Hjemfall

Offentlig utredningsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 4. april 2003.
Til Olje- og energidepartementet


Oslo, 30. november 2004

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tore Vestbakke</th>
<th>Per Håkon Høisveen</th>
<th>Frode Karlsen</th>
<th>Elena Bråten</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>leder</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Hans Olav Felix</td>
<td>Caroline Lund</td>
<td>Gunnar Martinsen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kristine Ryssdal</td>
<td>Merethe Storødegård</td>
<td>Britt S. Nordlund</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Johan Fr. Remmen</td>
<td></td>
<td>Lars Sørgard</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ove Flataker
Aksel S. Tannum
Elin Aa. Mathiesen
Geir Mo Johansen
## Innhold

<table>
<thead>
<tr>
<th>Del I</th>
<th>Innledning</th>
<th>9</th>
<th>4.2.2</th>
<th>Samlet plan og verneplaner – nasjonale ressursplaner</th>
<th>36</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Sammendrag</td>
<td>11</td>
<td>4.3</td>
<td>Rammevikårene for norsk kraftnæring</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1</td>
<td>Bakgrunn</td>
<td>11</td>
<td>4.3.1</td>
<td>Grunnrenten i vannkraft-produksjonen</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2</td>
<td>Hovedinnhold</td>
<td>11</td>
<td>4.3.2</td>
<td>Rammevikår knyttet til skattesystemet</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3</td>
<td>Utvalgets vurdering og konklusjoner</td>
<td>12</td>
<td></td>
<td>Inntektskatt</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.1</td>
<td>Historikk</td>
<td>12</td>
<td>4.3.2.1</td>
<td>Naturressursskatt</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.2</td>
<td>Rammevikår</td>
<td>13</td>
<td>4.3.2.2</td>
<td>Grunnrenteskatt</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.3</td>
<td>Premisser for et fremtidig hjemfallsregime</td>
<td>14</td>
<td>4.3.2.3</td>
<td>Eiendomsskatt</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4</td>
<td>Vurdering av ulike modeller</td>
<td>15</td>
<td>4.3.2.4</td>
<td>Rammevikår knyttet til konsesjonslovgivningen</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4.1</td>
<td>Dagens hjemfallsregime</td>
<td>15</td>
<td>4.3.3</td>
<td>Konsesjonskraft</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4.2</td>
<td>Avvikling av hjemfall</td>
<td>16</td>
<td>4.3.3.1</td>
<td>Konsesjonsavgifter</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4.3</td>
<td>Andre modeller for et fremtidig hjemfallsregime</td>
<td>16</td>
<td>4.3.3.2</td>
<td>Næringsfond</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.5</td>
<td>Et fremtidig hjemfallsregime</td>
<td>18</td>
<td>4.3.3.3</td>
<td>Forkjøpsrett og fortrinnsrett</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Utvalgets arbeid</td>
<td>23</td>
<td>4.3.4</td>
<td>Hjemfall</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1</td>
<td>Oppnevning og sammensetning av utvalget</td>
<td>23</td>
<td>4.4.2.1</td>
<td>Andre rammevikår</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2</td>
<td>Utvalgets mandat</td>
<td>23</td>
<td></td>
<td>Organisering og rammevikår i Norden</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3</td>
<td>Utvalgets møter og arbeidsform</td>
<td>24</td>
<td>4.4.2.2</td>
<td>Liberaliseringen i Norden</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Bakgrunn for oppnevnelsen av utvalget</td>
<td>25</td>
<td>4.4.2.3</td>
<td>Produktionsloven i Norden</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Norsk kraftnæring og rammevikår</td>
<td>27</td>
<td>4.4.2.4</td>
<td>Nærermere om produksjonen i Sverige</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1</td>
<td>Norsk kraftnæring</td>
<td>29</td>
<td>4.4.2.5</td>
<td>Nærermere om produksjonen i Danmark</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1</td>
<td>Vannkraftproduksjon</td>
<td>29</td>
<td>4.4.3</td>
<td>Nordiske rammevikår</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1.1</td>
<td>Norske forhold som er viktige for vannkraft</td>
<td>29</td>
<td>4.4.3.1</td>
<td>Rammebetingelser i Sverige</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1.2</td>
<td>Tekniske forhold</td>
<td>29</td>
<td>4.4.3.2</td>
<td>Rammebetingelser i Danmark</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1.3</td>
<td>Miljøkostnader</td>
<td>29</td>
<td>4.4.3.3</td>
<td>Rammebetingelser i Finland</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2</td>
<td>Historikk</td>
<td>30</td>
<td></td>
<td>Om hjemfallsinstituttet og gjeldende ret</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.1</td>
<td>Pionertid og industribyggning</td>
<td>30</td>
<td>5.1</td>
<td>Hjemfallsinstituttets historiske bakgrunn</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.2</td>
<td>Offentlig regulering og konsesjonslover</td>
<td>30</td>
<td>5.1.1</td>
<td>Innledning</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.3</td>
<td>Offentlig kraftutbygging</td>
<td>30</td>
<td>5.1.2</td>
<td>Konsesjoner for erverv av vannfall</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.4</td>
<td>Verneinteresser</td>
<td>31</td>
<td>5.1.3</td>
<td>Vassdragsreguleringskonsesjoner</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.3</td>
<td>Energiforbruk og konkurransevaluering og kraftmarked</td>
<td>32</td>
<td>5.1.4</td>
<td>Oppsummering</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.4</td>
<td>Organisering for norsk kraftnæring</td>
<td>33</td>
<td>5.2</td>
<td>Gjeldende ret</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.4.1</td>
<td>Eiere og selskapsformer</td>
<td>33</td>
<td>5.2.1</td>
<td>Dagens bestemmelser om konsesjon for erverv av vannfallsrettigheter etter lov nr. 16 av 14. desember 1917</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.4.2</td>
<td>Strukturendringer og omorganisering de siste 10 år</td>
<td>34</td>
<td>5.2.1.1</td>
<td>(industrikonsesjonsloven)</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>4.2</td>
<td>Myndighetenes virkemidler i vannressursforvaltningen</td>
<td>34</td>
<td></td>
<td>Konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett til vannfall</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>4.2.1</td>
<td>Lovgivning</td>
<td>34</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.1</td>
<td>Bakgrunn</td>
<td>11</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.2</td>
<td>Hovedinnhold</td>
<td>11</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3</td>
<td>Utvalgets vurdering og konklusjoner</td>
<td>12</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.1</td>
<td>Historikk</td>
<td>12</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.2</td>
<td>Rammevikår</td>
<td>13</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.3</td>
<td>Premisser for et fremtidig hjemfallsregime</td>
<td>14</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4</td>
<td>Vurdering av ulike modeller</td>
<td>15</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4.1</td>
<td>Dagens hjemfallsregime</td>
<td>15</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4.2</td>
<td>Avvikling av hjemfall</td>
<td>16</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.4.3</td>
<td>Andre modeller for et fremtidig hjemfallsregime</td>
<td>16</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1.3.5</td>
<td>Et fremtidig hjemfallsregime</td>
<td>18</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Utvalgets arbeid</td>
<td>23</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2.1</td>
<td>Oppnevning og sammensetning av utvalget</td>
<td>23</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2.2</td>
<td>Utvalgets mandat</td>
<td>23</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2.3</td>
<td>Utvalgets møter og arbeidsform</td>
<td>24</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Bakgrunn for oppnevnelsen av utvalget</td>
<td>25</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Norsk kraftnæring og rammevikår</td>
<td>27</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1</td>
<td>Norsk kraftnæring</td>
<td>29</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1</td>
<td>Vannkraftproduksjon</td>
<td>29</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1.1</td>
<td>Norske forhold som er viktige for vannkraft</td>
<td>29</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1.2</td>
<td>Tekniske forhold</td>
<td>29</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.1.3</td>
<td>Miljøkostnader</td>
<td>29</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2</td>
<td>Historikk</td>
<td>30</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.1</td>
<td>Pionertid og industribyggning</td>
<td>30</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.2</td>
<td>Offentlig regulering og konsesjonslover</td>
<td>30</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.3</td>
<td>Offentlig kraftutbygging</td>
<td>30</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.2.4</td>
<td>Verneinteresser</td>
<td>31</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.3</td>
<td>Energiforbruk og konkurransevaluering og kraftmarked</td>
<td>32</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.4</td>
<td>Organisering for norsk kraftnæring</td>
<td>33</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.4.1</td>
<td>Eiere og selskapsformer</td>
<td>33</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.1.4.2</td>
<td>Strukturendringer og omorganisering de siste 10 år</td>
<td>34</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.2</td>
<td>Myndighetenes virkemidler i vannressursforvaltningen</td>
<td>34</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.2.1</td>
<td>Lovgivning</td>
<td>34</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
5.2.1.2 Meddelelse av konsesjon til private erververe av eiendomsrett til vannfall ................................. 54 6.2.3 Salg/utleie av produktionsrettigheter ........................................ 69
5.2.1.3 Konsesjon til offentlige erververe av eiendomsrett til vannfall ................................. 54 6.3 Effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse .......................... 70
5.2.1.4 Foregrepset hjemfall ........................................ 55 6.4 Harmonisering av regelverket mellom akterene ............................ 72
5.2.1.5 Erwav av bruksrett til vannfall eller langsiktig disposisjonsrett til vannkraft ........................................ 56 6.4.2 Harmonisering innen en næring ............................ 72
5.2.1.6 Forkjøps- og forfrinnsrett til vannfallsrettigheter ...................... 56 6.4.1 Harmonisering i forhold til andre næringer eller andre land ........................ 72
5.2.1.7 Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett ........................................ 56 6.6 Forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens .......... 72
5.2.1.8 Fordeling av hjemfalte verdier .......................... 57 6.6.1 Det rettslige rammeverk ........................................ 73
5.2.2 Gjeldende konsesjonsbestemmelser om vassdragsreguleringer etter lov nr. 17 av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven) .................. 57 6.6.2 Forholdet til EØS-avtalen ........................................ 74
5.2.2.1 Hovedregel om konsesjonsplikt ........................................ 57 6.7 Andre forhold ........................................ 75
5.2.2.2 Konsesjonsvilkår ........................................ 58 6.7.1 Verdinøytralitet ........................................ 75
5.2.2.3 Revisjon av villkårene ........................................ 58 6.7.2 Salgspress ........................................ 75
5.2.2.4 Forbudet mot overføring av reguleringssinnsjoner ................. 59 7 Vurdering av å beholde dagens hjemfallsregime .......................... 77
5.2.2.5 Foregrepset hjemfall ........................................ 59 8 Vurdering av å oppheve hjemfallsinstituttet .......................... 80
5.2.2.6 Praksiseringen av konsesjonsregelverket .......................... 59 Nærmere om konsekvenser av å oppheve hjemfallsinstituttet .......... 81
5.3 Ordinære og foregrepne hjemfall frem til i dag ........................................ 59 Fellesmerknad fra medlemmene Martinsen og Ryssdal .................. 84
5.3.1 Ordinære hjemfall ........................................ 59
5.3.1.1 Ordinære hjemfall ........................................ 59
5.3.1.2 Foregrepset hjemfall forut for ikl. § 41 og vregl. § 20a ............... 61
5.3.1.3 Foregrepset hjemfall under ikl. § 41 og vregl. § 20a .................... 61
5.3.2 Fremtidige hjemfall ........................................ 62
5.3.3 Konsesjonspliktige erverver av vannfallsrettigheter etter innføringen av energiloven ........................................ 62
5.3.4 Fordeling av hjemfalte verdier ........................................ 63
5.3.4.1 Trappetinnmodellen ........................................ 63
5.3.4.2 Fordeling av hjemfallet melom kommuner ........................................ 64
9 Andre modeller for et fremtidig hjemfallsregime .......................... 88

Del III Utvalgets vurderinger ........................................ 65
6 Premisser rundt spørsmålet om hjemfall .......................... 67
6.1 Nasjonal råderett over vassdragsressursene ........................................ 67
6.1.1 Vassdragenes betydning for det norske samfunnet .................... 67
6.1.2 Offentlig styring og kontroll med utnyttelsen av vassdragene .......... 67
6.2 Hensynet til offentlige inntekter ........................................ 68
6.2.1 Grunnrenteskatt ........................................ 69
6.2.2 Direkte eierskap ........................................ 69
6.2.3 Salg/utleie av produktionsrettigheter ........................................ 69
6.3 Effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse .......................... 70
6.4 Harmonisering av regelverket mellom akterene ............................ 72
6.4.1 Harmonisering innen en næring ............................ 72
6.4.2 Harmonisering i forhold til andre næringer eller andre land ........................ 72
6.5 Forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens .......... 72
6.6 Det rettslige rammeverk ........................................ 73
6.6.1 Forholdet til EØS-avtalen ........................................ 74
6.6.2 Andre forhold ........................................ 75
6.7 Verdinøytralitet ........................................ 75
6.7.1 Salgspress ........................................ 75
6.8 Vurdering av å oppheve hjemfallsinstituttet .......................... 80
6.9 Hjemfalsvilkårets innhold – hva skal hjemfalle? .......................... 88
6.10 Tradisjonelt hjemfall ........................................ 88
6.10.1 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensynen ........................ 89
6.10.2 Tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør .... 90
6.10.3 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensynen ........................ 91
6.10.4 Partielt hjemfall ........................................ 91
6.11 Hovedtrekk ved modellen ........................................ 91
6.12 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensynen ........................ 91
6.13 Partielt hjemfall ........................................ 91
6.14 Hovedtrekk ved modellen ........................................ 91
6.15 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensynen ........................ 92
6.16 Konsesjonsstidens lengde ........................................ 93
6.17 Implementering av et nytt regime ........................................ 95
6.18 Lovtidspunktmøden ........................................ 95
6.19 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensynen ........................ 95
6.20 Transaksjonsmodellen ........................................ 96
6.21 Sentrale momenter ved transaksjonsmodellen ........................................ 97
6.22 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensynen ........................ 100
12.1.6 Endringer i § 5 – Ererv av bruksrett til vannfall eller langsiktig disposisjonsrett til vannkraft .......... 168
12.1.7 § 4 oppheves................................. 168
12.1.8 § 41 femte ledd – vertskommunens og regionens andel ......................... 169
12.1.9 Særskilte endringsbestemmelser vedrøende ervervskonsesjoner ..... 169
12.2 Forslag til nye lovbestemmelser i vassdragsreguleringsloven .......... 170
12.2.1 § 8 – Grunnlag for konsesjon .......... 170
12.2.2 § 10 – Meddelelse av konsesjon ......... 170
12.2.3 § 16 – Garantiordningen for årlige erstatninger ......................... 173
12.2.4 § 10 nr. 6 – Vertskommunenes og regionens andel ......................... 173
12.2.5 Særskilte endringsbestemmelser vedrørende reguleringskonsesjoner ......................... 174
12.3 Konsesjoner meddelt private med hjemfallsvilkår ................................. 176

13 Forslag til lovendring ............... 178
13.1 Forslag til lovendring basert på flertallets forslag ....................... 178
13.1.1 I. I lov av 14. desember 1917 nr. 16 om ererv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. gjøres følgende endringer: .......... 178
13.1.2 II. I lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer foreslås følgende endringer: .......... 179
13.1.3 III. Særskilte endringsbestemmelser: ................................................ 180
13.2 Forslag til lovendring basert på tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør ........................................ 181
13.2.1 I. I lov av 14. desember 1917 nr. 16 om ererv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. gjøres følgende endringer: .......... 181
13.2.2 II. I lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer foreslås følgende endringer: .......... 182
13.2.3 III. Særskilte endringsbestemmelser: ................................................ 182

Litteraturliste ................................................. 183

Vedlegg
1 Investeringer og vedlikehold ............... 186
2 Partielt hjemfall ........................................ 197
3 EØS-rettslig vurdering av hjemfallsinstituttet ................................ .... 209
Del I
Innledning
Kapittel 1
Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Hjemfallsinstituttet er nedfelt i konsesjonsregelverket for erverv av vannfallsrettigheter og regulering av vassdrag. Hjemfall betyr at vannfall, vassdragsregulering og tilhørende kraftanlegg tilfaller staten vederlagsfritt etter utløpet av konsesjonsperioden. Dagens hjemfallsregelverk skiller mellom offentlige og andre aktører, og det er kun fall og reguleringer som ikke regnes som offentlige som blir pålagt konsesjoner med hjemfallsvikår. Offentlig eide verk, som i dag representerer nesten 90 prosent av ressursene, kan meddeles tidsbegrensete rettigheter til å drive vannkraftproduksjon. EFTA Surveillance Authority (ESA) har reist spørsmål om hjemfallsreglene, slik de er utformet i dag, er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og frie kapitalbevegelser.


1.2 Hovedinnhold

Hjemfallsutvalgets utredning er inndelt i tre hoveddeler med 13 kapitler, samt tre vedlegg. Del I er innledning til utvalgets innstilling og består av to kapitler i tillegg til sammendraget i kapittel 1. Kapittel 2 presenterer utvalget, mandatet og gir en gjennomgang av utvalgets arbeidsmåte. I kapittel 3 gis en nærmere forklaring og bakgrunn for oppnevnelser av Hjemfallsutvalget, samt en kort beskrivelse av Regjeringens arbeid forut for oppnevnelser.


Del III består av 8 kapitler og behandler utvalgets vurderinger av et fremtidig hjemfallsregime, samt forslag til lovtekst.

I kapittel 6 gjennomgås utvalgets forståelse av de premissen mandatet legger grunn for utvalgets utredning. I kapittelet er det også gjennomgått enkelte øvrige premisser som utvalget har ønsket å legge vekt på. I kapittel 7 gir utvalget sin vurdering av muligheten for å beholde dagens hjemfallsregelverk. Kapittel 8 inneholder utvalgets vurdering av konsekvensene ved å oppheve hjemfallsinstituttet.


### 1.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner


#### 1.3.1 Historikk


Hjemfallet var blitt foretatt i forbindelse med større investeringer i kraftverket, hvor konsesjonæren har hatt behov for forutsigbarhet og langsiktighet. Gjennom foregrepet hjemfallet fikk det aktørene mulighet til å forsette som eier i en ny konsesjonsperiode samtidig som instituttet bidro til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ble gjennomført. Staten har vurdert foregrepet hjemfall som hensiktsmessig i de fleste saker, slik at ordnede hjemfall kan i få tilfeller har kommet til anvendelse.

retok offentlig eide kraftselskaper levering til almennlig kraftforsynin.

Med energiloven av 29. juni 1990 ble nye av dette endret. Energiloven var først og fremst begrunnet ut fra ønsket om å oppnå samfunnsteko-

Dereguleri, omstrukturering og internasjona-
alisering av energimarkedene i Europa har ført til at rammene rundt norsk vannkraftproduksjon og elforsyning er under tiltenkende kraftmarkedsreformer, og i dag utgjør Norden et felles kraftmarked. Innenfor EU er det de siste årene gjennomført kraftmarkedssystemer lignende de norske energiloven.

Dereguleri, omstrukturering og internasjona-
alisering av energimarkedene i Europa har ført til at rammene rundt norsk vannkraftproduksjon og elforsyning er under vesentlig omstilling. Etter energilovenes ikkrafttreden har norske kraftsektoren gjennomgått en betydelig omstrukturering. Kraftsektoren er i større grad preget av ordiner forretningsvirkomhet og eierne stiller strengere krav til lønnsomhet i virksomheten enn tidligere. Sektoren er fortsatt dominert av offentlige eiere. Kommuner og fylkeskommuner eier i dag drøyt 40 prosent av produksjonskapasiteten her i landet. Staten eier gjennom sitt direkte og indirekte eierskap nesten 50 prosent, mens private aktører eier om lag 10 prosent.

