



Representantforslag 128 S

(2016–2017)

fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Rigmor Andersen Eide, Geir Sigbjørn Toskedal og Geir Jørgen Bekkevold

Dokument 8:128 S (2016–2017)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Line Henriette Hjemdal, Rigmor Andersen Eide, Geir Sigbjørn Toskedal og Geir Jørgen Bekkevold om nedsettelse av offentlig utvalg som skal foreta en gjennomgang av konkurransesituasjonen på norsk sokkel

Til Stortinget

Bakgrunn

Norsk petroleumsindustri har skapt enormt store verdier til det beste for det norske samfunnet. Store deler av verdikjeden knyttet til norsk petroleumsindustri er svært avansert og verdensledende innen sine segment. Leverandørindustrien innehar en svært viktig posisjon i den norske maritime klyngen. Et av de vesentligste elementene som sikrer at norsk leverandørindustri er verdensledende, er at den norske leverandørindustrien representerer en komplett verdikjede som består av verdensledende kompetanse på hele bredden av områder. Dersom petroleumsindustrien svekker ett av leddene i verdikjeden, mister Norge et av de viktigste konkurransefortrinnene landet besitter nasjonalt og internasjonalt.

Det å bevare og videreutvikle den kompetansen norsk leverandørindustri besitter, er helt avgjørende for å sikre Norges posisjon som en av de fremste olje- og gassnasjonene i verden. For at denne kompetansen ikke skal forvitte eller mistes helt, er det helt nødvendig å sikre at alle leddene i verdikjeden har konkurransedyktige rammevilkår og en bæreevne til å overleve også krevende tider.

En sunn konkurransesituasjon på norsk sokkel er avgjørende for å fremme innovasjon og nye teknologiske løsninger. For å sikre sunn konkurranse og en

god markedsbalanse mener forslagsstillerne at det er viktig å legge til rette for et stort mangfold av aktører og flere sterke operatørselskaper på norsk sokkel. En tydelig arbeidsdeling mellom operatører og leverandører på norsk sokkel er også viktig for å sikre aktørmangfoldet, konkurransekraften, innovasjonen og miljø- og teknologiutviklingen på norsk sokkel. En mangfoldig leverandørindustri hevder å møte utfordringer på norsk sokkel som følge av at det er én svært dominerende aktør på operatørsiden.

Forslagsstillerne mener det er viktig at petroleumsressursene forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. God ressursforvaltning bidrar til å gi landet inntekter og sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø. I tillegg må ressursforvaltningen bidra til å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling, samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet.

Statoils dominans på norsk sokkel

Europakommisjonen legger til grunn at selskaper som har en markedsandel på mer enn 40 prosent, kan ha en dominerende stilling. Det er verdt å merke seg at både Europakommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan ESA generelt legger til grunn at det er særlig grunn til aktsomhet når et selskap har en markedsandel på 40 prosent eller mer. Jo høyere markedsandelen er over lengre tid, desto større er sannsynligheten for markedsdominans. På norsk sokkel kontrollerer Statoil over 70 prosent av all produksjon, inklusive Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Dette gjør at Statoil i praksis styrer hele aktivitetsnivået på norsk sokkel, både gjennom selskapets egne beslutninger som operatør og lisensdeltaker og ved at øvrige operatører på norsk sokkel ofte følger den største aktøren i sin atferd. Konkur-

ransetilsynet ga selv uttrykk for bekymring for dette i forbindelse med fusjonen mellom Statoils og Hydros petroleumsvirksomhet. Her konkluderte tilsynet med at

«... foretakssammenslutningen kan ha konkurransemessige virkninger i en del av innkjøpsmarkedene som følge av at StatoilHydro får økt kjøpermakt».

