gjennom kraftverksbeskatningen (herunder grunnrenteskatten). Når det gjelder dette kriteriet vil staten som et alternativ til hjemfall i prinsippet kunne øke sin andel av kraftverksbeskatningen.
- De ulike hjemfallsordningene gir forskjellig utslag når det gjelder fordelingen av grunnrenten i kraftsektoren mellom ulike aktører (private eiere, kommuner, fylkeskommuner og stat). Dette er å betrakte som et inntektsfordelingsspørsmål og for dette kriteriets vedkommende ikke først og fremst som et samfunnsøkonomisk allokeringsspørsmål.
- Størrelsen av realisert grunnrente for staten av hjemfalte kraftverk vil avhenge av hvordan staten forvalter kraftverkene etter hjemfall (om de for eksempel drives videre av et statsforetak eller selges eller leies ut til annen side med fortsatt beskatning av grunnrente)
- Statens andel av de samlede verdier i kraftproduksjonen vil være størst under den foreslåtte ordningen med ordinært totalhjemfall for alle kraftverk slik som foreslått i Regjeringens høringsnotat av 29. november 2002. Under denne ordningen inndras ikke kun grunnrente men også verdien av anleggskapital.
- Statens andel av de samlede verdier blir mindre dersom det ytes kompensasjoner under ordinært hjemfall og dersom det gjennomføres en ordning med ressurshjemfall. Det samme vil være tilfelle dersom ordningen med eiendomsrett til offentlige organer eller ordningen med andelshjemfall gjennomføres.
- Kommunale- og fylkeskommunale eiere vil i stor grad kunne beholde sin andel av grunnrenten dersom ordningen med overføring av eiendomsrett til offentlige organer velges.
- Uansett ordning som velges vil det generelt gjelde at kommunale- og fylkeskommunale eieres andel av grunnrenten øker dersom man anvender transaksjonsalternativet. Grunnene til dette er at en del kraftverk ikke vil

hjemfalle fordi de ikke omsettes og at nåverdien av grunnrenten blir mindre dersom salg av et kommunalt eller fylkes kommunalt kraftverk først finner sted etter lang tid.

- Valg av spesiell lang eller kort konsesjonsperiode vil ha stor betydning for nåverdien av grunnrente som trekkes inn til staten. Avhengig av hvilke diskonteringsfaktor som velges vil nåverdiene av kraftverk som faller hjem om 75 år bli meget liten.

### *10.3 Innvirkning på investeringsinsentiver*

- Problemet med svekkede insentiver for samfunnsøkonomisk optimale investeringer som eksisterer i dag for private kraftverk, vil komme inn med full tyngde også for kommunale og fylkeskommunale kraftverk dersom Regjeringens forslag om ordinært totalhjemfall for alle kraftverk gjennomføres.
- For statlige foretak vil ikke disse problemene nødvendigvis gjøre seg gjeldende.
- Kravet om at kraftverkene ved hjemfall skal være i fullt ut driftsmessig stand legger likevel en nedre grense for hvor meget investeringene kan reduseres i tiden forut for hjemfall.
- En ordning med ressurs hjemfall vil kunne virke noe bedre i denne henseende. Dette avhenger likevel av hvordan kompensasjonskriteriene for ressursen utformes.
- En ordning med økonomisk kompensasjon ved hjemfall vil også forbedre problemet med svekkede insentiver til å foreta lønnsomme investeringer for samfunnet. Dette avhenger likevel av hvor stor prosentdel av verdien av kraftverket som kompenseres. Jo større andel jo mindre grad av svekkede insentiver. På den annen side vil dette også føre til redusert inndragning av grunnrente på statens hånd.
- Hjemfall med kompensasjon for investeringer vil langt på veg kunne motvirke svekkede insentiver til å foreta investeringer, men kan også gi insentiver til feilinvesteringer.
- Ordningen med overføring av eiendomsrett til offentlige organer vil også trekke i retning av å redusere insentivproblemet fordi kommunale og

fylkeskommunale eiere vil beholde eiendomsretten til kraftverk som de selv driver videre. Problemet for private eiere vil bestå som i dag.

- Ordningen med andelshjemfall vil også trekke i retning av å redusere insentivproblemet blant annet fordi denne ordningen legger opp til at eierne normalt skal få lov til å forlenge konsesjonen for enda en periode.
- Uansett hjemfallsordning vil transaksjonsmodellen kunne redusere omfanget av problemet med svekkede investeringsinsentiver noe. Grunnen til dette er at investeringsproblemet ikke vil dukke opp for kraftverk som ikke er planlagt omsatt.
- Valg av spesiell lang eller kort konsesjonsperiode vil ha stor betydning for problemene knyttet til svekkede investeringsinsentiver. Med en konsesjonsperiode på 60 år vil problemene inntre tidligere enn om konsesjonsperioden er 75 år.

#### *10.4 Virkninger med hensyn til et velfungerende marked for selskapskontroll*

- Mangel på nøytralitet i hjemfallsordningen vil kunne gi innelåsingeffekter ved omsetning av kraftverk.
- Kraftverk med hjemfall til staten vil vurderes til en lavere verdi enn tilsvarende kraftverk uten hjemfall.
- Kraftverk med hjemfall men uten kompensasjon vil vurderes til en lavere verdi enn kraftverk med hjemfall men med kompensasjon.
- Mest eierskapsnøytralt ville en ordning med opphevelse av hjemfallsordningen være.
- Hjemfallsordningen som er foreslått i Regjeringens høringsnotat av 29. november 2002 er eierskapsnøytralt hva gjelder forholdet mellom private, kommunale og fylkeskommunale kraftverk. Ordningen er imidlertid ikke nøytral vis a vis et rent statsforetak som maksimerer verdien av selskapet for sin eier (staten). Blandet eierskap mellom stat og andre eiere vil imidlertid trekke i retning av økt eierskapsnøytralitet.
- Ordinært totalhjemfall med kompensasjon for investeringer vil langt på veg kunne rette opp den asymmetriske insentivstrukturen for investeringer og dermed også forskjellene i vurderinger av verdiene av eierandeler i kraftverk som tilhører ulike eierskapskategorier. I et slikt perspektiv ville

innelåsningseffektene i stor grad forsvinne. Også ressurs hjemfall vil kunne føre til stor grad av eierskapsnøytralitet. Dette vil likevel avhenge av hvilke kompensasjonsordninger som velges.