Energiloven likestilte samtlige aktører i kraftsektoren. Imidlertid er det flere av de øvrige rammevilkkårne for denne sektoren som fortsatt virker ulikt for de ulike aktørene, blant annet industrikonkonsjonslovens og vassdragsregulering lovens bestemmelser for tidsbegrensete og tidsbegrensete konsesjoner, herunder hjemfallsregelverket. For private og utenlandske eiere medfører dagens konsesjonssystem at konsesjoner er under konkurranseaksjonen i tidsbegrensete og tidsbegrensete konsesjoner, herunder hjemfallsregelverket. For private og utenlandske eiere medfører dagens konsesjonssystem at konsesjoner er under konkurranseaksjonen. Offentlige aktører kan derimot få tildelt tidsbegrenset konsesjon uten hjemfallsvikar. Dette omfatter statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner, og selskap hvor minst 2/3 av kapitalet og stemmene eies av statsforetak, kommuner og/ eller fylkeskommuner.

Ved overdragelse fra offentlige til private eiere slik at det offentlige eierskapet synker under 2/3, har konsesjonsmyndigheten lagt til grunn den forstøtelse at konsesjonstiden vil bli satt til 60 år fra meddelelse av den opprinnelige tidsbegrensete konsesjon eller i mangel av slik konsesjon fra utbyggingstidspunkt. For en privat kjøper vil verdi av kraftverket være knyttet til forventede inn-
tekter fram til hjemfall inntrer, mens verdi for den offentlige eieren vil være knyttet til forventede inntekter over en uendelig tidshorisont. Den private investoren vil derfor, alt annet likt, ikke vend sette kraftverket like høyt som den offentlige eieren eller andre offentlige aktører.

_Utværingssaker_ medvirket til grunn at ulike rammevilkår for markedskonkurransen kan svekke konkurransen og verdiskapingen i sektoren og legger i mindre grad til rette for effektiv ressursbruk. Dagens hjemfallsregelverk begrenser offentlige eieres muligheter til å gjennomføre fusjoner eller kapitalutvidelser uten å utløse vilkår om hjemfall. Sektoren er nå preget av kompliserte eierstrukturer og omfattende kryssierervilkår. Et viktig trekk i strukturendringen som har funnet sted er at Statkraft har ervervet kommunale og fylkeskommunale eierandel. Statkraft som offentlig aktør har kunnet erverve slike eierandel som unntak kan gjøres på hjemfallsregelverket for private og utenlandske aktører.

_Et annet trekk ved omstruktureringen som har skjedd etter 1991 er at svært mange transaksjoner er blitt unntatt konsesjonplikt som unntak kan gjøres på hjemfallsregelverket._ Dette omfatter statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner, og selskap hvor minst 2/3 av kapitalet og stemmene eies av statsforetak, kommuner og/ eller fylkeskommuner.

Ved overdragelse fra offentlige til private eiere slik at det offentlige eierskapet synker under 2/3,
Kapittel 1
Hjemfall

14

NOU 2004: 26


Erverv av eiendomsrett eller bruksrett til et vannfall krever tillatelse etter industrikonsesjons­loven dersom det ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 4 000 naturhestekrefter. Loven bidrar til å sikre at statens og allmennhetens interesser blir ivaretatt, gjennom blant annet regler om tidsbegrensete konsesjoner og hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. Hjemfall og tids­begrensede konsesjoner gjelder kun i forhold til pri­vate erververe. Et kraftverk regnes som privateid når den offentlige eierandelen er under 2/3 av kapitelen eller stemmene. For disse kan det gis tidsbegrenset konsesjon på inntil 60 år.

Vassdragsreguleringsloven retter seg mot anlegg og tiltak som regulerer et vassdrags vannfør­ring, for eksempel gjennom et reguleringssmagasin eller en overføring fra et vassdrag til et annet. Loven gir blant annet hjemmel til å pålegge hjem­fallsvilkår på samme måte som i industrikonses­jonsloven. Statens hjemfallsrett etter vassdrags­reguleringsloven er, i motsetning til etter industri­konsesjonsloven, ikke obligatorisk. Loven kan i til­legg gi hjemmel til å pålegge vilkår for å redusere skadene i vassdraget som følge av reguleringen. Meddelte reguleringskonsesjoner kan revideres etter 30 eller 50 år, avhengig av når kon­sesjonen ble gitt.

Økonomiske rammevilkår består i hovedsak av kraftskattesystemet, men også konsesjonsbaserte ordninger som konsesjonskraft, konsesjonavgifter og hjemfall. Fordi norsk kraftsektor er dominiert av vannkraftproduksjon, er flere av disse ram­mevilkårene spesielt tilpasset dette. Blant annet kan utnyttelse av naturressurser gi meravkastning utover normalavkastningen. Dette kalles grunnrente. Det er et generelt akseptert samfunnsøko­nomisk mål å inndra grunnrenten til det offentlige. Det kan gis to begrunnelser for dette. For det første har grunnrenten sitt opphav i bruk av en begrenset naturressurs som anses å tilhøre felles­skapet og bør derfor tilfelle fellesskapet. For det andre er det ut fra effektivitashensynen hensiktsmessig med betskatning av grunnrente. En nøytralt utformet grunnrenteskatt virker ikke vridende på et selskaps investerings­ og driftsbetslutninger, slik at inndragningen av grunnrente gjør det mulig å redusere andre skatter som svekker den sam­funnsøkonomiske effektiviteten. I praksis er det imidlertid vanskelig å utforme en helt nøytral grunnrenteskatt. De økonomiske rammevilkårene ivaretar samtidig fordelingshensyn. Spesielt til­godeses vertskommunene for kraftutbygging for de miljøsak utbyggingene har påført lokalmiljøet og den verdiskapingen kraftproduksjonen utgjør.

Den betydelige andelen vannkraftproduksjon i norsk kraftforsyning er unik i forhold til Norden og resten av Europa. Siden skattesystemet og de konsesjonsbaserte ordningene er spesielt tilpasset vannkraftproduksjon vil rammevilkårene for kraft­produksjon i de andre nordiske landene derfor ikke være fullstendig sammenlignbare. I de nærmeste årene er det planlagt iverksatt et pliktig elsertifikat­marked og et kvotesystem for CO₂-utslipp, som kan danne viktige økonomiske rammer for kraftmarke­det, herunder for norsk vannkraftproduksjon.

1.3.3 Premisser for et fremtidig hjemfallsregime

Mandatet stiller opp flere premisser for utvalgets vurderinger i forhold til valg av modell for et frem­tidig hjemfallsregime.

Hensynet til langsiktig nasjonal handlefrihet, styring og kontroll med forvaltningen av vannkraft­ressursene er en hovedbegrunnelse for et robust hjemfallsinstitutt. I et langsiktig perspektiv er det viktig å legge til rette for at fremtidige generasjo­ner på et fritt grunnlag kan treffe avgjørelser om utnyttelsen av vassdragsressursene til beste for samfunnet. Vannfallene representerer evigvarende ressursrer av stor betydning, og det er usikkert hvil­ket styringsbehov som vil foreligge i fremtiden. Et robust hjemfallsinstitutt styrker myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressurs­forvaltning, eierskap og offentlige inntekter.

Ved utforming av et nytt regelverk skal det også legges vekt på hensynet til offentlige inntekter. Hjemfallsinstituttet tilfører staten og kommunene økonomiske verdi. Inndragning av grunnrente har som et av flere argumenter vært sentralt for å beholde hjemfall i en eller annen form. I dag er det lagt opp til et system som i hovedsak trekker grunnrente inn gjennom skattelegging og konse­sjonsbaserte ordninger. I tillegg trekkes det inn
grunnrente ved kraftverksdrift i offentlig regi (direkte eierskap) eller gjennom salg eller utele av rettigheter til å utnytte ressursen. Hjemfall gir fremtidige generasjoner handlefrihet i forhold til hvordan offentlige inntekter skal trekkes inn fra denne sektoren.

Nivået på de offentlige inntektene henger også sammen med lønnsomheten og verdiskapingen i sektoren. Effektiv ressursbruk er viktig for å gi høyest mulig verdiskaping. Å bruke ressursene på en mest mulig effektiv måte bør derfor være et mål, uavhengig av ideologisk ståsted. Et sentralt virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk er å legge til rette for virksom konkurranse. Energiloven og konkurranseloven er tuftet på dette. Effektive markeder for kraftomsetning og selskapskontroll er også sentrale forutsetninger for å synliggiøre grunnrenten, noe som igjen er en viktig premiss for at myndighetene skal kunne inndrive grunnrenten på en systematisk måte.

Et mål om effektiv ressursbruk tilsier at alle potensielle erververe av et driftsmiddel, eller en eierandel, stiller overfor samme regler som den eksisterende eier. Et slik regelverk vil legge til rette for at de mest kompetente aktørene driver de enkelte kraftverkene. For å bidra til økt effektivitet i vannkraftsektoren synes det derfor å være behov for et harmoniserende av konsesjonsregelverket for alle aktører.


En viktig premiss for utvalgets arbeid er at utvalgets forslag til fremtidig hjemfallsmodell er i overensstemmelse med rettslige rammeverk, herunder Norges internasjonale forpliktelser.

Grunnloven kan sette rammer for hvordan et nytt regime kan utformes, særlig gjelder dette Grunnloven § 105 om full erstatning ved ekspriposisjon. En vurdering av hvorvidt et nytt hjemfallsregime utløser erstatningsplikt etter Grunnloven § 105 ligger utenfor utvalgets mandat, men utvalget har drøftet spørsmålet om det bør ytes kompensasjon med grunnlag i rimelighetsvurderinger.

Utvaktsmedlem Martensen er ikke enig i at spørsmålet om erstatningsplikt etter Grunnloven § 105 faller utenfor utvalgets mandat. Han har derfor inntatt en særmerknad om dette spørsmålet i kapittel 10.4.2.

Utvaktsmedlemmene Nordlund og Storødegård er av den prinsipielle oppfatning at Grunnloven § 105 gir kommuner og fylkeskommuner erstatningsrettlig vern.

Utvakten har videre foretatt EØS-retslige vurderinger. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har reist spørsmål om hjemfallsregelverket er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og fri kapitalbevegelser. Det er derfor viktig å utforme et regelverk som er robust i forhold til disse bestemmelserne. På dette feltet har utvalget hentet inn ekstern bistand, og EØS-relevante spørsmål er utredet av førsteamanuensis dr. juris. Olav Kolstad ved Universitetet i Oslo.

Utvaktsmedlem Martensens viser til sin særmerknad i kapittel 10.2.6.1.

Utvaktsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund mener det er oppstått en uklar rettslig situasjon i forholdet mellom norsk rett og EØS-avtalen, og ber de norske stat avklare dette med ESA før endelig hjemfallsmodell vedtas.

Utvakten har i tillegg til de premisser som datatet gir, ønsket å ta hensyn til verdinøytralitet og å unngå salgspress. Med verdinøytralitet forstår utvalget et mål om at enkelte transaksjoner eller -grupper som har selges i forhold til andre grupper per regelendringer. Et absolutt krav til verdi­nøytralitet kan imidlertid være vanskelig å oppfylle når regelendringer skal settes ut i praksis.

En regelendring kan medføre at enkelte aktører opplever et press til å selge sine eierandel. Det er enig i at det er nødvendig å overvåke det fleksibelt nok til å ivareta alle relevante hensyn og interesser i et samfunn i konstant endring.

Vurdering av ulike modeller

Utvakten har tatt hensyn til de ovenstående premisses i sine vurderinger av ulike modeller for et fremtidig hjemfallsregime. I tillegg til å vurdere flere nye modeller, har utvalget vurdert videreføring av dagens regelverk, samt en fullstendig avvikling av hjemfallsinstituttet.

Dagens hjemfallsregime

Dagens hjemfallsordning innebærer en særordning til fordel for offentlige eiere. Regelverket har
tilrettelagt for å opprettholde og utvikle et omfat­
tende offentlig eierskap. Gjennom dette eierskapet
har myndighetene hatt muligheten til å påvirke utnyt­
telsen av vannkraftressursene, i tillegg til å sikre at
inntekter fra kraftproduksjonen har tilfalt det
offentlige. Gjeldende lover med hjemfall av kun
en mindre andel av den totale kraftproduksjonen
fram, er et samfunnsøkonomisk eller retts­
kluderer med at en videreføring av dagens regel­
ringsrett og frie kapitalbevegelser. Utvalget kon­
kluderer med at denne vil fremdeles støte inn i dagens regel­
erverket verken er et samfunnsøkonomisk eller retts­
lig ønskelig alternativ.

De ulike rammevilkårene for offentlige og pri­
vate aktører har medført flere uheldige konsekven­
er i tiden etter at det konkurransebaserte kraft­
markedet ble etablert, blant annet er eierskaps­
strukturen i kraftsektoren blitt svært kompleks.

Ulike rammevilkår for offentlige og private aktører
begrenser mulighetene for å omdisseoneierende­
e i kraftsektoren, noe som reduserer dyna­
 mikken i kraftsektoren. I sin vurdering slår utval­
gets EØS-utreders fast at dagens regelverk strider
mot EØS-avtalens foruts etninger om frie etable­
gres selskapets interesser i forhold til vannfall,
men de beskatnings- og reguleringsmekanismer som anses nødvendige for å ivareta fellesskapsinteressen i forhold til vannfall
og kraftanlegg.

Utvalget har drøftet hvilke eventuelle fordelar
og ulemper som er forbundet med en avvikling av
hjemfallsinstituttet ikke lenger kan
brukes som et langsiktig styrings­ og kontroll­
verktøy med hensyn til forvaltningen av vass­
dragsressursene. Instituttet vil heller ikke bidra til
inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt
regime må i tilfelle baseres på at myndighetene, i
dag og i fremtiden, har de beskatnings- og regule­
ringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapsinteresser i forhold til vannfall
og kraftanlegg.

Utvalget har drøftet hvilke eventuelle fordeler
og ulemper som er forbundet med en avvikling av
hjemfallsinstituttet ikke lenger kan
brukes som et langsiktig styrings­ og kontroll­
verktøy med hensyn til forvaltningen av vass­
dragsressursene. Instituttet vil heller ikke bidra til
inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt
regime må i tilfelle baseres på at myndighetene, i
dag og i fremtiden, har de beskatnings- og regule­
ringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapsinteresser i forhold til vannfall
og kraftanlegg.

1.3.4.2 Avvikling av hjemfall

Det fremgår av utvalgets mandat at hjemfallsinstitu­
tuttet skal videreføres. Utvalget skal likevel rede­
gjøre for virkningene av en avvikling. En avvikling innebærer at hjemfallsinstituttet ikke lenger kan
brukes som et langsiktig styrings- og kontrollverktøy med hensyn til forvaltningen av vassdragsressursene. Instituttet vil heller ikke bidra til inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt regime må i tilfelle baseres på at myndighetene, i dag og i fremtiden, har de beskatnings- og reguleringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapsinteresser i forhold til vannfall og kraftanlegg.

Utvalget har drøftet hvilke eventuelle fordeler
og ulemper som er forbundet med en avvikling av
hjemfallsinstituttet ikke lenger kan
brukes som et langsiktig styrings- og kontrollverktøy med hensyn til forvaltningen av vassdragsressursene. Instituttet vil heller ikke bidra til inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt regime må i tilfelle baseres på at myndighetene, i dag og i fremtiden, har de beskatnings- og reguleringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapsinteresser i forhold til vannfall og kraftanlegg.

Utvalget har drøftet hvilke eventuelle fordeler
og ulemper som er forbundet med en avvikling av
hjemfallsinstituttet ikke lenger kan
brukes som et langsiktig styrings- og kontrollverktøy med hensyn til forvaltningen av vassdragsressursene. Instituttet vil heller ikke bidra til inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt regime må i tilfelle baseres på at myndighetene, i dag og i fremtiden, har de beskatnings- og reguleringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapsinteresser i forhold til vannfall og kraftanlegg.

1.3.4.3 Andre modeller for et fremtidig hjemfallsregime

Mange av modellene som utvalget har drøftet har
flere likhetstrekker. Utvalget har derfor valgt å for­
edle de modellene som har vært mest sentrale i
debatten rundt hjemfall. Et fremtidig hjemfallsre­
gime må bygge på følgende hovedelementer:

- hjemfallets innhold
- konsesjonsperiodens lengde
- implementering av nye regler
- hvilke vannfalletsstilligheter som skal omfattes
- fordeling av verdier ved hjemfall

- hjemfallets innhold
- konsesjonsperiodens lengde
- implementering av nye regler
- hvilke vannfalletsstilligheter som skal omfattes
- fordeling av verdier ved hjemfall
Utvalget har drøftet hvert spørsmål separat og sett helheten i de ulike modellene.

Under hjemfallets innhold har utvalget drøftet tre hovedalternativer: tradisjonelt hjemfall, tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør og partielt hjemfall. De forhold som må vurderes i denne sammenheng er blant annet hensynet til statens styringsmuligheter og grunnrenteeindragning på den ene side, og hensynet til konsesjonærens interesser og forholdet til investeringsinsentiver på den annen side.

Ved tradisjonelt hjemfall overføres eiendomsretten til vannfall, anlegg og reguleringer vederlagsfritt til staten. Det er slik instituttet er utformet i dag. Staten står dermed fullstendig fritt i sine vurderinger i den videre forvaltning og drift av de hjemfalte anlegg. Konsesjonæren har ingen rettigheter etter hjemfallstidspunktet, med mindre det i forskart er inngått avtale om foregretet hjemfall og tilbakesalg eller -lei.

Tradisjonelt hjemfall kan kombineres med en plikt for staten til å yte konsesjonæren kompensasjon i form av et etteroppgjør i forbindelse med hjemfallet. Kompensasjonen kan være i form av eierandel eller finansielt oppgjør. Staten står fritt i forhold til å vurdere hvilken form for kompensasjon konsesjonæren skal få innenfor de rammer som ligger til grunn for modellen. For å øke forutberegennligheten for konsesjonærer med hensyn til kompensasjonens form, kan denne gis en rett til å få avklart dette innen en fastsatt tid før hjemfallet.


Modellene med partielt hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør tillegger hensynet til konsesjonærer større vekt enn tradisjonelt hjemfall. De gir også bedre insentiver til investeringer i slutten av konsesjonspериoden. Hvordan de to modellene vil ivareta de ulike hensyn beror i stor grad på den nærmere utforing, herunder hvor stor andel av kraftverket som hjemfaller vederlagsfritt.

Felles for alle de aktuelle hjemfallsmodellene er at staten på hjemfallstidspunktet kan beslutte om det skal gis konsesjon til videre produksjon, og vilkårene i slike konsesjoner. De eiermessige befoylser som staten kan utøve på bakgrunn av hjemfallet vil imidlertid avhenge av hvilken hjemfallsmodell som velges. Kontroll med ressursutnyttelsen i vassdragene, som er noe annet enn overføring av eiermessige befoylser til staten, vil staten til en viss grad kunne ivareta ved hjelp av tidsbegrensete konsesjoner og andre virkemidler som står til rådighet for staten i egenskap av regulator og konsesjonssmyndighet.

I dagens regulerverk er hovedregelen at det gis konsesjon med hjemfall etter 60 år. For at staten skal ha en reell styring og kontroll med rellsene må det med jevne mellomrom kunne foretas en ny konsesjonssmessig vurdering av videre drift og vilkårene for dette. Isolert sett trekker hensynet til styring og kontroll i retnin av kort konsesjonstid da det gir samfunnet hyppigere anledning til å revurdere disse forholdene. En konsesjonsperiode på 75 år kan på den annen side avbøte deler av den økonomiske virknening det medfører for offentlige konsesjonærer å få sine tidsbegrensete konsesjoner omgjort til tidsbegrensete med hjemfall. Økonomisk sett henger også konsesjonsperiodest og tilslutningen sammen med den eventuelle kompensasjonen konsesjonen når ved hjemfall. En lengre konsesjonsperiode kan også bedre utnyttelsen av vannkraftressurser fordi det gir et lengre tidsrom hvor hjemfallsvilkåret i liten eller ingen grad påvirker investeringer, transaksjoner og lignende.

Utvalget har vurdert to ulike implementeringsalternativer for et nytt hjemfallsregime. I Olje- og energidepartementets høringsnotat fra 2002 ble det foreslått at med konsesjon med hjemfallsvilkåre skulle pålegges frav loventidspunktet; lovtidspunktmodellen2.

Ved transaksjonsmodellen inntreffer også et tradisjonelt hjemfall, men hjemfallssregelen utløses først i det dagens offentlige eiere selger en bestemt eierandel eller foretar andre beskrevne transaksjoner. Utan slike transaksjoner videreføres dagens tidsbegrensete konsesjoner.