Forslagsstillerne mener det er behov for en avklaring av hva slags atferd som kan aksepteres av en dominerende aktør innenfor konkurranseovens rammer. Det er avgjørende med en nærmere vurdering av de konkurransepolitiske utfordringene på norsk sokkel som følger av Statoils dominerende posisjon. Statoil har, på lik linje med andre dominerende markedsaktører, et særlig ansvar for at selskapets opptreden i markedet ikke begrenser konkurransen. Ansvaret forsterkes ved at Statoil har oppnådd denne posisjonen gjennom en fordelsbehandling fra staten, og ikke alene basert på kommersiell konkurransekraft. På bakgrunn av disse privilegiene etablerte selskapet tidlig strategiske eierposisjoner i rørledningsnett og lovende oljefelt og fikk tilgang til spesielt lovende blokker og petroleumsreserver. Det særlige ansvaret understrekes da også i statens eierskapsmelding og i Stortingets merknader til fusjonen mellom Statoil og Hydro. Dette innebærer en tydelig forventning om at Statoil tar et større samfunnsansvar enn andre operatører på norsk sokkel. Det er ikke nødvendigvis forbudt å være dominerende markedsaktør, men som dominerende aktør må man avstå fra atferd som kan innebære misbruk av denne posisjonen.

Stort press på leverandørindustrien

Allerede før oljepriskollapsen i 2014/2015 hadde Statoil igangsatt omfattende programmer for å kutte kostnader og beskytte sin egen kontantstrøm. Vesentlige deler av kostnadsuttene til Statoil har kommet som følge av reforhandling av eksisterende avtaler med underleverandører. Kombinert med det betydelige nedtrekket i aktivitet, som følge av den vesentlige reduksjonen i oljepris, betyr presset på leverandørindustrien at en rekke aktører nå kutter kostnader i en skala som ikke er bærekraftig. Nybyggingskontrakter kanselleres og utsettes, og det er omfattende oppsigelses- og permitteringsprosesser både om bord og på land. 70 prosent av offshorerederienes kostnader er knyttet til mannskap. Mange rederier forhandler med banker og obligasjonseiere om omfattende restruktureringer av gjeld og utsettelse av avdrag. Rederienes kostnadsreduksjoner skyldes en dramatisk aktivitetsreduksjon og et voldsomt press fra operatørsiden om å kutte kostnader gjennom lavere marginer.

Konkurransetilsynets rapport

Den 3. oktober 2016 la Konkurransetilsynet frem en utredning utarbeidet på bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet. Hensikten med utredningen var at Konkurransetilsynet skulle gi en overordnet beskrivelse av konkurranseforholdene i petroleumsnæringen, herunder også leverandørindustrien. Konkurransetilsynet skulle også gi en vurdering av om og eventuelt hvordan konkurransepolitiske virkemidler, særlig håndhevelse av konkurranseloven, kunne benyttes til å motvirke eventuelle skadelige virkninger som følge av utnyttelse av kjøpermakt.

I sin rapport valgte Konkurransetilsynet i liten grad å analysere de reelle konkurranseforholdene på norsk sokkel og heller anvende generell konkurranseøkonomisk teori i sine analyser. Konkurransøkonomisk teori, som forutsetter rasjonelle aktører, tilsier at sterk kjøpermakt vil kunne ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt. Dette la Konkurransetilsynet til grunn for sin analyse, da de konkluderte med at Statoils dominerende posisjon på norsk sokkel ikke kunne anses som problematisk.

Tilnærmingen til Konkurransetilsynet er teoretisk, og tilsynet presiserer selv at utredningen er overordnet og ikke vurderer enkeltaktørers atferd. De svakhetene dette medfører, kommer tydelig frem i Konkurransetilsynets egen omtale av analysen:

«Tilsynet har hatt kort tid til å utføre oppdraget. Vurderingen av konkurranseforholdene er derfor på et overordnet nivå. Vurderingen av kjøpermakt og mulige virkemidler er generell og ikke knyttet opp mot noen enkeltelskaper, men Konkurransetilsynet har valgt å peke på i hvilken grad de ulike virkningene og virkemidlene er relevant i petroleumsnæringen.»

Utredningen forutsetter også at alle aktører opptrer rasjonelt, og at en dominerende aktør på kjøpersiden av egeninteresse bør opprettholde en konkurransedyktig leverandørindustri preget av et nødvendig mangfold og innovasjon.