- Den foreslåtte ordningen med overføring av eiendomsrett til offentlige organer vil kun i liten grad endre på innelåsingsproblemet ved nåværende ordning ettersom det fortsatt vil være forskjellsbehandling av private eiere på den ene siden og kommunale og fylkeskommunale eiere på den andre siden. Heller ikke ordningen med andelshjemfall er særlig egnet til å sidestille privat og offentlig eierskap.
- Generelt sett vil transaksjonsmodellen for de ordningene hvor den kan være aktuell, føre til at nøytraliteten svekkes og innelåsingsproblemet øker.

#### *10.5 Organisering av kraftproduksjonen og ringvirkninger*

- For at kraftmarkedet skal fungere effektivt og gi lave priser til konsumentene er det essensielt at det er stor grad av konkurranse mellom produsentene og fravær av markedsrett. For at kostnadene ved produksjon av kraft skal bli lavest mulig er det også viktig at aktører som er villige til å bære risiko til en lav kostnad faktisk også får anledning til delta i markedet. Dette innebærer at også private aktører herunder utenlandske aktører bør få anledning til å eie på lik linje med norske offentlige aktører.
- Hjemfallsordningene kan påvirke sammensetningen av type eiere og derved få betydning for konkurransen i kraftmarkedet.
- En hjemfallsordning som i stor grad sementerer dagens ordning vil kunne virke uheldig med hensyn til å fremskaffe risikovillig kapital fra private aktører i Norge og i utlandet (se avsnitt 10.5).
- Transaksjonsmodellen for gjennomføring av Regjeringens forslag vil også virke sementerende på dagens ordning fordi kommuner og fylkeskommuner har et insentiv til å la være å selge kraftverk fordi de da vil hjemfalle til staten.
- Utenlandsk eierskap vil kunne føre til at en del av de mobile funksjonene ved kraftproduksjon kan føres ut av landet. Det er naturlig å tenke at en stor utenlandsk eier med hovedkontor utenfor landet vil kunne ønske å overføre aktiviteter dit.
- For å unngå stor grad av markedskonsentrasjon på statsforetak, er det rimelig å tro at staten vil måtte selge ut en andel av kraftverkene etter hvert som de

hjemfaller til staten. Hvor stor konsentrasjonen vil kunne være på et enkelt statsforetak avhenger av hva som er det relevante markedet. Med all sannsynlighet vil dette markedet i fremtiden være langt mer omfattende enn dagens nordiske kraftmarked.

- Når det gjelder ringvirkninger av kraftproduksjon synes disse ikke i særlig grad å være påvirket av hvilke hjemfallsordning som velges. Dette forholdet er spesielt knyttet til at vannkraftproduksjon er stedbunden og at vannkraftsproduksjon fra verk som er etablert ikke vil bli nedlagt ut fra en sunk-cost betraktning.

## Litteratur

- Amundsen, E.S., C. Andersen and J.G. Sannarnes: "Rent Taxes on Norwegian Hydropower Generation", *The Energy Journal*, 13, 97-116
- De Fraja, G. And F. Delbono (1989) "Alternative strategies of a Public Firm in Oligopoly", *Oxford Economic Papers*, 41, 302-311
- De Fraja, G. And F. Delbono (1990) "Game Theoretic Models of Mixed Oligopoly", *Journal of Economic Surveys* 4, 1-16
- Econ (2002) "Økonomiske virkninger av hjemfallsinstituttet", Rapport 20/02
- Econ (2002) "Eierskapsnøytrale konsesjonsregler for vannkraftsproduksjon", Rapport 21/02
- KS , notat av mai 2002 utarbeidet av Simonsen Føyen Advokatfirma
- Levy, H. and M. Sarnat (1993) "Capital Investment and Financial Decisions", Prentice Hall, New York, 5th. Ed.
- Nese, G. (2003) "Strategies of a Public Firm in a Liberalized Market" in "Essays on Liberalized Markets" Doctoral Dissertation, Department of Economics, University of Bergen.
- Scarpa, C. and G. De Fraja (1992) "Efficiency Properties of Horizontal Mergers in Mixed Oligopolies: Some examples, *Journal of Comparative Economics* ,16, no.2, 226-240
- SNF (2002) "Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde: skattemessige og næringspolitiske aspekter", Rapport 20/02
- Andre dokumenter:*
- Regjeringens høringsnotat av 29. november 2002, "Om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven"
- Hjemfallssekretariatets notat nr. 1 av 5. juni 2003
- Thommessens notat av 21. august 2003
- Advokatfirmaet Haavind Vislie Das notat av 15. oktober 2003,
- Thommessens notat av 9. desember 2003,
- Hjemfallssekretariatets notat nr. 7 av 1. oktober 2003,
- Hjemfallsekretariatets notat nr. 8 av 5. januar 2004,
- Brev av 3. juli, 10. oktober, 24. oktober 2002 fra Kommunenes Sentralforbund.

Kommunenes Sentralforbund "Merknader til samfunnsøkonomiske utredninger og informasjon om etablering av sentrale aksjonærregister" av 29. januar, 2004.