Argumentet for en transaksjonsavhengig implementering er at en slik regel vil være mindre inngripende i forhold til nåværende eiere av offentlige selskap og at den vil redusere det salgspresset

2 Transaksjonsmodellen kan også nyttet fra partielt hjemfall. Utvalgsmedlemmene som fremmet forslag om transaksjonsmodellen foreslår imidlertid tradisjonelt hjemfall.


Utvalget har også vurdert et regime med såkalt hjemfallssjøtom. Dette innebærer at det i konsekvensene eller på annet vis innfas en rett for staten til senere å kunne innføre hjemfall. Begrunnelsen for et slik regime vil være at staten i dag ikke ser konkrete behov for hjemfall på et allerede nå bestemt tidspunkt i fremtiden, men at en ønsker å beholde muligheten til å vurdere bruk av hjemfallsinstituttet senere. Et slikt institutt kan imidlertid medføre usikkerhet i forhold til statens fremtidige anvendelse av instituttet. Det synes vanskelig å forene de samfunnsbehov som hjemfallsinstituttet skal dekke med konsesjonærenes behov for forutberegnelighet. Ingen i utvalget anbefaler denne modellen.

Utvalget har også skissert hvordan state kan forvalte hjemfalte anlegg, enten gjennom salg/utleie, videre drift eller eventuelt nedlegging av driften.

1.3.5 Et fremtidig hjemfallsregime

Hjemfallers innhold

Hele utvalget går inn for løsninger som innebærer at konsesjonæren ved hjemfall har en rett til en andel i det hjemalte anlegg eller til en andel av det hjemfaltes markedswert. Et mindrett i utvalget, Felix, Lund og Nordlund, vil imidlertid forholde denne retten til dagens offentlige eiere som på hjemfallstidspunktet blir fratatt sine opprinnelige evigvarende konsesjoner. Utvalgets flertall, de øvrige medlemmer, vil likebehandle alle konsesjonærer ved hjemfallet. Blant dette flertallet er det imidlertid ulikt syn på det konkrete innholdet i konsesjonærens rettighet.

Medlemmene Martinse, Remmen, Ryssdal, Storodøgård, Sorgard og Vestbakke foreslår et partisjonert hjemfall som omfatter 2/3 av fall og kraftanlegg. Den resterende 1/3 forblir hos konsesjonæren, dog med en innløsningsrett for staten mot full erstatning, hvis særliane samfunnsmessige hensyn tilsier det. Disse medlemmer viser til at forslaget vil ivaretas sentrale hensyn som nasjonal ressurskontroll, offentlige innakter og effektiv ressursutnyttelse, samtidig som det søkes lagt til rette for at konsesjonæren skal ha reell mulighet for videre drift etter konsesjonstidens utløp. Disse medlemmer legger til grunn at konsesjonæren og staten selv rør over sine respektive andeler av kraftproduksjonen, magasin og vanntilsig, men at konse-

jonæren skal ha rett til å forestå den videre driften med mindre særliane hensyn tilsier en annen ordning. Det legges til grunn at staten og konsesjonæren i fellesskap beslutter hvorledes videre drift av anlegget skal organiseres, basert på forutsetninger om forretningsmessig drift og at partenes ansvar er begrenset til sin andel av selskapsaktiva.

Medlemmene Hauge, Hoviseen og Karlsen foreslår en modell med tradisjonelt hjemfall til staten med kompensasjon i form av etteroppgjør til konsesjonærer. Disse medlemmer foreslår at konsesjonen skal tilsvarer 20 prosent av det hjemfaltes markedsverdi, og at staten ut fra gittes rammer skal stå fritt til å beslutte om oppgjøret skal skje i form av økonomisk vederlag eller eierandel.

Modellen ivaretas hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene, hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse, forutsatt implementering ved lovdragningstidspunktet. Modellen ivaretas likeledes hensynet til harmonisering av regelverket mellom aktørene, hensynet til forenkling av lovgivningen, forustigbarhet og transparens og det rettslige rammeverket.

Reduksjonen av offentlige innakter knyttes til kompensasjonen på 20 prosent av det hjemfaltes markedsverdi. Verdinøytraliteten ivaretas bedre enn ved tradisjonelt hjemfall, samtidig som modellen vil kunne muliggjøre en fortsatt offentlig eierskap og motvirke et salgspress.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund går principal inn for transaksjonsmodellen, som inneber at dagens offentlige eiere kan beholde sine konsesjoner uavkortet, inntil nærmere bestemte transaksjoner utløser de nye konsesjonsreglene og hjemfall. Subsidiert går disse medlemmer inn for den såkalte rettighetmodellen, hvor like konsesjonsregler med hjemfall gjøres gjeldende fra tidspunktet, men hvor offentlige eiere som blir fratatt sine opprinnelige evigvarende konsesjoner på hjemfallstidspunktet, gis rett til en andel av det
hjemfalte anlegg, tilsvarende en verdi på 45 prosent. Disse modellene er nærmere beskrevet i medlemmenes felles særmerknad, inntatt i kapittel 10.4.3. Disse medlemmene fortsetter at et valg mellom de to modellene, bør utstå til den norske stat har ryddet de rettslige uklarheter i forhold til EØS-avtalen av veien.


Konsesjonsperiodens lengde
Utvalgets flertall, medlemmene Hauge, Hoisveen, Karlsen, Martinsen, Ryssdal, Storødegård og Sørgard, legger til grunn en konsesjonsperiode på 75 år. Flertallet viser til at dette vil styrke effektiviteten i kraftsektoren, og avbøte det verditapet en tidsbegrenset konsesjon med hjemfallet kan ha for offentlige aktører. Flertallet kan ikke se at en utvidelse av konsesjonsperioden fra 60 til 75 år i nevneverdig grad vil svekke hjemfalsordningen som virkemiddel for en helhetlig vurdering av ressursverdi og tilfredsstillende avkastning enn tilstrekkelig tid til både nødvendige avskrivninger og tilfredsstillende avkastning av de foretatte investeringer. Disse medlemmer viser videre til at vår generasjon bor utvide varsomhet med å treffe bestemmelser som kan ha vidtrekksende betydning for flere senere generasjoner.

Implementeringen av nye hjemfallsregler
I forhold til implementering vil flertallet, alle unntatt Felix, Lund og Nordlund, anbefale lovtidspunktmodellen. Utvalget har foretatt grundige vurderinger av ulike former for transaksjonsbasert implementering av eierøytralt hjemfallet. For flertallet har det vært av stor betydning at transaksjonsalternativet Skaper store EØS-rettslige utfordringer.

Flertallet har ikke funnet frem til en transaksjonsmodell som i tilstrekkelig grad oppfyller øvrige sentrale premisser i mandatet. Dette gjelder både hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene og offentlige inntekter, hensynet til effektivitet, god ressursbruk og verdiskaping i kraftsektoren, ønsket om harmonisering av regelverket mellom ulike aktører, samt hensynet til forenkling av regelverket og forutsigbarhet og transparent for aktørene. Flertallet peker på at innføring av vilkår om eierøytralt hjemfallet ved lov sikrer hensynet til langsiktig nasjonal råderett over vannkraftressursene og offentlige inntekter. Lovtidspunktalternativet søker for at eksisterende eiere og potensielle erververe underlegges identiske rammevilkår. Dette legger i sin tur til rette for effektiv konkurranse i markedet for eierandel og gir derigjennom muligheter for økt effektivitet og verdiskaping i kraftsektoren. Lovtidspunktmodellen gir ikke omgåelsesproblemer eller uheldige tilpasninger i eierskap og organisering. Modellen vil heller ikke gi behov for å etablere et spesielt omfattende regelverk og ressurskrevende administrative rutiner.

Mindretallet, medlemmene Felix, Lund og Nordlund anbefaler at nye hjemfallsregler implementeres gjennom transaksjonsmodellen. Det innebærer at nye regler med hjemfallet til staten først kommer til anvendelse for offentlige eiere med evigvarende konsesjoner, ved nærmere fastsatte transaksjoner, så som salg mv. Bakgrunnen for dette er for det første at transaksjonsmodellen best ivaretar både hensynet til et mer fungerende marked, hensynet til offentlig styring og kontroll og hensynet til dagens offentlige eiere. Mindretallet er uenig i forhold til implementering vil flertallets syn på EØS-avtalens betydning og viser til sin særmerknad i kapittel 1.3.3.

Mindretallet vil endelig påpeke at de rettsstikksperrige siden av transaksjonsmodellen er gjennomgått av professor dr.juris Magnus Aarbakke, som er oppnevnt som sakkyndig for utvalget, og som – etter mindretallets forståelse – har gitt anvisning på en konkret, gjennomforbar transaksjonsmodell. Det vises til den felles særmerknad i kapittel 9.3.2.3 og i kapittel 10.4.3.

Utvalgsmedlem Storødegård viser til særmerknad inntatt i kapittel 10.4.1.

Hvilke vannfallrettigheter som omfattes
Utvalgets flertall, alle unntatt Hauge, Hoisveen, Karlsen, Lund og Nordlund, foreslår at alle vannfall som benyttes til kraftproduksjon og som ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 4 000 naturhesteelfrer, ervervet etter 1909 skal omfattes av det nye regimet. Dette medfører at privateide kraftverk som i dag er underlagt hjemfalsoviklår vil bli underlagt partiel hjemfald. Videre vil de få en forlenget konsesjonsperiode før hjemfald inntre, samtidig som alle offentlige aktører får omgjort sine
konsesjoner eller konsesjonsfrie rettigheter fra å være evigvarende til å være tidsbegrenset med hjemfall. Flertallet har i sin vurdering av dette spørsmålet lagt avgjørende vekt på hva som er for­


enlig med EØS-avtalen og spesielt i forhold til avta­


rens bestemmelser om statsstøtte. Utvalgets EØS­


utred er merker at ved omlegging av hjemfallsre­


glene, må meddelte konsesjoner til private omgjø­


res og likestilles med de konsesjoner offentlige aktører pålegges for å være i overensstemmelse med statsstøtteregelverket.


Utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen kan ikke se at hjemfallsreglene innebærer statsstøtte. EOS-retten legger derfor ingen førin­


ger på lovgivers adgang til enten å forlenge eller ikke forlenge de private konsesjonene. Disse med­


lemmer har kommet til at det ikke foreligger andre hensyn som tilsier en omgjøring av private kon­


sesjoner med hjemfallsvilkår, og slutter seg derfor heller ikke til flertallets forslag. Det vises til nærmere begrunnelse for disse medlemmers syn i kapittel 10.1.4.1.


Et annet mindretall, Lund og Nordlund, foreslår at de private konsesjonærernes rettsstilling ikke endres, og at deres eksisterende konsesjoner loper videre. Disse medlemmer har lagt avgjørende vekt på hensynet til verdinøytralitet, og kan ikke se noen grunn til at det offentlige skal overføre store verdier til de private foretakene, uten at disse har hatt krav eller forventninger om det. For så vidt gjelder de EOS-rettslige spørsmål vises til felles­


merknaden i kapittel 1.3.3.


Utvalgsmedlem Felix legger til grunn at de private konsesjoner omgjøres slik at de gis ny konse­


sjonstid på 60 år fra lovdringstidspunktet. Det forutsettes at også fremtidig bruk av kraften skal knyttes opp til industriproduksjon i Norge. Når det gjelder hjemfallets innhold vises det til medlem­


memmene Felix, Lund og Nordlunds merknad.


Utvalget har registrert at det vil oppstå et særs­


skilt spørsmål knyttet til vannfall som oppfyller vil­


kårene for konsesjonsplikt, men som ikke i dag benyttes til kraftproduksjon. Spørsmålet er om også disse vannfallene skal underlegges hjemfalls­


vilkår fra lovdringstidspunktet. Utvalget regis­


trerer at spørsmålet kan komme på spissen der slike vannfall senere bygges ut til kraftproduksjon


uten at det skjer et konsesjonspliktig erverv som kan innføre vilkår om hjemfall. Utvalget har ikke tatt standpunkt til hvordan denne problemstillingen bør løses, men peker på at den må adresseres ved innføringen av et nytt hjemfallsregime. Flertal­


lets lovforslag til nytt regime har lagt til grunn at fall som ikke er bygget ut på tidspunktet for den foreslåtte lovendring ikke vil omfattes av innførin­


get av hjemfall 75 år fra lovdringstidspunktet.


Fordeling av hjemfalke verdier

Gjeldende regelverk gir vertskommuner for kraft­produksjon rett til inn i 1/3 av de hjemfale ver­


dier, men begrenset av en trappeartregel for vertskommuner til større utbygginger. I dag er det få kommuner som har utsikter til inntritt fra hjemfall, siden det kun er private konsekederer verk som er underlagt hjemfallsregulering. Dersom alle verk underlegges hjemfallsregulering kan det gi en stor inn­


Utvalgets mindretall, alle unntatt medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, foreslår at når vert­


skommunene har fått sin andel, skal det overskytende av 1/3 av verdien ved hjemfallet tilfalle en større region uavkortet. Naturressurser er et av de viktigste næringsgrunnlag i distriktene, og vann­


kraften er en av de viktigste naturressursene. Fler­


tallet mener at det derfor er rimelig at verdien av naturressursene også tilfeller distriktene i en noe videre forstand enn de primærkommuner som i dag har rett til andel i hjemfallet verdier. I tillegg kan dette bidra til å kompensere de kommunale og fylkeskommunale eiers tap ved innføring av hjemfallsvikar.


Utvalgets mindretall, medlemmene Hauge, Høis­


veen og Karlsen, går i mot at en større region skal kompenseres i tillegg til vertskommunen. Vann­


kraftressursene bør i størst mulig grad komme den norske befolkning til gode, og det er vanskelig å se at dette best kan skje ved at enkelte regioner kom­


penser ved hjemfall. Det vil videre oppstå bety­


delige avgrensingsproblemer knyttet til størrelsen på disse regionene.


Foregrepet hjemfall

Utvalget foreslår at konsesjonærens muligheter til å inngå avtaler med staten en gang om foregrepet hjemfall og tilbakesalg eller -leie videreføres. Ord­
ningen med foregrepet hjemfall kan dempe virkningene av å innføre tidsbegrensede konsesjoner for alle, fordi den kan påvirke forlengelse av konse-
sjonsperioden ut over hjemfallstidspunktet, slik den også har vært praktisert frem til i dag. Avtaler om foregrepet hjemfall kan også virke positivt i for-
hold til konsesjonærenes insentiver til å foreta investeringer i kraftanleggene. Konsesjonæren må imidlertid betale full markedspris ved tilbakekjø-
ket.

I utredningen drøftes enkelte supplerende virke-
midler i forhold til investeringsproblematikken. Utvalget finner ikke behov for å foreslå slike tiltak nå.

**Bruksrett til vannfall og langsiktig disposisjonsrett til vannkraft**

Utvalget ønsker å åpne for at alle vannfallsrettig-
		tery med vilkår om hjemfall kan leies ut. Ved å åpne for en slik form for utleie vil en også kunne redu-
sere salgspresset for offentlig eiere til kraftverk
forårsake langsiktig utleie som kan bli et reelt alternativ til salg. Det samme gjelder avtaler om langsiktig dis-
posisjonsrett til vannkraft.

**Hovedbegrunnelser for det fremlagte forslaget**

Ved å videreføre hjemfallsinstituttet i en eierne
tral form styrkes myndighetenes langsiktige hand-
lingsrom med hensyn til styring av ressursforvalt-
ning, eierskap og offentlige inntekter gjennom
hjemfallsinstituttet. Betydningen av dette må sees
i lys av at vannfallene representerer evigvarende
forurensende vannkraft, og det åpner nye muligheter
for å frigjøre egenkapital til andre formål.

**Konsekvenser for inntektsfordeling og eierstruktur**

Fleraltets forslag til fremtidig hjemfallsregime kan påvirke inntektsfordelingen mellom ulike

offentlige aktører. Forslaget hvor konsesjonæren

på hjemfallstidspunktet beholder en andel på 1/3

og 1/3 av verdiene overføres til vertsregionen, vil

samlet sett innebære at statens produ-
daksjonsskapasiteten reduseres med i størrelsese-
den 2 TWh/år om 75 år. Nettovirkningen for kom-
munale og fylkeskommunale eiere vil være at pro-
duksjonskapasiteten reduseres med i størrelsese-
den 32 TWh/år, mens vertsommunen og verts-
regioner vil øke sin andel av hjemfalt produksjon
med i størrelseseorden 34 TWh/år om 75 år.

Videre vil flertaltets forslag innebære at eiere
av private konsederte verk får en utsettelset av
heten for ca 7,8 TWh/år3 til 75 år etter loven-
pris. Utvalgets foreslag om

isolert sett må påført et økono-

misk tap ved de endringer utvalget foreslår.

I dag er eierskapet i norsk kraftforsyning domi-
nert av offentlige aktører. Om lag 90 prosent er

offentlig selskaper med enkelte mindre innslag av

private eiere. Utvalgets forslag til endring i hjem-
fallsreglene kan føre til at omstruktureringen tar
nye former og innebære økt privat og utenlandsk
eierandel i kraftsektoren. På bakgrunn av at utval-
get foreslår lovendringer som bedrager mulighetene
derfor utleie av kraftanlegg, kan omstruktureringer
også finne sted på basis av langsiktige avtaler om
bruksrett eller disposisjonsrett tuftet på fortsatt
offentlig eierskap.

Utvalgets forslag vedrørende utleie må også
sees i sammenheng med utvalgets foreslag om
hjemaltets innhold hvor konsesjonæren gis rett til
en kampensasjon ved hjemfall. Dersom konsesjo-
næren tildeles en eierandel i kraftverket ved hjem-
fall, vil dagens eieres muligheter for å erverve den
hjemfalte andel dersom staten ønsker å avhende
denne, øke i betydelig grad. I utredningen pekes
det på at staten etter hjemfall kan forvalte de hjem-
falte verdier på ulike måter innenfor de til enhver

3 Tallet inkluderer nye Tyin kraftverk som idriftsettes høsten
2004, jf. kapittel 3.3.2. Forøvrig i rapporten nyttes produkti-
tid gjeldende rammer for utøvelse av statlig eierskap, herunder langsiktig utleie eller SDOE-lignende ordninger. For eksisterende eiere som ønsker langsiktig forvaltning av sine rettigheter, legger utvalgets forslag til rette for stor grad av frihet til å realisere betydelige økonomiske verdier uten å avskjære de langsiktige interessene i eierskap og drift.

Omorganiseringer og endringer i eierskapet kan ha regionale effekter på sysselsetting, kjøp av varer og tjenester og lokal kompetanse. Arbeidsplasser som er knyttet til selve produksjonen og transmisjonen av elektrisitet vil trolig i minst grad være berørt av slike forhold. Stedsavhengige aktiviteter som produksjonsoptimering, markedsaktiviteter, kapitalforvaltning og annen administrasjon kan imidlertid bli flyttet dersom en regional virksomhet blir del av en større nasjonal eller internasjonal enhet. Samtidig kan større enheter tilføre regionale miljøer ressurser, oppgaver og ansvar slik at disse kan utvikle virksomheten i ulike retninger.

Utvalgsmedlem Felix er ikke enig i flertallets beskrivelse av sysselsettingen knyttet til vannkraftsektoren, og tesen om at denne er uavhengig av eierskapet. De siste tiårene har i vannkraftsektoren vært preget av større fusjoner og utstrakt automatisering av virksomhetene. Dette har i sin tur ført til omfattende rasjonaliseringer, med nedleggning blant annet av driftsentraler som opprinnelig hadde ansvar for produksjon, overføring og administrasjon. Det foreligger i dag få eller ingen teknologiske hindre for å styre det meste av kraftproduksjonen sentralt. Det er derfor dette medlems syn at det i en beskrivelse av markedsoptimale løsninger og rasjonelle strukturer, hører hjemme en erkjennelse av at større enheter vil føre til en betydelig grad av rasjonalisering. En "offshoring" av styringen av kraftproduksjon og sentralisering og outsourcing av vedlikeholdsvirksomheten kan lett bli konsekvensen av internasjonalisering av eierskapet i kraftforsyningen, med tap av arbeidsplasser og kompetanse i distrikten til følge.