Flere aktører i leverandørindustrien har, gjennom flere oppslag i media, hevdet at Statoil misbruker sin dominerende stilling, noe som skaper et utilbørlig press på aktørene i leverandørindustrien og på sikt skader leverandørindustrien så det hemmer utvikling, innovasjon og videreføring av kompetanse.

Forslagsstillerne mener det er behov for å gjennomgå og undersøke hvorvidt den teoretiske tilnærmingen til kjøpermakt, som Konkurransetilsynet lener seg på, samsvarer med realitetene. Dette bør gjøres av et bredt sammensatt utvalg som også har mandat og kompetanse til å vurdere enkeltelskapers atferd.

Utredning av konkurransesituasjonen på norsk sokkel

En sterk og dominerende aktør er i seg selv ikke skadelig. Dette slår også Konkurransetilsynets rapport fast. Sterk kjøpermakt vil kunne bidra til økt konkurranse blant leverandørene. Dette kan i neste instans gi bedre produkter til lavere pris. Samtidig hviler det et særlig ansvar på dominerende aktører. I petroleumssektoren innebærer dette ansvaret at den dominerende aktøren ikke bare har sitt eget beste i tankene når den tar sine beslutninger og fremmer sine krav. Dette ansvaret krever også at selskapet tar hensyn til hele industriens bærekraft på lengre sikt.

Flere av eksemplene på Statoils maktbruk som har kommet frem i media, er trolig innenfor konkurranselovens rammer. Samtidig er dette uklart, da denne typen saker sjelden prøves i retten og så å si aldri granskes av Konkurransetilsynet. Det blir opplyst om at dette skyldes at leverandørene ikke ønsker å bringe sin største kunde inn for retten. Samtidig har Konkurransetilsynet lite kapasitet til å oppta saker om misbruk av kjøpermakt.

Statoils aktiviteter skal ha positive virkninger for norsk næringsliv og industriell utvikling, samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet. Forslagsstillerne mener det er behov for en utredning av konkurransesituasjonen på norsk sokkel, som ser på hvilke utfordringer leverandørindustrien står overfor som følge av at det er én dominerende aktør på norsk sokkel. Det fremstår som mest hensiktsmessig at gjennomgangen tar form av en NOU. Et slikt regjeringsoppnevnt utvalg bør bestå av akademikere og andre samfunnsaktører med særlig kompetanse og interesse for konkurransepolitikk, som evner å se ut over de allerede fastsatte rammene av konkurranselovgivningen.

Det er viktig at det også legges til rette for at utvalgsarbeidet resulterer i gode, konkrete tiltak som kan bedre konkurransesituasjonen på norsk sokkel og dermed også sikre mekanismer som forhindrer uheldige konsekvenser som følge av at norsk sokkel domineres av én aktør.

Tidligere behandlinger av forslag om utredning av konkurransesituasjonen på norsk sokkel

Konkurransesituasjonen på norsk sokkel, og særlig styrkeforholdene på operatørsiden, har vært et tilbakevendende tema i Stortinget siden fusjonen mellom Statoil og Hydro i 2007. Den 20. oktober 2016 ble det gjennomført en interpellasjonsdebatt i Stortinget, der næringsminister Monica Mæland møtte på vegne av regjeringen. Temaet for interpellasjonsdebatten var hvorvidt næringsministeren, som statsråd med konkurransepolitikk under sitt konstitusjonelle ansvarsområde, mener at konkurransetilstanden på

norsk sokkel er tilfredsstillende, og hvorvidt statsråden ville ta initiativ til en gjennomgang av konkurransevilkårene for leverandørindustrien. I debatten ble det tatt til orde for en gjennomgang av konkurransesituasjonen på norsk sokkel fra en rekke representanter som representerer hele bredden av det politiske landskapet.

Også i forbindelse med fusjonen mellom Statoil og Hydro ble det fra et samlet storting uttalt viktigheten av tett oppfølging av konkurransesituasjonen på norsk sokkel. Dette kommer særlig til uttrykk i Innst. S. nr. 243 (2006–2007), der en samlet energi- og miljøkomité uttalte følgende:

«Komiteen vil understreke viktigheten av at myndighetene følger utviklingen i leverandørindustrien og forholdet mellom det sammenslåtte selskapet og leverandørindustrien i tiden som kommer. Komiteen forutsetter derfor at departementet er i løpende dialog med leverandørindustrien om utviklingen innenfor disse områdene, og at departementet på egnet vis rapporterer om hvordan situasjonen for leverandørindustrien utvikler seg.»