Utvalgsmedlem Martinsen tar klar avstand fra tanken om at pålegg av tidsbegrensete konserner og partielt hjemfall om 75 år kan øke verdien av eierskapet i forhold til dagens situasjon for offentlige aktører, jf ovenfor. Etter Martinsens oppfatning kan det ikke tenkes at de som i dag har rettigheter på ubegrenset tid vil kunne tjene på at staten skal få overta 2/3 av rettighetene vederlagsfritt om 75 år. Dette medlemmet viser til at de offentlige selkapene i dag kan selges til andre offentlige aktører med biebehov av evigvarende konserner, og at de kan selges til private aktører for en ny konsejsjonsperiode på 60 år. Martinsen viser i denne sammenhengen til sin særmerknad under kapittel 10.3.1.1 og til sin artikkel "Private aktørers kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?", som publiseres i Lov og Rett tidlig i 2005. Artikkelen dokumenterer at den oppfatning som blant annet kommer til uttrykk flere steder i denne utredningen om at konsejsjonsperioden på 60 år i slike tilfeller skal regnes med utgangspunkt i kraftverkets utbyggingstidspunkt eller tidspunktet for meddelelse av opprinnelig tidsbegrenset konsesjon, ikke er korrekt.
Kapittel 2
Utvalgets arbeid

2.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Hjemfallsutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon av 4. april 2003. Utvalgets oppgave er å utrede og vurdere den fremtidige ordningen for hjemfall av vannkraftverk, og ble gitt følgende sammensetning:

- advokat Tore Vestbakke, leder
- ekspedisjonssjef Per Håkon Høisveen, Olje- og energidepartementet
- avdelingsdirektør Frode Karlsen, Finansdepartementet
- rådgiver Elena Bråten, Moderniseringsdepartementet
- forbundsleder i EL&IT Forbundet Hans Olav Felix, Landsorganisasjonen i Norge
- advokat Caroline Lund, Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar
- advokat Gunnar Martinsen, Energibedriftenes landsforening
- advokat Kristine Ryssdal, Prosessindustriens Landsforening
- regionsdirektør Merethe Storødegård, Samarbeidande kraftfylke
- varafulksordfører Britt S. Nordlund, Kommunenes Sentralforbund
- advokat Johan Fr. Remmen
- sjeføkonom Lars Sørgard

Ved sammensetting av utvalget var det av betydning å ivareta interessene til de offentlige og private kraftverkseierne, kraftverkskommunene, fylkeskommunene med kraftutbygging og de ansatte i kraftverkene. Videre var de mest berørte departementer representert. Utvalget har også inkludert en frittstående jurist. Denne sammensetning ga utvalget en bredde som var nødvendig for å kunne utforme de fremtidige hjemfallsreglene. En representant fra Utenriksdepartementet ble innkalt ad hoc til deltakelse i utvalget når forholdet til Norges internasjonale forpliktelser ble drøftet. På grunn av permisjon og sykefravær har avdelingsdirektør Steinar Hauge møtt som representant for Moderniseringsdepartementet (tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet).


2.2 Utvalgets mandat

Den kongelige resolusjonen av 4. april 2003 fastsatte følgende mandat for utvalget:

"Vassdragene representerer fornybare og evigvarende ressurser av stor nasjonal betydning, både økonomisk og miljømessig og av hensyn til leveringssikkerheten for kraft. Kraftproduksjon er den viktigste økonomiske utnyttelsen. I dag utgjør vannkraften 99 prosent av kraftproduksjonen i Norge, og er av grunnleggende betydning for landets verdiskaping og velferd. Utnyttelse av slike knappe naturressurser kan gi opphav til grunnrente.

For å sikre at vassdragsressursene blir utnyttet på best mulig måte ut fra samfunnets interesser, er det nødvendig med et godt utbygd system av økonomiske, administrative og rettslige virkemidler. Tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall har vært viktige virkemidler i styringen og kontrollen med vannkraftressursene. Hjemfall innebærer at vannfall og anlegg vederlagsfritt blir overført til staten ved endt konsesjonsperiode. Etter gjeldende regelverk er offentlige kraftprodusenter unntatt fra bestemmelsene om hjemfallsrett, samtidig som konsesjonen kan bli meddelt på ubestemt tid.

Utvalget utredet en videreført hjemfallsordning og hvordan den bør utformes. Utvalget skal også vurdere og redegjøre for konsekvensene av å oppheve instituttet.

Utvalget skal belyse ulike sider knyttet til gjeldende regelverk for konsesjonsvarighet og vilkår om hjemfall, herunder virkningene av varigheten på konsesjonene for den nasjonale styring og kontroll med vannkraftressursene."
Utvalget skal vurdere behovet for å endre dagens regelverk og utformingen av et fremtids­ dig hjemfallsregime. I arbeidet skal det legges vekt på:

- Langsiktig nasjonale handlefrihet, styring og kontroll med forvaltningen av vannkraftressursene
- Hensynet til offentlige innretninger
- God ressursbruk, verdiskaping og konkurranse i et velfungerende kraftmarked
- Harmonisering av regelverket mellom aktørene
- Konsekvenser for eierstruktur og inntektsfordeling
- Forenkling av lovgivningen
- Forutsigbarhet og transparens når det gjelder kriterier for konsesjonsvedtak

Utvalget skal utrede nærmere virkingene av å tildele andeler av hjemfalte vannkraftanlegg eller vannkraftanleggenes verdi til kommunene der anleggene ligger.

Utvalget skal behandle spørsmål som berørte forholdet til det rettslige rammeverk så som Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.

Utvalgets mandat avgrenses til vurderingen av den fremtidige utforming av hjemfallsinstituttet. Utvalget skal ikke drøfte de øvrige rammevilkårene i kraftsektoren, så som skatte- og avgiftsspørsmål.

2.3 Utvalgets møter og arbeidsform


Bakgrunn for oppnevnelsen av utvalget

Dagens konsesjonslovelse etablerer konsesjonsplikt for erverv av vannfallsrettigheter og vassdragsreguleringer. Utgangspunktet er at ervervskonsesjoner etter industrikonsesjonsloven og reguleringskonsesjoner etter vassdragsreguleringssloven meddeles for en periode av inntil 60 år med vilkår om hjemfall av de konsedere rettigheter til staten ved utløpet av konsesjonstiden. For offentlige konsesjonerør åper imidlertid gjeldende regelverk for meddelelse av konsesjon på ubegrenset tid. Disse konsesjonerørene underlegges under ingen omstendighet vilkår om hjemfall til staten. Se kapittel 5.2 og 5.3 for nærmere beskrivelse av gjeldende regelverk.

De ulike rammevilkår for offentlige og private aktører i kraftmarkedet anses å føre til unødvendig ressursbruk og hindre utviklingen av effektiv konkurranse og effektive eier- og selskapsstrukturer i kraftsektoren. Se kapittel 6.3 for nærmere utdypning av disse aspekter.


Arbeidsgruppens arbeid resulterte i Olje- og energidepartementets forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 29. november 2002. Forslaget gikk i hovedtrekk ut på at alle fremtidige erverver av rettigheter som er konsesjonspåklitte etter industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven skulle vederkenkes ved at samtlige konsesjoner skulle underlagt lovbestemt hjemfallsvilkår fra og med lovendringen av 1909, formulet i høringsforslaget pålagte hjemfallsvidkår kun vannfall og reguleringer som er i offentlig eie. Forslaget åpnet også for adgang til utleie av vannfall med hjemfallsvidkår. Høringsssaken la videre opp til opphevelse av statlig
og subsidiært fylkeskommunal forkjøpsrett etter industrikonsesjonsloven. Tilsvarende ble den statlige, fylkeskommunale og kommunale fortrinnsrett til bruksrettigheter etter industrikonsesjonsloven foreslått opphevet. Høringsforslaget inneholdt også enkelte andre endringsforslag, som heving av grensen for konsesjonsplikt, kodifisering av reglene om konsesjonsplikt ved erverv av selskap med konsesjonspliktige vannfallsrettigheter, krav til hjemfelte anleggs stand mv.

Olje- og energidepartementet mottok om lag 180 uttalelser til høringssaken. Høringsuttalelsene berørte i liten grad det materielle innholdet i høringsforslaget, men reiste kritikk mot prosessen forut for utsendelsen av forslaget. Det ble i denne forbindelse fremhevet at en rekke problemstillinger ikke var utredet i tilstrekkelig grad, herunder at alternative modeller måtte utredes nærmere. Det ble også anført at de berørte parter ikke i nødvendig grad var trukket inn i prosessen ved utarbeidelsen av høringsforslaget, og at det var påkrevd at et bredt sammensatt utvalg foretok en fornyet vurdering av spørsmålet.

På bakgrunn av den sterke henstillingen fra høringsinstansene og muligheten for å kunne belyse de ulike interessegruppens synspunkter på en egen måte, vedtok Regjeringen tidlig våren 2003 å nedsette et bredt sammensatt utvalg for å vurdere hvorledes fremtidens hjemfallsinstitutt bør utformes.
Del II
Hjemfall - bakgrunn
4.1 Norsk kraftnæring

Vannkraftutbyggingen har hatt stor betydning både for den økonomiske veksten og den materielle velstanden i Norge. I dag innehar vannkraften en svært dominerende posisjon i norsk energiforsyning. Praktisk talt all kraftproduksjon i Norge (mer enn 99 prosent) er vannkraftbasert. Norge er verdens sjette største produsent av vannkraft og den største i Europa. Bare Brasil, Canada, Kina, Russland og USA har større vannkraftproduksjon enn Norge.

4.1.1 Vannkraftproduksjon

4.1.1.1 Norske forhold som er viktige for vannkraft

Norsk klima, topografi og nedbørforhold skaper et svært godt grunnlag for å drive vannkraftproduksjon. Det er om lag 4 000 vassdrag i Norge. Et vassdrag kan defineres som et sammenhengende system av elver fra utspring til hav, inklusive eventuelle innsjøer, sno- og isbreer. De fleste vassdragene på Vestlandet, i Nordland og deler av Troms er relativt korte med store fall. Mange vassdrag på Østlandet, i Trøndelag og i Finnmark, er lange og vannrike med forholdsvis små fall.

Vassdragene er verdifulle både for økonomiske interesser og for allmenne interesser som naturvern og friluftsliv. Kraftproduksjon er den viktigste økonomiske utnyttelsen. For å øke kraftproduksjonen i et vassdrag er det vanlig å overføre vann fra andre deler av vassdraget eller fra nabovassdrag. Et vassdrag bygges ofte ut med flere kraftverk.

4.1.1.2 Tekniske forhold


Magasinverk utnytter store fallhøyder og gjennomgående mindre vannmengder enn elvekraftverk. Slike kraftverk i Norge er ofte bygget inne i fjellet og legges nær vannmagasinene som benyttes til å regulere vannmengden som går til kraftverket. Kraftverket og magasinene er forbundet med tunneler i fjellet, eller ved rørelsedninger ned fra fjellet. Magasinverk har vanligvis større effektinstallasjon og kortere brukstid enn elvekraftverkene ved at mer vann brukes i produksjonen på kortere tid.

4.1.1.3 Miljøkostnader

En fordel med vannkraft er at den ikke forurener luft slik som for eksempel elektrisitetsproduksjon basert på fossile brenser. Vannkraften bidrar dermed ikke til de globale miljøproblemene. Miljøkostnadene ved vannkraft kan i større grad sies å være konsentrert om lokale forhold.


Miljøulempene er hovedårsaken til at mange vassdrag er vernet mot kraftutbygging. En søk-
nad om konsesjon for kraftutbygging i øvrige vassdrag gjennomgår en omfattende behandling. Det må blant annet utarbeides konsekvensutredninger forut for søknaden. Her vurderes blant annet miljøkonsekvensene inngående. Konseksjonssøknaden kan bli avslått på grunn av miljøhensyn.

4.1.2 Historikk
Den norske vannkraftindustrien har lange tradisjoner. Siden den første vannkraftutbyggingen på slutten av 1800-tallet har norsk kraftnæring gjennomgått en betydelig utvikling.

4.1.2.1 Pionertid og industribygging
På siste halvdel av 1800-tallet begynte enkelte fosseoppkjøpere å operere i Norge. De kjøpte opp det de anså som utvinnbare fallrettigheter fra grunneiere rundt i landet. Oppkjøperne ble kalt "fossespekulanter" fordvi eiendomsretten ofte ble videresolgt med god fortjeneste etter kort tid. I mange tilfeller hadde oppkjøperne bakmenn i utlandet. Det var de høye vannfall og dype fjorder som i første omgang la et grunnlag for at enkelte pionerer så mulighetene for industri basert på fossekraft i Norge. Fallet kunne gi kraft til å drive tynge industri som for eksempel metallsmelteverk, samtidig som fjordene ga god tilgang for transport av råvarer og fertigarvarer. I Norge var det lite kapital til slike store investeringer som utbygg av vannkraft og storindustri innebar. Den tidlige fasen i vannkraftutbyggingen var derfor preget av privat og utenlandsk kapital og i 1906 etablerte utlendinger over tre fjedeparter av fossene som var bygd ut.


4.1.2.2 Offentlig regulering og konsesjonslover
I Europa utenom Norden var det vanlige utgangspunktet at vassdragene tilhørte det offentlige. Romerretten hadde trolig hatt en dominerende innflytelse på dette området. Efter romersk rett var utgangspunktet at alle vassdrag med årsikker vannføring tilhørte allmennheten, som fritt kunne ferdes på vassdraget, fiske, legge vannledninger og anvende ressursen på liknende måter. I de fleste europeiske land ble stata, som representant for allmennheten, å anse som eier av alle vassdrag av betydning. De nordiske land bygget på privat eiendomsrett over vassdragene. Grunneier var i utgangspunktet eiendomsberettiget til det vann som var på grunnen og bruksretten til vannet var begrenset av enhver tids lover og regler. Da industrialiseringen tok til i Norge var kraftforsyning til industri og til husholdningene en viktig brikke i oppbyggingen av den nasjonale økonomien. Som en relativt fattig nasjon ble det ansett som en viktig offentlig oppgave å forvalte naturressursene på best mulig måte for det norske samfunnet. Systemet med konsesjonslovene og offentlig regulering av utnyttelsen av vassdragene i Norge ble utviklet i begynnelsen av 1900-tallet.

Kampen om konsesjonslovene var et dominerende tema i norsk politikk fra unionsoppløsningen i 1905 til første verdenskrig. Saken førte til spiltelse i politiske partier og skapte regjeringsskifter. Forvaltningen av vannkraftressursene ga støtet til heftig politisk debatt mellom dem som ønsket fritt spillerom for norsk og utenlandsk kapital, uten statsinnblanding, og dem som ønsket nasjonal styring og kontroll over de viktige naturressursene. De såkalte "panikklovene", som var midlertidige konsesjonslover, ble vedtatt i 1906. Utledninger eller aksjeselskap måtte heretter bli innvilget konsesjon til å kjøpe byggselsrettigheter. "De Castbergske konsesjonslovene" (etter Johan Castberg i Regjeringen Gunnar Knudsen) ga et godt bilde av den nasjonale bevisstgjøringen rundt vannkraftens muligheter.

Vilkår om hjemfall ble tatt inn i konsesjonsloven av 1909. Hjemfall til staten skulle sikre at fallrettigheter på private hender med tiden ble underlagt offentlig eierskap. Spørsmålet om innføring av vilkår om hjemfall i fremtidige ervervskonsesjoner medførte et slikt ingrep i eiendomsretten at det oppstod strid med Grunnloven § 105 ble prøvd av
4.1.2.3 Offentlig kraftutbygging

Det økonomiske tilbakeslaget i mellomkrigstiden førte til stagnasjon i den industrielle utviklingen basert på norsk vannkraft, og flere industriskap gikk konkurs. Under den langvarige depresjonstiden etter første verdenskrig ble det ikke igangsatt nye kraftverksprosjekter i statlig regi. Utbygging av kraftproduksjon til alminnelig forsyning i kommunal regi fortsatte. Staten måtte skaffe fylkeskommuner og kommuner midler, såkalt nødslån, så de kunne klare sin gjeld til bankene. Samlet produksjonskapasitet i 1920 var om lag 4,3 TWh. I 1939 var produksjonskapasiteten om lag 10,5 TWh. I 1920 bodde 64 prosent av befolkningen i hus forsynt med elektrisitet. Tilsvarende tall for Sverige i 1920 bodde 64 prosent av befolkningen i hus.

I 1939 ble det utarbeidet en nasjonalt program for elektrifisering i landet. I 1945 hadde 97 prosent av befolkningen forsynes med elektrisitet. I 1938 ble det vedtatt at kommunale og kommunaler overførte sin vannkraft til statens regi. Statskraftverkenes prisvilkår ble fastsatt av Stortinget. Statskraftverkenes prisvilkår ble fastsatt av Stortinget.

4.1.2.4 Verneinteresser


Arbeidet med å lage Samlet plan for vassdrag startet opp i 1981 og ble ledet av Miljøverndepartementet. Hovedmålet var å legge frem forslag til gruppevis prioritert rekkefølge av vannkraftprosjekter for senere konsesjonsbehandling. Samlet

1 Høyesterettsdom inntatt i Rt. 1918 side 401
2 Utbygging foretatt i offentlig regi (av staten, primær- og fylkeskommuner)
3 Lov av 16. mai 1896 og senere lov av 19. juni 1969 nr. 65 (elektrisitetsloven) § 3
plan for vassdrag ble første gang behandlet i Stortinget i 1986, og er senere revidert flere ganger. Samlet plan og verneplaner er omtalt nærmere i kapittel 4.2.2.

4.1.3 Energilov, konkurranselovgivning og kraftmarked

Energiloven, jf. lov nr. 50 av 29. juni 1990 om produksjon, omføring, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m., la grunnlaget for omfattende endringer i norsk kraftforsyning. Alle kraftforetak, uavhengig av eierstruktur og selskapsform, reguleres gjennom energiloven. Loven skiller mellom konkurransesamfunnets og monopolvirksomhet. Energiloven bygger på prinsippet om en markedsbasert kraftomsetning. Det ble dannet et marked for produksjon og omsetning av kraft, mens nettverket ble underlagt monopolregulering. Forut for energiloven var kraftforsyningen i all hovedsak vertikalt integrert. Plikten til å forsyne et bestemt område med kraft (oppdekningsplikten) var tillagt distributøren av kraft – områdekonsesjonæren. Områdekonsesjonæren stod vanligvis for så vel produksjon som distribusjon av kraft. Dersom ikke slik virksomhet fant sted i et vertikalt integrert selskap, var områdekonsesjonæren vanligvis eier eller deler i et produksjonsforetak med underliggende avtale om plikt til å forsyne eieren med kraft. I enkelte tilfelle var områdekonsesjonæren eier eller deler i et engrosselskap som kjøpte kraft gjennom avtaler med Statskraftverkene.


I forbindelse med innføringen av energiloven ble eierskapet og driften av forvaltningsbedriften Statskraftverkenes kraftanlegg skilt ut av statsforvaltningen og lagt til statsforetaket Statkraft SF, mens centralnettet og utenlandsforbindelsene med tilhørende anlegg ble lagt til Statnett SF. Statkraftkonsernet ble omdannet til ny konsernstruktur 1. oktober 2004. Konsernets morselskap er etter omdanningen et aksjeselskap, som eies fullt ut av statsforetaket Statkraft SF. Statkraft er underlagt konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven ved erverv av vannfallsrettigheter. Etter dagens regel­verk er det kun staten som sådan som kan erverve vannfallsrettigheter uten konsesjon etter industri­konsesjonsloven.

Med energiloven skiftet kraftsektoren i Norge fra å være forsyningsorientert til å bli markedsori­ entert. Energiloven gir kraftprodusentene insenti­


4.1.4 Organisering i norsk kraftnæring
4.1.4.1 Eiere og selskapsformer

Etableringen av et fritt kraftmarked tidlig på 1990-tallet førte til at kraftforsyningen i større grad ble ordinar forretningsvirksomhet. Dette har ført til endringer i eierrollen, blant annet at eierne ofte stiller strengere krav til lønnsomhet i virksomheten enn tidligere. Norsk kraftforsyning er fortsatt dominert av offentlige eiere. Utenlandske aktører har i en viss utstrekning etablert seg i Norge, men dagens konsesjonsregelverk må antas å ha virket begrensende på det utenlandske eierskapet i norsk kraftproduksjon. Det samme gjelder for norske private interesser, som i all hovedsak er knyttet til Norsk Hydro, Elkem og Hafslund.

De norske vannkraftverkene hadde pr. 1.1.2004 en samlet midlere produksjon på om lag 118,4 TWh/år.4 Dersom det tas utgangspunkt i konseksjonslovenes definisjon av offentlige kraftverk, dvs. verk med minst 2/3 offentlig eierskap, utgjør offentlig eierskap om lag 88 prosent av produkksjonskapasiteten, tilsvarende 104,5 TWh/år5. Private verk, dvs. verk med over 1/3 privat eierskap, omfatter knapt 14 TWh/år, eller om lag 12 prosent av kapasiteten.

Private konsesjonsbelagte verk har en produksjonskapasitet på vel 7,5 TWh/år (ca 6,5 prosent). Konsesjonsfrie private verk utgjør ca 6,5 TWh/år (ca 5,5 prosent). Sistnevnte er kraftverk tilknyttet vannfall erfartet etter konsesjonsloven av 1909. Det foreligger ikke oversikt over offentlig eide kraftverk knyttet til vannfall etter 1909. Det skyldes at kommuner, fylker og staten kunne erverve fallrett konsesjonsfritt nærmere opp mot vår tid, jf. kapittel 5.1. Imidlertid kan det antas at det var liten aktivitet fra staten og kommuner før 1909, og at offentlig eide kraftverk derfor i hovedsak er tilknyttet vannfall erfartet etter dette tidspunkt. I utredningen anslås det at produksjon tilsvarende 110 TWh/år er knyttet til vannfall erfartet etter 1909.


De senere år har mange kraftselskap blitt omdannet fra kommunale bedrifter til aksjeselskap, og mer enn 70 prosent av alle selskaper i kraftsektoren er nå organiseret som aksjeselskap. I

---

5 Kraftstasjonene Tyssø II og Sauda IV er i denne oversikten regnet som offentlig eid. Disse kraftstasjonene er i dag eid av private selskap, men i henhold til avtaler mellom Statkraft og private selskap overdras eiendomsretten til Statkraft innen to til fem år. Tyssø II og Sauda IV har en samlet middelproduksjon på knapt 1,3 TWh/år.
4.1.4.2 Strukturendringer og omorganisering de siste 10 år


4.2 Myndighetenes virkemidler i vannressursforvaltningen


4.2.1 Lovgivning

I loververket er det oppstilt ulike regler som har betydning for myndighetenes adgang til å regulere utnyttelsen av vassdragsressursene.

Vannressursloven (lov nr. 2000 av 24. november nr. 82) oppstiller krav om særskilt tillatelse for inngrep i vassdrag. Formålet med loven er å sikre sam-
Boks 4.1 Om statkraftsaken


Det har imidlertid vært betydelig politisk debatt omkring dette. Blant annet ble det i Stortinget i vårsesjonen 2003 behandlet to Dokument nr. 8-forslag der konkurransemyndighetenes vedtak i ovennevnte saker sto sentralt. I Dokument nr. 8:99 (2002-2003) ble det fremmet forslag om endring av konkurranseloven ved tilføyelse av en ny paragraf 3-12 som lyder:

"Dersom en eller flere aktører på det norske marked er så dominerende at konkurranse hindres, skal Konkurransetilsynet likevel ikke etter § 3-11 gripe inn dersom det i bran sjen foreligger et velfungerende nordisk eller europeisk marked, forutsatt at dominansen ikke virker negativt for de norske kunder."

I bakgrunnen for forslaget heter det blant annet:

"Fra politisk hold må det være ønskelig å utvikle Norge til å bli energistormakten i Europa på grunn av de naturgitte forutsetninger som vi har innen energi. Da må vi utvikle bedrifter som kan bli stormakter i Europa. Får norske aktører med mulighet til å bli dette, men Statkraft har en mulighet dersom mulighetene legges til rette for det. Statkraft blir i dag stoppet av Konkurransetilsynet for videre oppkjøp i Norge, og har nå blitt pålagt å selge unna virksomheter før nyervery godkjennes. Det norske energimarkedet er i dag et nordisk marked, og vil på sikt utvikle seg til å bli et europeisk marked. Dette innebærer at Statkraft ikke kan dominere det norske markedet så lenge det finnes et velfungerende nordisk marked. At Statkraft da blir nektet erverv av nye virksomheter, er etter forslagstillers oppfatning urimelig fordi en slik politikk hindrer Statkraft i å bygge seg opp til å bli en stor nordisk eller europeisk aktør i energibran sjen."

I Innst. O. nr. 109 (2002-2003) uttaler familie-, kultur- og administrasjonskomiteen:

"Flertallet er enig i at det er for snevert å regulere Statkraft kun med utgangspunkt i det norske markedet. Flertallet er enig i at Statkraft må få større albu rom til å vokse i det norske markedet all den tid Statkrafts posisjon bør vurderes opp mot svenske og finske selskaper."


"Stortinget ber Regjeringen, i lys av endringene i konkurranseloven § 3-12 og på bakgrunn av Stortingets behandling av Dokument nr. 8:114 (2002-2003), vurdere vedtaket om Statkrafts plikt til å selge sine eierdeler i Hedmark Energi, E-CO og Trondheim Energiverk på nytt."

stilles vilkår om hjemfall av vannfall med tilhørende kraftanlegg etter utløpet av konsesjonstiden. Konse-
sjonsmyndigheten vurderer om det skal gis konses-
jon, og i tilfelle på hvilke vilkår. En nærmere redegjø-
relse for gjeldende rett etter industrikongsjonsoven
følger av kapittel 5.2.1.  

Vassdragsreguleringsloven (lov av 14. desember
1917 nr. 17) hjemler konsesjonspunkt ved anlegg
eller tiltak til regulering av et vassdrags vannfor-
ing. I reguleringskongsjoner oppstilles det vilkår
av samme art som ved kongsjoner etter industri-
kongsjonsoven, samt vilkår som pålegges sær-
skilt for å redusere skadene i vassdraget som følge
av reguleringen m.v. Etter forholdene kan det også
stilles vilkår om hjemfall av reguleringen med til-
hørende anlegg ved utløpet av kongsjonsove-
den. Se kapittel 5.2.2 for redegjørelse for gjeldende
rett etter vassdragsreguleringsloven.

Energifoloven (lov av 29. juni 1990 nr. 50) vil også
kunne ha betydning for myndighetenes regulering
av vassdragsutnyttelsen. Loven oppstillar blant
annet konsesjonspunkt for elektriske anlegg som ag-
gregater, transformatorer og kraftledninger av
noen størrelse. Spesielt i forbindelse med utbyg-
ging av vassdrag som ikke er underlagt vassdrags-
kongsjoner vil energifoloven kunne få betydning
som reguleringssikremiddel.

Plan- og bygningsloven (lov av 14. juni 1985 nr.
77) vil kunne ha betydning for vassdragsiltak.
Plansystemet vil kunne fastsette rammer for vass-
dragsutnyttelsen, eksempelvis gjennom kommu-
nenes arealplaner.

Etablering av nasjonalparker, landskapsvernom-
råder og freording som naturresevar og naturmin-
er etter naturvernloven (lov av 19. juni 1970 nr. 3)
vil kunne ha betydning for utnyttelsen av vassdrag.

Også andre lovverk som forurensningsloven
(lov av 13. mars 1981 nr. 6), lakse- og innlandsfis-
keloven (lov av 15. mai 1992 nr. 47), kulturmihnel-
loven (lov av 9. juni 1978 nr. 50) mv. vil være av bety-
dning for myndighetenes styring med utnyttelsen av
vassdragsressursene.

4.2.2 Samlet plan og verneplaner – nasjonale
ressursplaner

Stortinget gir to overordnede instrukser for myndig-
hetene når det gjelder forvaltningen av vassdrags-
ressursene, Samlet plan og Verneplan for vassdrag.

For å gi grunnlag for en sammel nasjonal forvalt-
inng av vassdragsressursene, utarbeides det en
omfattende plan kalt Samlet plan. Stortinget i-
fatter vedtak om den endelige planen og legger derved
føringer på kongsjonsoymndighetene når søknad-
er om vannkraftutbygninger skal behandles.

Samlet plan kategoriserer mulige vannkraftpro-
sjekter med søkte på en eventuell fremtidig konses-
jonsbehandling. Prosjektene deles inn i to katego-
rier som angir hvor fordelaktig den konkrete utby-
ging vil være. Disse benevnes kategori I og kategori
II. Hovedkriteriene for plassering av det enkelte pro-
sjekt i den ene eller den andre kategori er økono-
misk utbyggingsverdi og den grad av konflikt en
utbygging vil medføre i forhold til andre brukerinte-
resser og miljøinteresser. Hensikten med kategorii-
eringen er at prosjekter som faller inn under kate-
gori I i prinsippet eventuelt bygges ut før prosjekter
i kategori II. Det er imidlertid ikke slik at et prosjekt
plassert i Samlet plan kategori I på noen måte er å
anse som forhåndsgodkjent av myndighetene. Pro-
sjektet må på alminnelig måte undervises kongs-
jonosbehandling før den eventuelt gis tillatelse for
utbygging. I statsbudsjettet for 2005 foreslo Regje-
ingene en heving av grensen for Samlet planbehand-
ling fra 1 MW / 5 GWh til 10 MW /50 GWh.

Verneplan for vassdrag vedtas av Stortinget. Det er i dag ikke adgang til å gi kongsjoner til
kraftutbygging i vernede vassdrag. Vassdragsver-
net er nå hjemlet i vannressursloven. Det er truffet
vedtak om fire verneplaner i årene 1973 til 1993.
Våren 2004 la Regjeringen frem forslag om supple-
ring av Verneplan for vassdrag.

4.3 Rammekvårene for norsk
kraftnæring

Rammekvårene til en næring omfatter i utgangs-
punktet svært mange ytre faktorer som påvirker
næringens lønnsomhet og utvikling, som tilgang
på naturresevar, arbeidskraft og kapital, organi-
satoriske og juridiske rammer mv. De viktigste
myndighetensbestemte rammevilkårene for norsk
kraftproduksjon er særskilte skatteregler og konses-
jonsregulerverket.

Norges kraftforsyning består av 99 prosent vann-
kraft, slik at regulverket spesielt er tarbeides på bak-
grunn av denne typen kraftproduksjon. Kongsjonso-
sat ordninger som konsesjonskraft og -avgifter,
samt skattereglene for kraftnæringen skal ivaretaka en
rekke ulike hensyn. Blant annet skal reglene sikre at
en del av overskuddet i vannkraftproduksjonen tillfel-
ler det offentlige, herunder utbyggingskommunene,
samtidig som det skal legges til rette for effektiv
utnyttelse av ressursene i kraftsektoren.

4.3.1 Grunnrenten i vannkraftproduksjonen

Når en næring utnytter en begrenset naturresevar,
slik vannkraftproduksentene gjør, kan det gi opphav
til en avkastning utover normalavkastningen. En slik ekstra avkastning kalles som regel grunnrente. Grunnrente oppstår når knappe naturressurser som utnyttes i produksjonen gir opphav til overskudd utover normal avlønning til arbeidskraft og kapital. I NOU 1992:34 defineres grunnrenten i vassdragssektoren som "Den kapitalavkastningen utover avkastningen i andre næringer som oppstår fordi det er en gitt tilgang på utbyggbare vassdrag".

Forskjeller i ressurssens produksjonsevne påvirker størrelsen av grunnrenten. Ulike vassdrag har varierende utbyggingskostnad avhengig av naturlitte forhold. Grunnrenten vil derfor variere fra et vannkraftverk til et annet. I et velfungerende marked vil markedsprisen på kraft være lik grensekostnaden til det minst lønnsomme verk. Hvis alle produsenter kan selge kraft til samme markedspris, vil kraftverk med lave utbyggingskostnader oppnå en avkastning som er høyere enn avkastningen i andre bransjer med tilsvarende risiko.

Det er et generelt akseptert samfunnsøkonomisk mål å inndra grunnrente til det offentlige. Det kan gis to begrunnelser for dette: en prinsipiell og en ut fra effektivitetshensyn. For det første har grunnrenten sitt opphav i bruk av en begrenset naturressurs som anses å tilhøre fellesskapet. Myndighetene kan derfor på prinsipielt grunnlag inndra ekstraordinær inntekt i naturretsurieter, slik at grunnrente kan komme til alle inbyggerne til gode. For det andre er det ut fra effektivitetshensyn hensiktsmessig med beskatning av grunnrente. Årsaken er at et ideelt system som kun beskatter grunnrente ikke vil virke virdende på et selskaps investerings- og driftsbetalinger. En korrekt utformet grunnrentebeskatning vil redusere kraftprodusenteres finansielle overskudd etter skatt, men vil isolert sett ikke påvirke motiverne til å investere i vannkraftproduksjon, selv om tilsvarende skatter ikke er pålagt andre typer kraftproduserende virksomheter. Inndragningen av grunnrente gjør det således mulig å redusere andre skatter som svekker den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

Effektive markeder for kraftomsetning og sel-skapskontroll er sentrale forutsetninger for å synliggjøre grunnrenten, noe igjen er en viktig premiss for at myndighetene skal kunne inndrive grunnrenten på en systematisk måte. Som eksempel kan det vises til situasjonen før energiloven ble innført, hvor de lokale energiverkene hadde monopol og forsyningsplikt i sine respektive områder. Prisene var basert på selvkost, og lokale energiverk la vekk på i størst mulig grad å ha tilstrekkelig egenproduksjon til å dekke etterspørselen i området. Dette resulterte blant annet i betydelige prisforskjeller mellom regioner og kunde, og selvkostprisning ga ikke insentiver til kostnadssefektivitet i drift og investeringer. I korthet kan en si at ubeskattet grunnrente dels ble fordelt til enkelte forbrukergrupper, og dels ble nyttet til å finansiere ineffektiv drift og kostbare utbygginger. Forutsatt effektive markeder for kraftomsetning og sel-skapskontroll, vil ubeskattet grunnrente tilfalle kraftverkseieren.

Grunnrente kan i hovedsak inndrives til det offentlige på tre ulike måter:

- gjennom beskatning
- ved kraftverkseid i offentlig regi
- gjennom salg av rettighet til å utnytte ressursen, med eller uten tidsbegrensning.

Salg av offentlig eide kraftverk/kraftselskap kan anses som en variant av sistenevnte. Selv om det i teorien er mulig å trekke inn hele grunnrenten gjennom skatter uten at det oppstår samfunnsøkonomisk effektivitetstap, er det problematisk å utforme slike skatter i praksis. I dag spiller grunnrenteskatten en nøkkelrolle i grunnrenteindragningen fra norske vannkraftprodusenter, men også de øvrige skattene bidrar, sammen med konsesjonsavgifter og konsesjonskraftavståelse, til at en betydelig andel av eventuell grunnrente tilfaller fellesskapet. Hjemfallet er også et virkemiddel for grunnrenteindragning. Hjemfallet av et vannfall med kraftverk vil føre til at netto driftsinnntekter etter hjemfallet tilfaller staten. I det følgende gis en nærmere omtale av den samlede grunnrentebetalingen i et eksterende regelverket, samt øvrige skatter, avgifter og konsesjonsvilkår som danner de viktigste rammedelene for vannkraftproduksjon i Norge.

### 4.3.2 Rammevilkår knyttet til skattesystemet

dre avhengig av kraftselskapenes lønnsomhet. Statens skatteinnlegg fra inntektsskatten og grunnrenteskaten er derimot sterkt påvirket av selskapenes lønnsomhet. I statsbudsjettet for 2005 har Regjeringen foreslått en delvis tilbakeføring av selskapsskatten (inntektsskatt) til kommunene.

4.3.2.1 Inntektsskatt

4.3.2.2 Naturressurssskatt
Naturressursskatten beregnes med 1,1 øre/kWh til kommunen og 0,2 øre/kWh til fylkeskommunen av gjennomsnittlig produksjon i inntektsåret de siste 7 årene. Naturressursskatten er uavhengig av selskapenes lønnsomhet, og gir et stabilt skatteproveny til kommuner og fylkeskommuner. For å dempe de negative virkninger naturressursskatten på har på lønnsomheten i vannkraftanlegg, kan ilignet naturressursskatt samordnes med inntektsskatten. Dersom naturressursskatten for et foretak er høyere enn inntektsskatten i et inntektsår, kan foretakene fremføre differansen med rente og trekke fra denne mot fremtidig inntektsskatt. Forutsatt at selskapene har tilstrekkelig skattegrunnlag for inntektsskatten i framtiden, vil naturressurssskatten ikke utgjøre en ordinær skattekostnad for selskapene. Disse forskuddsbetalingen av skatt kan likevel ha en likviditetsvirkning for selskapene, for eksempel i forbindelse med større investeringer hvor økte låneopptak bidrar til å redusere grunnlaget for inntektsskatten.

Naturressursskatten var om lag 1,5 mrd. kroner i 2002.

4.3.2.3 Grunnrenteskatt
Grunnrenten fastsettes som normert salgsverdi av det enkelte kraftverks produksjon i inntektsåret, frittakket driftsutgifter, konsesjonavgift, eiodomsskatt og avskrivninger. I tillegg gis fradrag for en frinntekt som skal hindre at normalavkastningen blir bestemt med grunnrenteskatt. Produksjonen vurderes til spotmarkedspriser, med unntak av konsesjonsskatt, visse langsiktige kontrakter og kraft som brukes i eget foretak. Skattesatsen er 27 prosent. Negativ grunnrenteinntekt kan fremføres med rente, og trekkes fra mot eventuell fremtidig positiv grunnrenteinntekt i det samme kraftverket.

I 2002 var skatt på grunnrente om lag 1,1 mrd kroner. I gjennomsnitt tilsvarende dette 0,85 øre/kWh. Imidlertid varierer grunnrentekostning betydelig mellom de ulike kraftverkene. Provenyet fra grunnrenteskatten vil trolig øke i de kommende årene.

4.3.2.4 Eiendomsskatt
Kommuner kan skrive ut eiendomsskatt på det enkelte kraftverk, på tilsvarende måte som for annen næringseiendom. Skattesatsen ligger i intervallet 0,2 - 0,7 prosent.

Det er egne verdsettelserregler for eiendoms- skatt basert på markedsverdien på anlegget. Eiendomsskatten vil avhenge av markedsprisen på kraft for det takstverdien blant annet er basert på spotmarkedsprisen siste 5 år (rullende gjennomsnitt). Grunnlaget skal imidlertid ikke være lavere enn en minimumsverdi på 0,95 kr/kWh og en maksimumsverdi på 2,35 kr/kWh.

I 2002 var samlet eiendomsskatt på produksjonssanlegg anslagsvise 820 mill. kroner. I gjennomsnitt tilvares dette 0,63 øre/kWh. Eiendomsskatten i 2002 var basert på ti dels lave kraftpriser de foregående årene.

4.3.3 Rammevilkår knyttet til konsesjonslov avgivningen

4.3.3.1 Konsesjonsskatt
Med konsesjonsskatt forstås den del av kraftproduksjonen som eierne av et vannkraftverk i henhold til gitt konsesjoner er pålagt å levere til de kommuner som er berørt av utbyggingen, eventuelt også fylkeskommunen og staten. Formålet var opprinnelig å sikre kommunene tilstrekkelig kraft til almennel altelforsyning, til en rimelig pris. Bestemmelsene om konsesjonsskatt er hjemlet i industri konsesjonsloven § 2 og vassdragsreguleringsloven § 12.
Konsesjonåren skal avgis inntil 10 prosent av innvunnet kraftøkning til kommuner og fylkeskommuner og inntil 5 prosent til staten, beregnet etter spesielle regler. Staten har ikke benyttet sin rett til å ta ut konsesjonskraft. Utbyggingskommunene kan ikke ta ut en større mengde enn det som tilsvarer forbruket i alminnelig forsyning innen kommunen. Fylkeskommunen har en midlertidig rett til å ta ut den konsesjonskraftmengden som kommunene ikke kan ta ut. Totale konsesjonskraftforpliktelser utgjør om lag 8,5 TWh årlig, hvorav anslagsvis 6 TWh avgis under konsesjoner gitt etter 10.4.1959.