Det har ikke blitt gjennomført en full gjennomgang av konkurransesituasjonen på norsk sokkel og hvilke endringer som må til for å sikre gode konkurranseforhold både på operatør- og leverandørsiden. I forbindelse med behandlingen av Petroleumsmeldingen (Meld. St. 28 (2010–2011)), ble det uttalt følgende av energi- og miljøkomiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti i Innst. 143 S (2011–2012):

«Disse medlemmer mener at Statoils dominans på sokkelen utløser behov for en gjennomtenkning av sentrale virkemidler og en bevisst konkurransepolitikk for å sikre fellesskapets verdier. Dette gjelder både forvaltningen av petroleumsressursene, men også rammevilkårene for andre oljeselskaper og leverandørindustrien. Disse medlemmer peker på at et mer variert aktørmønster kan skapes gjennom myndighetenes tildeling av konsesjoner og ved at Statoil brukes sin egen portefølje på en mer aktiv måte i salg og bytte av andeler. [...] Disse medlemmer mener at det bør foretas en gjennomgang av konsekvensen av fusjonen mellom Statoil og Hydro på norsk sokkel og hvilke utfordringer dette har i forhold til:

- a) Aktørbildet
- b) Leverandørindustrien
- c) Teknologit utvikling og FoU
- d) Utvinningsgrad
- e) Omsettelighet av lisenser
- f) Internasjonalisering»

Det ble også fremmet et forslag om en gjennomgang av konsekvensene av fusjonen mellom Statoil og Hydro. Dette forslaget ble støttet av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Stortingets behandling av fusjonen mellom Statoil og Hydro

Den 18. desember 2006 inngikk Hydro og Statoil en integrasjonsavtale om en sammenslåing av Hydros petroleumsvirksomhet med Statoil. Den 30. mars 2007 la regjeringen Stoltenberg II frem St.prp. nr. 60 (2006–2007) Sammenslåing av Statoil og Hydros petroleumsvirksomhet. Innstillingen fra energi- og miljøkomiteen ble lagt frem 4. juni 2007. I proposisjonen ble sammenslåingens innflytelse på norskbasert leverandørindustri problematisert på følgende måte:

«Det sammenslåtte selskapet vil få stor innflytelse på norskbasert leverandørindustri – særlig i driftsfasen. Det forventes at selskapet vil være seg bevisst det ansvar som følger av denne posisjonen. Det betyr at det sammenslåtte selskapet må stimulere til bred konkurranse og mangfold blant leverandørene, for å sikre gode teknologiske og effektive løsninger også i fremtiden.»

I innstillingen fra energi- og miljøkomiteen, Innst. S. nr. 243 (2006–2007), blir det samme området problematisert på følgende måte fra en samlet komité:

«Komiteen har merket seg at det generelt er enklere å opprettholde mangfold og konkurranse i markeder med flere aktører og kunder. Leverandørindustrien har uttrykt bekymring for at det sammenslåtte selskapet blir en dominerende operatør, og for at dette kan få negative konsekvenser for leverandørenes muligheter til å konkurrere.

Leverandørindustrien er bekymret for at den kan bli for avhengige av å ha et godt forhold til en dominerende aktør med sterk forhandlingsmakt. Det er uttrykt fra industrien at en mulig negativ konsekvens av sammenslåingen kan bli at det over tid kan bli færre leverandører som igjen kan påvirke kommersiell og teknologisk utvikling i industrien. Komiteen mener at økt mangfold av aktører og flere operatørselskaper på norsk sokkel kan motvirke eventuelle negative konsekvenser av sammenslåingen. Komiteen vil understreke viktigheten av at myndighetene følger utviklingen i leverandørindustrien og forholdet mellom det sammenslåtte selskapet og leverandørindustrien i tiden som kommer. Komiteen forutsetter derfor at departementet er i løpende dialog med leverandørindustrien om utviklingen innenfor disse områdene, og at departementet på egnet vis rapporterer om hvordan situasjonen for leverandørindustrien utvikler seg.»