4.3.3.2 Konsesjonsavgifter

Konsesjonsavgiftene er en kompensasjon for påførte skader til distriktene hvor ressurserne befinner seg, samt et virkemiddel for å la distriktene ta del i det økonomiske utbyttet ved en vannkraftutbygging. Konsesjonsavgiftsmidlene danner et fond særskilt for hver kommune som skal anvendes til fremme av næringslivet i kommunen. Konsesjonsavgiftene til staten inngår i statens konsesjonsavgiftsfond.

Konsesjonsavgiftene fastsettes på bakgrunn av kraftmengden, som beregnes etter spesielle regler. Avgiftsatsen blir skjønnsmessig vurdert for hver konsesjon, basert på skadeomfang og utbyggingens lønnsomhet. Satsene blir indeksjustert hvert femte år. For 2003 ble det innbetalt totalt nesten 600 mill. kr i konsesjonsavgifter, hvorav vel 120 mill. kroner til staten og resten til kommuner\(^\text{11}\). Fordelt på vannkraftproduksjonen i 2003 utgjorde konsesjonsavgiften i gjennomsnitt 0,5 øre/kWh.

4.3.3.3 Næringsfond
Næringsfond kan pålegges i henhold til vassdragsreguleringsloven § 12 og industriksesjonsloven § 2. I enkelte tilfelle er det også fastsatt næringsfond ved utbygging av kraftverk etter den tidligere vassdragsloven § 106.

Næringsfond blir normalt fastsatt i henhold til størrelsen på kraftproduksjonen og ulempene utbyggingen forårsaker. Sett i forhold til årlig kraftproduksjon har næringsfond i konsesjoner gitt de siste årene, utgjort en kostnad fra under 0,1 øre/kWh til over 1 øre/kWh. Engangsutbetalingen er da omregnet til en årlig kostnad over kraftverkenes levetid.

Konsesjonsavgiftsmidler og næringsfond danner et fond som skal anvendes til fremme av næringslivet i kommunen, etter vedtekter fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet.

4.3.3.4 Forkjøpsrett og fortrinnsrett
Ved forstegangs overdragelse og konsesjonsbehandling av eiendomsrett til vannfall har staten etter industriksesjonsloven § 6 forkjøpsrett til vannfallet. Denne forkjøpsretten er begrenset til å gjelde ved første konsesjonsbehandling, og oppstår ikke ved senere videre overdragelser av konsesjerte fællerettigheter. Statens forkjøpsrett oppstår når søknad om konsesjon er innkommot til depa-

\(\text{11} \) Tilsø Norges- vassdrags og energidirektorat.
utslipp av CO₂ og andre klimagasser fra utslippskilder som ikke har CO₂-avgift.


4.4 Organisering og rammevilkår i Norden

I dette kapitlet vil det bli gitt en kort gjennomgang av produksjonen av elektrisk kraft i Norden (ekskl. Island). Gjennomgangen omfatter energikilder, markedsforhold og rammevilkår. Fordi dette er en utredning om hjemfall, blir det fokusert på produksjonsområdene av strøm regionalt, og investeringer ble stort sett koncentreret om prosjekter i de nærliggende områdene. Systemet kunne også lede til overinvesteringer. Etter at det ble mulig å kjøpe strøm på et nasjonalt marked, ble det for mer kostnadseffektive investeringer i prosjekter lokaliseret i andre områder.

Noen grunnleggende elementer i reformen var at konsumentene skulle være frie til å kjøpe elektrisitet fra et bredt spekter av tilbydere fra alle deler av Norge. Videre ble overføringstariffene regulert, og selskaper som var vertikalt integrert i kraftsекторen ble pålagt å skille krafthandel-/produksjon og distribusjon i separate enheter, med separate budsjett og regnskap. I tillegg ble statkraftverkene omdannet til Statnett SF og Statkraft SF, og det ble organisert spot-, termin- og regulerkraftmarkeder (Nord Pool).


Det finske elektrisitetsmarked ble liberalisert i 1995. I november 1998 ble det innført standardisert avtaler for elektrisitetskonsumentene, noe som førte til at det finske markedet ble åpnet for alle finske elektrisitetsbrukere. Et av hovedmålene bak reformene i Finland var å bruke markedssøkonomiske mekanismer kombinert med nødvendig regulering, for derigjennom å legge grunnlaget for et sikkert energitilbud og konkurransedyktige priser.

I Danmark ble det første steget i liberaliseringen tatt i 1999, da markedet ble åpnet for elektrisitetskunder med et konsum over 100 GWh årlig. Fra og med 1. januar 2001 ble kunder med et forbruk over 1 GWh gitt retten til å velge elektrisitetsleverandører, og fra 1. januar 2003 ble det danske elektrisitetsmarkedet åpnet for alle kunder.


4.4.2 Produksjon i Norden

Produksjonen av elektrisitet i Norden er i hovedsak basert på vannkraft, kjernekraft og konvensjo-
Boks 4.2 Fakta om elektrisitets-produksjon


Kraftvarmekraftverk: Kraftverk som produserer både elektrisitet og varme til for eksempel oppvarmingsformål (fjernvarme).


Vannkraftverk: Kraftverk som omgjør vannets bevegelsesenergi til elektrisk energi.

Kjernekraftverk: Kondenskraftverk som benytter kjernekraft til elektrisitetsproduksjon.

Vindkraftverk: Kraftverk som omgjør vindens bevegelsesenergi til elektrisitet.

Naturgasskombi: Et kombinert gassturbin- og dampsturbinanlegg som drives med naturgass.

Kilde: Statens energimyndighet, Sverige og Olje- og energidepartementet.

Figur 4.2 Produksjonskilder i Norden 2003. TWh
Kilde: International Energy Agency (IEA)

I 2003 ble det produsert til sammen 362 TWh i Norden, jf. figur 4.1. Av dette utgjorde vannkraft 167 TWh, eller om lag 46 prosent. Konvensjonelle varmekraftverk bidro med i overkant av 100 TWh (28 prosent), mens kjernekraft stod for 87 TWh (24 prosent). Produksjon i vindkraftverk utgjorde om lag 6 TWh (2 prosent).

Det er stor forskjell på hvilke kraftkilder de enkelte nordiske land benytter seg av. Se figur 4.1 og figurerne til figur 4.2. I Norge er kraftforsyningen totalt domineret av vannkraft, som står for 99 prosent av totalproduksjonen. Av de nordiske landene er det kun Sverige og Finland som produserer elektrisitet ved hjelp av kjernekraft (utgjorde henholdsvis 49 og 27 prosent av totalproduksjonen i de to landene i 2003). I Sverige er i tillegg vannkraft en betydelig kraftilde (om lag 40 prosent i 2003), mens konvensjonell varmekraft står for over halvparten av kraftproduksjonen i Finland. Dansk kraftproduksjon er for en stor del basert på konvensjonelle varmekraftverk (87 prosent i 2003).

Import og eksport av elektrisk kraft varierer mye fra år til år. Dette fremgår av figur 4.3, hvor eksport og import for de nordiske landene i årene 2001-2003 er gjengitt. Positive tall viser nettoexport, mens negative tall viser nettoimport. Figuren viser at det har vært store variasjoner i kraftbalansen i Norge og Sverige. Dette henger sammen med at disse landene har størst andel vannkraftproduksjon. 2003 var preget av lavt tilsig, noe som bidro til at Norge og Sverige importerte henholdsvis 7,9 TWh og 12,8 TWh dette året. Danskene, som i stor grad baserer sin kraftforsyning på konvensjonell

<table>
<thead>
<tr>
<th>År</th>
<th>Vannkraft</th>
<th>Kjernekraft</th>
<th>Konvensjonell varmekraft</th>
<th>Vindkraft</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1990</td>
<td>200</td>
<td>50</td>
<td>300</td>
<td>200</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>300</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>350</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 4.1 Produksjon av elektrisk kraft i Norden 1990-2003. TWh
Kilde: International Energy Agency (IEA)

14 På grunn av lave tilsig var vannkraftproduksjonen i 2003 lavere enn normalt både i Norge, Sverige og Finland.


4.4.2.2 Nærmere om produksjonen i Sverige
Kraftproduksjonen i Sverige utgjorde 133 TWh i 2003. Vannkraft og kjernekraft er de to viktigste energikildene i landet, og de stod for om lag 90 prosent av den totale elektrisitetsproduksjonen. Den resterende delen av den svenske kraftproduksjonen blir stor sett dekket av kraftverk basert på fossilt brensel og biobrensel.


4.4.2.2 Nærmere om produksjonen i Danmark
Dansk kraftproduksjon er i hovedsak basert på forbruk av kull og naturgass i kraftvarmeverk og kogenskraftverk. Den totale produksjonen var i 2003 på om lag 44 TWh. Av dette stod konvensjonelle varmekraftverk for i overkant av 85 prosent. Vindkraft utgjorde i 2003 om lag 13 prosent av den danske elektrisitetsproduksjonen.

Det danske kraftmarkedet består av to separate geografiske områder; Danmark Øst (Sjælland) og Danmark Vest (Jylland og Fyn). Selv om de to markedene er separate, er de likevel begge en del av det nordiske kraftmarkedet. Danmark Vest er knyttet til Norge og Sverige, mens Danmark Øst er
knyttet til Sverige. Både Danmark Øst og - Vest er i tillegg knyttet til Tyskland. To produsenter dominerer det danske markedet. Av totalt installert kapasitet i Danmark Øst eier Energi E2 A/S om lag 80 prosent, mens i Danmark Vest eier Elsam A/S om lag 50 prosent. Elsam kontrollerer indirekte 36 prosent av aksjene i Energi E2 gjennom en kontrollerende eierandel (86 prosent) i Energi E2s største eier NESA.

Med unntak av bygging av subsidierte kraftverk som baserer seg på fornybare kilder, har det ikke vært noen utbyggingsplaner for økt kraftproduksjon i Danmark de senere årene. En årsak til dette er lave kraftpriser sammenlignet med langsiktige kostnader, noe som blant annet skyldes en situasjon som er kjennetegnet ved ledig kapasitet i varmekraftverkene i både Danmark Øst og - Vest. Et forhold som kan fungere og som kan fungerer som en innngangsbarriere mot nye aktører er mangel på områdsaktuelle eksterne kostnader. Dette skyldes spesielt lokal motstand mot nyetablering på grunn av motstand mot nye aktører i samtlige markeder.

Den danske regjeringens langsiktige plan for en opprettetdriv utvikling for energi i Danmark er uttrykt gjennom Energi 21. Et mål er at forbruket av kull skal fases ut og at bruk av biobrensel for elektrisitetsproduksjon skal øke. Dette skal skje gjennom økt bruk av halm og flis, samt gjennom at biobrenselbygde varmekraftverk bygges om til kraftvarmekraftverk.

4.4.2.3 Nærmere om produksjonen i Finland

Det totale kraftproduksjonen i Finland var på 80 TWh i 2003. Produksjonen var sammensatt av vannkraft (12 prosent), kjernekraft (27 prosent) og konvensjonell varmekraft (61 prosent). Brenselet som brukes i de konvensjonelle varmekraftverkene er hovedsakelig biobrensel, kull, naturgass og torv. Finland har to kjernekraftverk, med totalt fire reaktorer.

I det finske markedet er det ca 120 bedrifter og 400 kraftverk som produserer elektrisitet. De to største produsentene er Fortum og PVO med over 60 prosent av produksjonskapasiteten i landet.

I Finlands klimastrategi fra 2001 fastslås at det forbruket av kull må reduseres, enten ved at kjernekraften bygges ut, eller ved økt bruk av naturgass. Dessuten skal behovet for å importere elektrisitet reduseres.\cite{15} Den finske regjering og parlament fikk i 2002 et prinsippendtal om at en femte kjernekraftreaktor kan oppføres. Grunnarbeidet med reaktoren Olkiluoto 3 ble påbegynt februar 2004. Ifølge fremdriftsplanen til utbyggeren TVO er kjernekraftverket ventet ferdigstilt og driftsklart i 2009, og vil ha en samlet kapasitet på 1600 MW.

4.4.3 Nordiske rammevilkår

Det er flere fellestrekk mellom skattesystemene i de fire nordiske landene, men også viktige forskjeller. To likheter er at både innpektsskatt og eindomsskatt betales i alle land, imidlertid med forskjellige avskrivningsregler, skattesatser og skattegrunnlag. Norge er det eneste landet med en grundrentes- og naturressurskatt på vannkraftproduksjon, og omfattende vilkår om konsesjonsavgift og konsesjonskraftavtale. I tillegg er Norge det eneste nordiske landet med et hjemfallsregime.

Naturressurskatten i Norge samordnes med inntektsskatten. Slik sett fungerer den som en forbundsinnbetaling av skatt for kraftselskaper som får utlignet mindre innpektsskatt enn naturressursskatt, eller som er ute av inntektsskatteposisjon. For en gjennomgang av rammevilkårene i Norge vises det til kapittel 4.3.


EU-kommisjonen arbeider også for tiden med å forberede et felles EU-marked for utslippsettigheter for karbondioksid (CO\textsubscript{2}) fra 1. januar 2005. CO\textsubscript{2} kvotemarkedet er en viktig del av EU’s arbeid for å nå Kyoto-forpliktelsene om CO\textsubscript{2}utslib, men det såkalte kvotedirektivet forutsetter at det innføres et kvotesystem i EU i 2005, uavhengig av om Kytotopotkollen trer i kraft. Når ordningen er på plass, vil den omfatte utslipp fra produksjonssanlegg innenfor energisektoren og enkelte industribransjer i samtlige EU-land. Godkjenningen av de

\footnote{Netto import i Finland i 2003 var på 4,9 TWh.}


Denne videre gjennomgangen beskriver enkelte sentrale rammevilkår for kraftproduksjon i Sverige, Danmark og Finland. Rammevilkårene til en næring kan i utgangspunktet omfatte svært mange ytre faktorer som påvirker næringslivets lønnsomhet og utvikling, som tilgang på naturressurser, arbeidskraft og kapital, lokaliseringsforhold til markedet, organisatoriske og juridiske rammer mv. Omtalen her avgrenses til de mest sentrale særordninger som er pålagt kraftproduksjonen av myndighetene i form av skatter, avgifter, støtteordninger og enkelte konseksjonsvilkår. Avgifter mv. på forbruk er ikke omtalt.

Det er vanskelig å sammenligne rammevilkårene for kraftproduksjon mellom land. Reglerverket er komplisert og i stadig endring, og i mange tilfeller er dessuten det statistiske grunnlaget mangelfullt. Videre vil elektrisitetsprisene og produksjonsvolumet det året sammenligningen foretas ha betydning. I tråd med utvalgets mandat, foretas det ikke en nærmere vurdering av reglenes formål, hensiktsmessighet og konsekvenser.

4.4.3.1 Rammebetingelser i Sverige

De svenske kraftselskapene betaler ordiner sel-skapsskatt på 28 prosent, i likhet med andre private foretak. I tillegg betaler kraftselskapene eiendoms skatt med en sats som utgjør 0,5 prosent av eiendomsskattegrunnlaget, som er basert på en antatt markedsverdi av kraftverkene.

Sverige har dessuten flere særskatter på kjernekraft. Det svenske systemet består av en kjerne kraftskatt på installert effekt, en avgift på produksjon, samt en kjernekraftavgift som fungerer som forhåndsbetaling av utgifter til fremtidig avfalls håndtering mv.


4.4.3.2 Rammebetingelser i Danmark


Med virkning fra og med 2001 innførte dan skene et nasjonalt handelssystem med utslippsrett gjeldende for elektrisitetsproduksjonsanlegg. Det settes et tak på utslippet av CO₂, og for utslipp utover kvoten illegges bedriftene en CO₂-avgift. Tanken er at utslippskvoten gradvis senkes. I Dan-
mark må elektrisitetsprodusentene også betale en svovelavgift. Avgiften per kWh vil være avhengig av svovelinnholdet i breneel, virkningsgraden i produksjonen og eventuell renseteknologi.

I Danmark har elektrisitetsproduksjon basert på blant annet vindkraft, biomasse og desentral kraftvarme mottatt støtte gjennom et system med prioriteret produksjon. De systemansvarlige selskapene har vært pålagt å kjøpe inn all produksjon fra vindkraft og desentral kraftvarme til administrativt fastsatte priser til produsentene (eventuelt markedspris plus et administrativt fastsatt påslag). Ordeningen har vært finansiert gjennom forbruksavgifter. Det ytes også statlige produksjonstilskudd for produksjon av elektrisitet i desentrale kraftvarmeverk basert på naturgass og biogass samt naturgassbasert industriell kraftvarme og avfallsbasert kraftvarme.


En spesiell regel for Danmark er at overføringene til kommunene/amtskommunene reduseres hvis disse tjener på salg av elektrisitetsverk. Regelen gir at 40 prosent av en kommunes eller amentskommunes nettoproveny ved salg av elektrisitets­verk motregnes i det statlige blokktillskuddet.\(^\text{17}\) Frem til 2003 ble nettoprovenyet motregnet i sin helhet. I løpet av 2004 er dessuten restriksjoner på kraftprodusenters eierskap i nettselskaper fjernet, og skillet mellom såkalt bundet og fri egenkapital er fjernet. Det er på denne måten blitt vesentlig enklere å gjennomføre strukturendringer i kraftsektoren i Danmark.

4.4.3.3 Rammebetingelser i Finland

Finland har en inntektsskatte på 29 prosent, og i tillegg eiendomsskatt. I regjeringens budsjettpropo­sisjon for 2005 er det foreslått å senke satsen til 26 prosent. Selve skattesatsen for eiendomsskatten avhenger av hvilken kommune kraftverket ligger i, da eiendomsskatten blir kommunalt bestemt (innenfor rammer fastsatt ved lovgivning). Finland har ingen særskatter på kraftproduksjon.

I dag støttes nesten all elektrisitetsproduksjon i Finland som baserer seg på fornybare energikilder, bortsett fra vannkraftverk. Det gis blant annet støtte til vindkraft, vannkraft under 1 MVA, elek­trisitet som blir produsert av trebasert brensel, gjen­vinningsbrensel og biogass, samt til elektrisitet som produseres ved hjelp av torv i varmekraftverk under 40 MVA.

\(^{16}\) Vedvarende Energi.

Hjemfall

Kapittel 5

Om hjemfallsinstituttet og gjeldende rett

5.1 Hjemfallsinstituttets historiske bakgrunn

5.1.1 Innledning

Hjemfall innebærer som tidligere nevnt at vannfall og kraftverk vederlagsfritt overføres til staten ved endt konsesjonsperiode. Hjemfallsinstituttet kom først inn i norsk vassdragsforvaltning i 1907 som et konsesjonsvilkår da det utenlandske selskapet A/S Kinserviks fikk konsesjon til erverv av eierrettigheter i Kinsovassdraget i Hardanger. Bestemmelsen om hjemfall ble introdusert i selve lovverket gjennom ervervsloven av 1909 og fikk sin endelige utforming gjennom industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 1917.

Hjemfallsinstituttet er en del av vår konsesjonslovgivning knyttet til erverv av fallrettigheter og regulering av vassdrag, som i det alt vesentlige skriver seg fra en kort periode etter forrige århundreskifte. Med konsesjonslovgivning menes i samsvar med den tradisjonelle oppfatning lover som foreskriver administrativ godkjenning for å erverve eller råde over fast eiendom av forskjellig art.

Fra Stortinget vedtok den såkalte "panikkloven" i 1906 og fram til vedtagelsen av industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 1917, pågikk det en omfattende og prinsipiell debatt om det norske kraftregimets utforming. Særlig i de første årene spilte utenlands kapital en betydelig rolle i denne ekspansjonen. Parallel skjedde det imidlertid også en betydelig utbygging av kommunale elektrisitetssystemer.

5.1.2 Konsesjoner for erverv av vannfall

Den langvarige striden om konsesjonslovgivningen og hjemfallsinstituttet må sees på bakgrunn av den særegne norske vassdragsretten. Mens hovedregelen i Europa for øvrig har vært at vassdrag av noen betydning er i offentlig eie, har Norge hatt privat eiendomsrett til vassdragene. Dette såkalte "private system" i vassdragsretten skapte etter hvert problemer for myndighetenes ambisjoner om å ivareta samfunnsmessige og nasjonale hensyn knyttet til elektrifisering og storindustri. Konsesjonslovene representerer en betydelig modifikasjon av den private råderetten, og gjennom hjemfallsinstituttet ville det meste av vannkraften på lang sikt komme over i offentlig eie, noe som ville føre de norske rettsforholdene mer på linje med det øvrige Europa.

Vassdragsloven av 1887

Under stortingsbehandlingen av vassdragsloven av 1887 var det en betydelig fraksjon folkevalgte som ikke ønsket å lovfaste privat eiendomsrett. Det var en forståelse for at nye tider ville kunne kreve større samfunnsmessig engasjement i forvaltningen av vassdragene. Med statsminister Johan Sverdrup i spissen og med støtte av de grunneierne, oppnådde man likevel flertall for "det private system".

På den annen side representerte vassdragsloven av 1887 også en modernisering og tilpassing av vassdragsretten til den industrialiseringen som startet ved midten av århundret. Etter vassdragsloven av 1887 kunne det i medhold av lovens § 25 blant annet gis eksploeisjonstillatelse til fremme av regulering av vassdrag i industrielt øyemed. Det ble også nødvendig med Kongens tillatelse for å iverksette ulike arbeider i vassdrag. Loven inneholdt imidlertid ikke noe enhetlig system for vassdragsreguleringer. De bestemmelser som kom til anvendelse var spredt, og omfattet de mest forskjelligartede arbeider i et vassdrag. Det ble heller ikke skjelnet mellom større og mindre anlegg. Loven var imidlertid godt tilpasset den tidlige industrialiseringen der vannfall ble brukt som mekanisk drivkraft.

Statsborgerrettsloven av 1888

Konsesjonslovgivningen som gjaldt erverv av fallrettigheter rettet seg i første omgang mot

Statsborgerrettssloven av 21. april 1888 innførte konsesjonsplikt for utenlandske (unntatt svenske) enkeltpersons og selskapers erverv av eiendomsrett eller bruksrett til faste eiendommer, bortsett fra bergrettigheter. For selskap med begrenset ansvar oppsto konsesjonsplikt når det ikke hadde sete i Norge og helt norsk styre. Eierforholdet til kapitalen spilte imidlertid ingen rolle. Loven var således lett å omgå for utenlandske selskaper, idet det var tilstrekkelig å etablere et i formen helt norsk styre.

Lovens hensikt var å sikre den norske stat en klar hjemmel for å kunne hindre eiendomservy av fremmede stater eller borgere "der kunde beflyttes av vekslende fremkaller". Det ble også gitt vilkår om hjemfall etter 80 år.

"Panikkloven" av 1906
Mens det i den første tiden etter statsborgerrettssloven var forholdsvis få konsesjonssaker som kom opp, tiltok disse sakers antall etter hvert sterkt, særlig for bergverk og vannfall. Samtidig med at elektrisiteten gjorde sitt inntog, begynte industriar basert på vannkraft å vokse frem. Som følge av dette, samt den liberale konsesjonspraksis myndighetene førte, gikk i årenes løp en rekke store og verdifulle fossefall over på utenlandske hender.

Da det i begynnelsen av 1906 ble kjent at utenlandske kapitalinteresser var i markedet for å sikre seg store norske vannfall (blant annet Norefallene), fulgte en intens politisk debatt som munnet ut i vedtagelsen av den såkalte "panikkloven" av 7. april 1906. Foruten å gjenta de gjeldende regler om at fremmede statsborgere ikke uten kongens tillatelse kunne erverve eiendoms- eller bruksrett til vannfall, innførte loven også konsesjonsplikt for "selskab hvis medlemmer ikke alle er personlig ansvarlige". Dette var første skritt i retning av å utvide konsesjonslovgivningen til også å omfatte norske kapitalinteresser.

"Panikkloven" ble avløst av midlertidig lov av 12. juni 1906. Panikklovens prinsipp om konsesjonsplikt for alle ikke-ansvarlige selskaper ble videreført. Videre ble det fastsatt et ufravikelig krav om at styret skulle ha sete i Norge.

Loven inneholdt ikke bestemmelser om adgang til å fastsette konsesjonsbetingelser. Under debatten i Lagtinget ble spørsmålet drøftet, og særleg fra Regjeringens side ble det hevdet at retten til å nekte konsesjon også måtte innebære et ansvar for dem som ville føre vannfaldet i staten.

Praksis ble etter dette strammet inn, og det ble vanlig å sette vilkår for konsesjoner. Det sentrale vilkår i denne sammenheng var forpliktelser for utenlandske til "vederlagsfri at avstå vandfaldet med dammer, kraftstasjoner og tilhørende maskineri til staten, naar 75 år var forløpet fra koncessjonen". Det ble også gitt vilkår om hjemfall etter 80 år. Prinsippet om den vederlagsfrie overgang av verdier til staten på konsesjonsrettens område, hjemfallsrettene, ble altså instituert av administrasjonen, ikke lovgivende myndigheter. For selskaper med overveieendes norsk kapital ble det i stedet innført innlosningsrett for etter full verdi når 99 år var gått.

Innstilling av mai 1907 fra den departementale konsesjonskomité
Da de midlertidige lovene av 1906 ble vedtatt, var det en forutsetning at de vanskelige spørsmålene som reiste seg skulle gøres til gjenstand for en grundigere utredning. Det ble derfor samme år nedsatt en departemental komité som skulle foreta utredningen av konsesjonslovene.

Den departementale konsesjonskomitéen, ledet av advokat og senere justisminister Johan Bredal, gjennomførte en grundig utredning og la frem et lovbokstav i mai 1907. Utredningen gjaldt både vannfall, bergverk, skog, annen fast eiendom og kjøp av elektrisk kraft frembrakt av vannkraft. Når det gjaldt erverv av vannfallsrettigheter ga Bredalkomitéen en omfattende begrunnelse for anvendelse av hjemfallsrett som vilkår overfor utlendinger. I en rekke andre land gjaldt riktigvis hjemfallsrettene også landets egne borgere og bedrifter, men her gjorde komiteen et klart skille. I Norge var tilsvarende ordninger som i utlandet etter komiteens oppfatning utelukket "allerede af den grund, at landets vandkraft er privat eiendomsrett undergivet". Det ble derfor antatt å ville stride mot Grunnlovens § 105 å gjøre norske eieres utnyttelse av sine vannfall avhengig av blant annet vilkår

1 Konsesjonslokomiteen av 7. desember 1957, innstillingen side 7
som konsesjonsavgifter, billig kraft til staten, maksimaltåffer og hjemfall. Noe helt annet gjaldt utenlandske borgere og selskaper. Komiteen understreket at et vilkår om hjemfall ikke la noen begrensninger på eierens egen mulighet til å utnytte sitt vannfall, og denne bruksretten var eiendomsrettens egentligste innhold. En begrensning i muligheten til å overdra vannfallet til utlendinger var etter komiteens mening ikke i strid med Grunnlovens § 105. Man henviste til at handelen med utlandet helt lå under statens rådighet, slik det også kom til uttrykk gjennom eksportforbund, utførselstoll og lignende. At hjemfall for utenland- ske eiere ikke medførte noe som helst erstatningsplikt for staten, var et synspunkt som forholdsvis raskt fikk bred oppslutning både blant jurister og politikere.

Bredalkomiteen satte også den norske konsesjonslovgivningen inn i en bredere politisk og internasjonal sammenheng. Den påpekte at det fra begynnelsen av 1890-årene, på grunn av vannfallenes stigende betydning som kraftkilde, i de fleste land var oppstått "en sterk bevægelse for en med statens og samfundets interesser mer stemmende anvendelse af denne naturlige her- lighet, saaledes at vanfaldenes stigende værdi i høiere grad kan komme staten og det hele sam- fund til gode". Den internasjonale vannkraftbeve- gelsen var særlig inspirert av virksomheten til den sveitsiske organisasjonen "Frei Land". Denne organisasjonen tok igjen utgangspunkt i forhandlinger av unionsoppsløsninga i 1905 og den sosialliberalismen som dominierte det regjeringsbærende partiet Venstre, utgjorde georgismen et sentralt element i det ideologiske grunnlaget for konsesjonslovgivningen.

Loven av 1909

Bredalkomiteens innstilling munnet omsider ut i vedtagelsen av lov nr. 4 av 18. september 1909 om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom. For vannfall over 1 000 naturhestekrefter fastsatte loven konsesjonsplikt for alle andre enn staten, kommuner og norske statsborgere. Konse- sjon kunne oppnås når ikke allmenne hensyn talte i mot. For selskaper med begrenset ansvarsomfattet ble det også fastsett at styreplakaten besto av norske borgere og at setet var i Norge.

For de som ble pålagt konsesjonsplikt ble vilkår om tidsbegrensning og hjemfall nå obligatorisk. Det ble bestemt at konsesjon kunne gis på minst 60 år og høyest 80 år, med påfølgende hjemfall av vannfallet med anlegg og rettigheter til staten. Man inn- førte videre vilkår om avståelse av konsesjonskraft til norske kommuner, og eventuelt også til staten.

Det ble også fastsatt at inntil en tredjepart av verdien av anleggene ved hjemfallets inntræden skulle kunne tildeles de kommuner hvor anleggene var plassert. Bestemmelsen om kommune- nes andel var i henhold til forarbeidene å oppfatte det som "sympati- eller prinssipputtalelse", som ikke ga kommunene noe rettskrav på en andel.2 Dette måtte bero på lovgivningen når hjemfallsretten ble aktuell.


Regjerings forslag om at det også skulle være vilkår om hjemfallsrett for norske selskaper, skapte en langvarig debatt i Stortinget. I tillegg til de mer regulatoriske og fiskale begrunnelsler for forslaget, ble det også lagt vekt på det rennende vannets særege karakter som eiendomsobjekt, problemer med å skille mellom norske og uten- landske eiere av aksjeselskaper og at nåverdien av hjemfallsretten var svært lav.

2 Forhandlinger i Odelsting og Lagting 1909 bind II side 1172
Industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917

I tiden etter 1909-loven hersket uenighet om prin-
sippene i det gjeldende regelverk, og da særlig 
hjemfallsordningen. Regjeringen Bratli hevdet at 
loven av 1909 hadde vært til skade for utviklingen, 
etid utbyggingen av vannfall var gått uventet lang-
somt. Det ble derfor fremmet forslag om å gi norsk 
kapital og virksomhet fortrinn ved utnyttelsen av 
vannfall. Det ble i den forbindelse henvis til at 
dette var gjennomført i den parallele bestemmelse 
vassdragsreguleringsloven av 1911.

Stortingsvalget i 1912 medførte imidlertid 
regjeringsskifte, og forslaget ble trukket tilbake. 
Regjeringen Gunnar Knudsen fremsatte deretter 
nytt forslag til revisjon av konsesjonsloven. Dette 
førte til vedtak av lov av 14. desember 1917 nr. 
16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast 
 eiendom m.v.

I motvene ble vannkraftens betydning for all-
mennheten og samfunnet fremhevet sterkere enn 
noensinne. Det ble tydelig gitt uttrykk for at 
redusert tempo i utbyggingen ble foretrukket for 
hodekullens utvikling under den omføring av 
samfunnet som de nye storindustrier var i ferd med 
å medføre. Konsekvensen av dette måtte bli skjer-
pede regler om konsesjonsplikt og strammere vil-
kår.

Det skritt konsesjonsloven av 1909 hadde 
veket tilbake for, nemlig å innføre konsesjons-
plikt også for norske borgeres erverv av vannfall, 
ble nå gjennomført. For de som var å anse som 
offentlige i konsesjonsrettlig sammenheng – det 
vil si staten og norske kommuner – fant man, på 
samme måte som i 1909, at det ikke var nødvendig 
å pålegge noen konsesjonsplikt. Disse akto-
rene ble derfor heller ikke pålagt noen hjemfall-
plikt etter loven. For å forøye omgåelsver av 
vilkåret om hjemfaffsrett, ble det i utgangspunkt-
et heller ikke adgang til å erverve bruksrettighet 
for vannfall. Det ble imidlertid gitt hjemmel 
for at Kongen med Stortingets samtykke kunne 
utfordre regler om utleie av statens vannfall. Ved 
uteie av vannfall tilhørende norske kommuner, 
opptilte loven adgang til å meddele konsesjon 
for bruksrett. Slik konsesjon kunne meddeles 
dersom ikke allmenne hensyn talte imot det og 
bruksrettshaveren var norsk statsborger eller 
selskap med helt norsk styre og sete i Norge. 

Aller tydeligst kom lov girerens grunnmøn 
uttrykk i de detaljerte og strenge obligatoriske 
konsesjonsvilkår. Konsesjonstiden ble satt ned til 
maksimum 50 år, eller med Stortingets samtykke 
60 år. Hjemfallsretten ble utvidet til i alle tilfelle å 
skulle omfatte også kraftstasjoner og maskiner. 
Det ble fremsatt obligatoriske vilkår om innløs-
ningsrett for staten etter justislinje innløsningsprin-
sipper etter 35 år. Videre ble det innført vilkår om 
konsesjonsavgifter til stat og kommuner.

Endringsloven av 1959

Siden 1917 er det vedtatt en rekke endringer i 
industrikonsesjonsloven. Særlig sentrale er her 
endringene ved lov av 10. april 1959 og lov av 19. 
 juni 1969.

Lovendringen i 1959 ble gjort i forbindelse med 
revisjonen av vassdragsreguleringsloven. Ved 
endringsloven ble det for begge lovers vedkom-
 mende adgang til å meddele aksjeselskaper, 
andelslag og andre sammenslutninger som for en 
overveiende del var eid av kommuner, konsesjon 
 på ubegrenset tid når allmenn hensyn ikke talte i 
imot det. Dette ble i forarbeidene til lovendringen 
begrunnet i ”at kraftlagene som oftest bare i for-
 men er forskjellige fra kommunene”. Et vilkår 
var imidlertid at vannfallet skulle utnyttes til alminne-
lig kraftforsyning i distriktet. Staten forbeholdt seg 
retten til revisjon av de øvrige konsesjonsvilkår 50 
ar etter konsesjonstidspunktet.

Bakgrunnen for endringen var at man ville 
legge bedre til rette for produksjon til den alminne-
lige kraftforsyning. Lovkomitéen uttalte at:

"... adgangen til å få konsesjon på ubegrenset 
tid etter § 10, post 2, ikke bare bor gjelde hvor 
kommunen eller flere kommuner i fellelskap 
står som direkte eier. Den samme adgang bør 
stå åpen også for kommunale kraftselskaper 
elskomunale kraftlag uansett selskapsformen, 
o og uansett om det måtte finnes private 
andelseiere, når bare formålet er den alminne-
lige kraftforsyning i distriktet."

Endringsloven av 1969

I forbindelse med revisjonen av vassdragsreguler-
ingsloven og de enkelte endringer i industrikon-
 sesjonsloven i 1959, så man behovet for en generell 
revisjon av konsesjonsbestemmelsene.

 Ved kronprinsregentens resolusjon av 7. 
desember 1957 ble det vedtatt at en konsesjonslov

3 Innstilling fra komitéen til revisjon av vasvdragsreguleringsloven m.v. av 1953, side 21
komité skulle nedsettes. Behovet for å avklare konsesjonærenes stilling på hjemfallstidspunktet og økt internasjonal samarbeid med hensyn til produksjon og handel, var viktige argumenter for en generell lovrevisjon. I tilrådningen fra Industridepartementet het det også:

"Etter departementets oppfatning foreligger det videre behov for en gjennomgåelse av de obligatoriske vilkår som fastsettes i forbindelse med innvilkje av konsesjoner. Om flere av disse gjelder at de i sin tid var et sterkt issensens, og at en slett ikke kan gå ut fra at de i dag er de beste, selv om de under datidens forhold skulle vært ideelle."


På denne bakgrunn ble det innført konsesjonsploit også for norske kommuner og fylkeskommuner, likevel slik at disse kunne meddeles konsesjon på ubegrenset tid. I henhold til konsesjonslovkomiteen så man imidlertid ingen grunn til at de kunne midlertid ingen grunn til å innføre vilkår om hjemfall på vannfall tilhørende norske kommuner og fylkeskommuner.

Den alminnelige konsesjonstid ble satt til 60 år, og det var ikke lenger nødvendig å innhente Stortingets samtykke for en slik konsesjonstid. Statens innløsningsrett ble opphevet fordi lovgiver mente den skapte utrygghet for konsesjonærer og kunne virke uheldig i forhold til investeringer i anleggene. Retten hadde heller aldrig vært benyttet.

Det ble innført en hjemmel i industrikonsesjonsloven § 41 og vassdragsreguleringsloven § 20 a som åpnet adgang for staten til å inngå bindende forhåndsavtaler med konsesjonærer om erverv av bruksrett til vannfallet med anlegg for en ny konsesjonsperiode etter at hjemfallet hadde funnet sted, såkalt foregrepet hjemfall. Slike avtaler ble det gitt anledning til å inngå inn til 25 år før utlop av konsesjonstiden.

Som ledd i den rådende politikk om en sentral samordning av kraftressursene ble det innført bestemmelser om forkjøpsrett for staten og fylkeskommunen ved konsesjonspliktige erverv av eien-

![image](https://example.com)

4 Ot.prp. nr. 69 (1966-67) side 7, jf. Innst. O. XI (1968-69)
1 000 naturhestekrefter til 4 000 naturhestekrefter, jf. Ot.prp. nr. 54 (2003-2004). Bakgrunnen for loven var et ønske om å forenkle i konsesjonsbehandlingen og legge til rette for utbygginger av små vannkraftverk som ville kunne oppleve en fullstendig konsesjonsbehandling som svært krevende.

5.1.3 Vassdragsreguleringskonsesjoner


Tilleggsloven av 1907

Wed lov av 19. juli 1907 fikk vassdragsloven § 25 to betydningsfulle tilføyelser. Kongen fikk adgang til å stille vilkår ved meddelelse av tillatelse til arbeider etter § 25 "som han antager stemmende med statens og almennhetens tarv". Samtidig ble det bestemt at selv om det til arbeidets utførelse ikke krevdes avstáelse av fremmed grunn skulle slike arbeider ikke kunne utføres uten kongelig tillatelse når de var av større omfang.

Ved kgl. res. av 12. september 1907 ble det bestemt at arbeider med sikte på vassdragsregulering i industrielt øyemed ikke kunne foretas uten kongelig tillatelse når vassdragets anvendelige kraft ble øket med mindre 3 000 hk.

Vassdragsreguleringsloven av 1911


Vannfartsrettigheter hadde imidlertid allerede fra vedtajelsen av 1909-loven obligatoriske villkår for private aktører om hjemfall av vannfall med tilhørende inntretninger, og rettigheter som var ervervet i forbindelse med utbyggingen.

Ved endringslov av 20. februar 1913 ble det innført konsesjonspålit for alle vassdragsreguleringer som ville medføre en økning av vannkraften på minst 2 000 hk.

Vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 med senere endringer


Hovedtrekkene i loven av 1917 var følgende: Vassdragsreguleringer som fremmet industrielle formål kunne vanligvis bare utføres av staten eller den som fikk tillatelse av kongen, jf. § 2. Staten hadde alltid førsteretten til å foreta slike reguleringer.

Konsesjon til regulering som kunne medføre skade eller ulempe for private interesser burde bare gis når skadene eller ulempene var av mindre betydning sett i forhold til de fordeler den medførte. Man fikk også bestemmelser om at reguleringer av en viss størrelse burde forelegges Stortinget før konsesjon ble gitt.