Flertallet, bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, hadde følgende merknader:

«Flertallet viser til at StatoilHydro vil ha en dominerende rolle på norsk sokkel i kraft av sin størrelse.»

og

«Flertallet legger til grunn at det sammenslåtte

selskapet skal stimulere til fortsatt mangfold og konkurranse mellom leverandører på sokkelen. Siden det er flere uløste oppgaver innen norsk petroleumsvirksomhet vil StatoilHydro etter flertallets mening stå i en særstilling for å bidra til å finne gode løsninger fremover.»

Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre hadde følgende merknader:

«Komiteens medlemmer [...] viser til at fusjonen mellom Statoil og Hydro er en omfattende endring i norsk petroleumpolitikk. Dette får konsekvenser for en rekke områder, og det vil utløse behov for en gjennomtenkning av sentrale virkemidler og en bevisst konkurransepolitikk for å sikre fellesskapets verdier. Dette gjelder både forvaltningen av petroleumsressursene, men også rammevilkårene for andre oljeselskaper og leverandørindustrien. Disse medlemmer har merket seg at det sammenslåtte selskapet vil få en svært dominerende posisjon på norsk kontinental-sokkel.»

og

«I forhold til mangfold og konkurranse på sokkelen, representerer fusjonen etter disse medlemmers mening betydelige utfordringer. Dette er særlig knyttet til virkningene av økt markedsrett og færre alternativer for leverandørene, redusert kreativitet når kappestriden mellom de to selskapene blir bortsett fra et stort og kreativt selvstendig letemiljø som kan føre til lavere leteaktivitet og færre funn, risikoen for redusert FoU-innsats, risikoen for vanskeligere tilgang til leteareal for mindre selskaper, og at de offentlige kontrollorganene, samt Petoro som SDØE-forvalter, vil stå overfor færre valgmuligheter. Disse medlemmer har videre merket seg at det sammenslåtte selskapet vil bli et svært dominerende selskap i det norske samfunn, med de eventuelle negative skadevirkninger det vil kunne medføre. Konkurransen mellom Statoil og Hydro har gjennom historien gitt de politiske organene et bredt handlingsrom for olje- og energipolitiske beslutninger. Dette har etter disse medlemmers oppfatning utvilsomt bidratt til bedre beslutninger.»

Regjeringen har, i sin politiske plattform, også tatt til orde for at

«det må stimuleres til konkurranse og mangfold på sokkelen»

og at

«[r]egjeringen vil legge til rette for økt mangfold og konkurranse på sokkelen ved tildeling av nye konsesjoner og operatørskap.»

Behov for utredning av konkurransesituasjonen på norsk sokkel

Forslagsstillerne mener det er på høy tid at det nå igangsettes en offentlig utredning av konkurransesituasjonen på norsk sokkel og hvordan leverandørindustrien påvirkes av at norsk sokkel er dominert av

én aktør på operatørsiden. En slik utredning har blitt foreslått gjentatte ganger i Stortinget, og tett oppfølging av konkurransesituasjonen på norsk sokkel var en av forutsetningene for fusjonen mellom Statoil og Hydro da Stortinget ga sin tilslutning til dette i 2007.

Som følge av stadig nye tilfeller av anklager mot Statoil for misbruk av sin dominerende stilling virker det viktigere nå enn noen gang å få på bordet alle eventuelle utfordringer og fordeler knyttet til å ha én dominerende aktør på norsk sokkel. Slik forslagsstillerne ser det, er det også behov for en revitalisert debatt om hva som forventes av en dominerende aktør med vesentlig kjøpermakt i et marked.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg som skal foreta en gjennomgang av konkurransesituasjonen på norsk sokkel, særlig knyttet til at norsk sokkel er dominert av én aktør på operatørsiden, og hvordan dette slår ut for norsk leverandørindustri.

26. april 2017

Line Henriette Hjemdal

Rigmor Andersen Eide

Geir Sigbjørn Toskedal

Geir Jørgen Bekkevold