Konsesjon skulle bare gis for et begrenset tidsrom av intill 50 år, eller med Stortingets samtykke intill 60 år. Det ble her gjort unntak for norske kommuner, som kunne meddeles konsesjon på ubegrenset tid.

Lovgiver innførte hjemfallsrett for staten ved konsesjonstidens utløp, slik at reguleringsanlegget med tilliggende grunn, rettigheter, bygninger og inntretninger kunne kreves avstått uten godtgjørelse. Staten fikk også innløsningsrett for hele anlegget etter 35 år, såfremt en kortere konse-
sjonstid ikke var fastsatt. Bestemmelsene om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter ble videreført, og delvis utvidet.

Etter vedtakelsen av loven i 1917 og frem til 1959 ble det foretatt enkelte endringer og tilflytelser i den opprinnelige lov.

Vassdragsloven av 1940

Ny lov om vassdragene ble vedtatt 15. mars 1940 nr. 3. Kraftutbygginger som ikke var konsesjonspliktige etter reguleringssloven, trengte konsesjon etter vassdragslovens §§ 104 flg. dersom vassdragstiltaket kunne ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser.

Endringsloven av 1959


Endringsloven medførte blant annet at det ble åpnet for at aksjeselskaper, andelslag, eller andre sammenslutninger, hvor kapitalen for en overveiende del var offentlig eid, kunne meddeles reguleringsskonsjon på ubegrenset tid.

Lovgiver innåså at tidligere meddelte konsesjoner kunne ha vilkår som på grunn av endrede forhold, endret samfunnssyn eller omstendigheter man ikke hadde oversikt over på konsesjonsstidspunktet, med tiden kunne bli ansett som lite rimelige. Det ble derfor innsatt en adgang til å revidere reguleringsskonsesjoner som var gitt på ubegrenset tid, 50 år etter konsesjonstids­punktet.

Endringsloven av 1969

Ved revisjonen av industrikonsesjonsloven, gjennom endringslov av 19. juni 1969 nr. 65, ble det fastsatt at konsesjoner skulle kunne gis på inntil 60 år, uten hensyn til om utbyggingen var av en slik betydning at den måtte forelegges Stortinget. Statens innløsningsrett ble videre opphevet.

For å sikre kontinuitet ved et eventuelt hjemfall, ble det innført krav om at anleggene ved konsesjonstidens utløp skulle være "i fullt ut driftsmessig stand". Vikåret hadde i praksis blitt inntatt i konsesjonene lenge før dette tidspunktet.

Av samme grunn ble det også innført bestemmelser om foregrepet hjemfall i vassdragsreguleringsloven § 20 a.

Senere endringer


5.1.4 Oppsummering

Bakgrunnen for hjemfallsinstituttet har vært å ivareta nasjonale interesser når det gjelder eierskap og forvaltning av vannkraftressursene. De nasjonale interessene knyttet til vannkraften har gjen­nom eierskap vært ivaretatt av kommuner og fylkeskommuner i tillegg til staten. Gjennom tids­begrensete konsesjoner til kommuner og fylkeskommuner har det heller ikke oppstått hjemfallssituasjoner for vannfall i offentlig eie.

Både industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven har vært gjenstand for endringer en rekke ganger siden vedtakelsen i 1917. Ved flere anledninger har forholdet til hjemfallsretten vært gjenstand for diskusjon. Instituttet er blitt videreført for de rettssubjekter som har vært å anse som private i konsesjonsrettlig sammenheng. For staten og kommunene har det imidlertid ikke på noe tidspunkt vært aktuelt å innføre vilkår om hjemfall. Det kan nevnes at det i 1959 fant sted en oppmyking av konsesjonsreglene, slik at også kommunalt eide selskaper på nærmere betingelser kunne erverve fall uten at det ble stilt vilkår om hjemfall. For øvrig har tendensen gått i retning av et strammere regelverk. Regelverket har i noen grad bidratt til at privat eierskap i kraftsektoren har blitt redusert. Omlag 12 prosent av utbygde fall­rettigheter er i dag privateid i henhold til konsesjonslovenes definisjon, hvorav om lag 6,5 prosent er underlagt hjemfall.

Senest ved lovendringen i 1993 ble det uttalt at "[H]jemfallsinstituttet er en av grunnmilarene i vårt konsesjonssystem for kraftutbygging og bidrar til at staten kan føre kontroll med utnyttelsen av landets vassdragsressurser. Et hjem­fall gir staten muligheter for å vurdere om nåværende bruk bør forlenget, endres eller om kraften bør omdisponeres. Videre tilføres staten og kommunene økonomiske verdier ved et hjemfall. Dette må sees i sammenheng med at vannfall er en begrenset naturressurs, hvor investeringer for å utnytte ressursen kan gi avkastning ut over normal avkastning, såkalt
grunnrente. Hjemfallsinstituttet bidrar til at
deler av disse verdiene tilfaller fellesskapet.”

5.2 Gjeldende rett

Både industrikonsesjonsloven og vassdragsregule-
ringsloven har i dag bestemmelser som fastslår at
konsesjon kan gis på henholdsvis begrenset eller
ubegrenset tid, eventuelt med vederlagsfri over-
dragelse til staten av de konsesjonspliktige rettig-
heter med tilbehør ved konsesjonstidens utløp
(hjemfall). Nedenfor gis en oversikt over dagens
bestemmelser i de to konsesjonslovene.

5.2.1 Dagens bestemmelser om konsesjon
for erverv av vannfallsrettigheter etter
lov nr. 16 av 14. desember 1917
(industrikonsesjonsloven)

5.2.1.1 Konsesjonsplicht ved erverv av eiendomsrett
ved vannfallet

Det følger av industri-loven § 1 første
ledet av erverv av eiendomsrett, bruksrett eller
lansiktig disposisjonsrett til vannfallet som ved
regulering antas å kunne utbringe mer enn 4 000
naturhestekrfter er konseknsjonsplichtig såfremt
erververen er annen enn staten. I denne sammen-
heng skal det bemerkes at det kun er staten som
sådan, og ikke statlig eide selskap, som kan
erverve slike vannfallsrettigheter uten konsesjon.
§ 1 annet ledd angir at visse typer erverv av vann-
fall likevel ikke utløser konseknsjonsplicht.
Kriteriene for under hvilke omstendigheter
konsesjon kan meddeles og vilkårene som henholdsvis
kan eller bør oppstilles i slike konsesjoner,
kan eller bør oppstilles for slike konsesjoner, er i
dagens regelverk forskjellige avhengig av om
erververen etter loven er å anse som privat eller
offentlig. De nærmere bestemmelser om dette føl-
ger henholdsvis av industri-loven §§ 2, 4 og
5.

5.2.1.2 Meddelelse av konsesjon til private
erervere av eiendomsrett til vannfall

Paragraf 2 angi i første ledd at ererverer som er
norsk statsborger,statsborger i andre stater som
er parter i EØS-avtalen, annen utlending eller juridi-
disk person, ”under særlige omstendigheter” kan
få konsesjon for erverv av eiendomsrett til vannfallet
som er underlagt konsesjonsplicht etter § 1. Etter
bestemmelsens fjerdle ledd punkt 17 skal slike
erervervskonsesjoner gis for et tidsrom begrenset til

5 Ot.prp. nr. 70 (1992-93) side 6 og 7
43. Forskjellen ble opprinnelig etablert for å markere at kraftutbygging først og fremst var en sak for det offentlige å ta seg av. I praksis har skrankene etter de to bestemmelsene likevel ikke vært praksisert vezensforskjellig.

Videre følger det av § 4 tredje ledd at konse­

sjonsmyndighetene ”kan” meddele ervervskonse­

sjon på ubegrenset tid. Forarbeidene gir anvisning

på at dette skal være hovedregelen, og i praksis har konsesjoner etter § 4 blitt meddelt på ubegrenset tid. Utøpet av en eventuell tidsbegrenset konse­

sjon meddelt etter § 4 vil heller ikke innebære

annet enn at konsesjonæren må søke ny konse­

sjon, eventuelt at det konsesjonspliktige vannfall

må overdras til rettssubjekt som ikke har behov for

slik konsejon eller som får den nødvendige ervervskonse­

sjon, jf. loven § 31. Utøpet av en tids­

begrenset konsejon etter § 4 vil ikke under noen

omstendighet medføre at det konsederte vannfall med tilhørende inntrening hjemfaller til staten, da hjemfallsvikar i henhold til industri­konse­

sjonsloven ikke kan stiffes til offentlige erverver.

Bestemmelsen i § 4 gjelder tilsvarende for ak­

jeselskap, allmennakjeselskap, andelslag og andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapita­

len og stemmene eies av statsforetak eller en eller flere kommuner eller fylkeskommuner (de såkalte "offentlige" selskap), såfremt utbyggingen av ved­

kommende vannfall hovedsaklig skal utnyttes til

almennlig kraftforsyning.

Ettersom overdragelser av aksjer eller andeler i selskap som innehar konsesjonspliktige vannfalls­

rettigheter vil kunne medføre endringer i den offentlige eierandelen, vil også slike selskapers konsesjonsrettslige status endres dersom det offentlige eierskap til kapitale og stemmene i selskaperet henholdsvis øker til over 2/3 eller synker under denne grense. I førstnevnte tilfelle vil selska­

pet kunne søke om å få omgjort tidligere konsejon meddelt etter § 2 til konsejon på § 4 – vilkår. Dersom det offentlige eierskapet synker under 2/3, vil vilkårene for tidsbegrenset konsejon ikke lenger være oppfylt. I slike tilfelle oppstår forkjøpsrett for staten til aksjene eller partene i selskapet på næ­

mere vilkår, jf. § 4 første ledd tredje punktum. Dersom staten ikke gjør forkjøpsrenten gjeldende, må selskapet underlegges vilkår om hjemfall til staten. Olje- og energidepartementet har lagt til grunn den forståelse at konsejonstiden vil bli satt til 60 år fra meddelelsen av den opprinnelige tidsbegren­

sede konsejon. Dersom det ikke er meddelt tids­

begrenset konsejon etter industri­konse­

sjonsloven, har departementet forstått regelverket slik at konsejonstiden vil være 60 år fra meddelelse av reguleringskonsejon, vassdragskonsejon eller ekspropriasjonstillatelse eller, i mangel av slik, vannkraftanleggets utbyggningstidspunkt. Det offentlige eierskapet har så langt ikke blitt redu­

sert til under 2/3 for noen selskaper med konsesjonspliktige vannfallsrettigheter.

Utvalgsmedlem Martinsen er uenig i denne opp­

fatningen av konsesjonsperioden og viser til sin særmerknad i kapittel 10.3.1.1, samt til sin artikkel "Private aktørers kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?" som publiseres i Lov og Rett i 2005.

5.2.1.4 Foregrepet hjemfall

Opprinnelig inneholdt verken industri­konse­

sjonsloven eller vassdragsreguleringsloven bestemmel­

ler for å legge til rette for en rasjonell og fornuftig disponering av vannfall og kraftanlegg når konse­

jonstiden gikk mot slutten og tiden for hjemfall nærmest seg. Da det på 1950- og 60-tallet gikk mot utløpet av konsesjonsperioden for en rekke industriselskapers konsesjoner, oppstod det et behov for å avklare industri­selskapenes kraftdisponering etter at hjemfall hadde funnet sted. Samtidig var det et behov for å sikre tilleggsutbygg av vann­

fall i aktuelle vassdrag som lå unyttet og som staten selv ikke kunne utbygge for den opprinnelige kon­

sejonstiden var utløpt.

Problemstillingen ble løst ved at staten inngikk privatrettslige avtaler med enkelte konsesjonærer om at hjemfall skulle antesiperes. Fra tidspunktet for det foregripne hjemfallet var staten eier av vannfallet. Deretter fikk konsesjonæren leie til­

bake de utbygde vannfallene med tilhørende anlegg og ikke utbygde vannfall i samme vassdrag fra staten for en ny periode. Avtalene var rene leie­

avtaler med staten som utleier og den tidligere konsesjonær som leietaker.

I 1969 ble det etablert hjemmel i industri­konse­

sjonsloven § 41 for at staten når det gjenstod min­

dre enn 25 år av konsesjonsperioden skulle kunne treffe bindende forhåndsavtaler med konsesjonære­

ren om erverv av brukskredt til vannfall med anlegg når konsejonstiden var utløpt etter nærmere bestemte regler. Bestemmelsen finnes i dag i § 41 annet ledd.

I 1993 ble det tatt inn et nytt første ledd i § 41. Kongen kan med Stortingets samtykke ingå avtale med konsesjonærer om at vannfallet med tilhø­

rende anlegg tilfaller staten med en gang når mindre enn 25 år gjenstår av konsejonstiden og vann­

fallet i henhold til konsejon skal tilfalle staten. Samtidig gis konsesjonæren adgang til å erverve eiendomsrett til de hjemfalte rettigheter for en periode av 50år. Årsaken til at konsesjonsperioden
ble satt til 50 år var at departementet fant det "rimelig med en noe kortere konsesjonstid etter hjemfall enn ved første gangs utbygging" og at en "konsesjonstid på 50 år gir konsesjonæren tilstrekkelig tid for å forrette opprustnings- og utvidelsesprosjekter", jf. Ot.prp. nr. 70 (1992-93) side 9.

Paragraf 41 tredje ledd angir at konsesjonæren normalt bør ha anledning til å inngå avtaler om bruksrett med staten. Av Ot.prp. nr. 70 (1992-93) side 5 fremgår det likevel at "[d]epartementet har fortolket § 41 slik at forvaltningen ikke skal bindes opp, men utøve et fritt skjønn ved spørsmålet om fortsatt rådighet over det hjemfalte vannfallet for den tidligere konsesjonær". Det gir videre uttrykk for at det ligger i hele hjemfallsrettens karakter at staten her skal stå fritt og at staten må ha adgang til å disponere eiendommen den erverver ved hjemfall basert på en totalvurdering av de samfunnsmessige hensyn. Hensynet til den tidligere konsesjonær er i denne forbindelse et moment som må tillegges betydelig vekt ved forvaltningens skjønnssutøvelse.

Ot.prp. nr. 69 (1966-67) gir på side 78 uttrykk for at et viktig moment i vurderingen av om det bør inngås avtale om foregrepet hjemfall er hvorvidt konsesjonæren har forvaltet de samfunnsværdier vannfallet representerer på en forsvarlig måte. Videre pekes det på at det ikke bør "fastsettes for stramme generelle regler for hva staten skal foreta seg med hensyn til de anlegg som hjemfaller". Av Ot.prp. nr. 70 (1992-93) fremgår det på side 9 at "[u]tgangspunktet for slike avtaler må være at konsesjonæren har konkrete opprustnings/utvidelsesprosjekter. For øvrig vil myndighetene måtte utøve et fritt skjønn, men slik at hensynet til den tidligere konsesjonær tillegges betydelig vekt". Det er også klart at både det å sikre at samfunnsvækonomisk lønnsomme investeringer blir gjennomført til rett tid og at konsesjonærene skal kunne gis forutsigbarhet med hensyn til kraftdisponeringen etter tidspunktet for utlop av konsesjonstiden, er viktige hensyn bak ordningen med foregrepet hjemfall. Myndighetene har da også ansett inngåelse av avtale om foregrepet hjemfall som hensiktsmessig i de tilfeller der det foreligger planer om utvidelser eller opprusting av kraftanleggene som hjemfaller.

5.2.1.5 Erverv av bruksrett til vannfall eller langsiktig disposisjonsrett til vannkraft

Loven åpner med visse begrensninger for at det kan meddeles konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall. Av § 4 fremgår det at offentlige aktører kan få konsesjon til slike ererv sårømt ikke allmenne hensyn taler imot det. I disse tilfellene er det ikke noen begrensninger med hensyn til hvilke rettssubjekter som kan leie ut vannfallene. Etter § 5 kan private aktører under særlige omstendigheter gis konsesjon til erverv av bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett til vannfall sårømt vannfallene tilhører staten, statsforetak, norske kommuner eller fylkeskommuner. Paragraf 5 åpner imidlertid ikke for at det kan erverves slike rettigheter i vannfall som tilhører selskaper eid av statsforetak, norske kommuner eller fylkeskommuner.

Ulikhetene i adgangen til å erverve bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall er nært knyttet til hjemfallsordningen. En full adgang for private til å leie ut vannfall ville åpne for omgåelser av hovedregelen om tidsbegrensete ervervskonsesjoner med hjemfallsrett til at man i stedet for å overdra eiendomsrett til vannfallet kunne inngå avtaler om bruksrett. For så vidt gjelder det oftestes uteleie til private, fremgår det av forarbeidene at slik uteleie kan ha så stor betydning for kommunene at loven ikke burde avskjære dem fra dette. Når § 4 gir de offentlige aktører en generell adgang til leie av vannfall uavhengig av uteleier, henger det sammen med at disse rettssubjektene helger ikke ved erverv av eiendomsrett til vannfall ville bli pålagt vilkår om hjemfallen.

5.2.1.6 Forkjøps- og fortrinnsrett til vannfallsrettigheter

Med bakgrunn i at det offentlige også ut over selve konsesjonsbehandlingen kan ha behov for å kunne gripe inn ved overdragelser av vannfallsrettigheter, gir industrikonsesjonsloven anvisning på ulike bestemmelser om forkjøps- og fortrinnsrett.

Etter loven § 6 har staten på nærmere vilkår forkjøpsrett i forbindelse med konsesjonpliktig erverv av eiendomsrett til vannfall. Det følger av § 9 at fylkeskommunen hvor vannfallet ligger har en subsidiær adgang til å gjøre forkjøpsrett gjelder dersom staten ikke benytter seg av sin forkjøpsrett. Fylkeskommunens beslutning om å utøve den subsidiære forkjøpsrett skal approberes (godkjennes) av Kongen. Forkjøpsretten etter §§ 6 og 9 gjelder i dag kun fallrettigheter som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet, og det sondres ikke etter hvorvidt vannfallene er utbygd eller ikke.

Videre har staten i henhold til loven § 4 første ledd tredje punktum forkjøpsrett til aksjene eller partene i selskap som er meddelt konsesjon etter § 4 dersom 2/3 av kapitalen og stemmene ikke lenger eies av kommuner eller fylkeskommuner.
Ved erverv av bruksrett til vannfall har staten og fylkeskommunen vannfallet ligger i etter loven § 10 fortrinnsrett til å tre inn som part i bruksrett-avtalen på samme vilkår som de har forkjøpsrett etter henholdsvis § 6 og § 9. Subsidisert til både statens og fylkeskommunens rett har vedkommende kommune fortrinnsrett til å tre inn i slike avtaler. Tilsvarende som for utøvelse av forkjøpsretten etter § 9 gjelder også her at fylkeskommunen og eventuelt kommunens beslutning om å utøve fortrinnsretten skal approberes av Kongen.

### 5.2.1.7 Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett

Ut fra et ønske om å legge forholdene bedre til rette for rasjonelle sammenslutninger innen energiforsyningen og fusjoner av industriselskaper som innehar vannfallsrettigheter, ble det i 1991 etablert en hjemmel i loven § 1 fjerde ledd for departementet til å gjøre unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett ved erverv av rettigheter som faller inn under hovedreglens første ledd. Forutsetningen for slik unntak er at det foreligger "særlige hensyn". Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett er meddelt i forbindelse med de fleste overdragelser og omorganiseringer i de siste årene, og den alt overveiende del av de norske kraftfor- syningene er dag meddelt slik unntak. I forbindelse med slike vedtak oppstiltes det vilkår om meldeplikt, konsesjonsbehandling og statlig forkjøps- og fortrinnsrett ved eventuelle overdragelser av aksjer eller andeler i de selskap som meddeles unntaket. Vilkårene søker sin bakgrunn i at slike overdragelser kan medføre at eierskapet til selskapet ikke lenger gjenspeiler de forhold som lå til grunn for beslutningen om å gi unntak fra hovedreglen om konsesjonsplikt og forkjøpsrett.

Når selskaper som er pålagt vilkåret har undergått eiermessige endringer, har konsesjonsmyndighetene frem til i dag ikke benyttet seg av vilkåret.

### 5.2.1.8 Fordeling av hjemfalte verdier

Industrikonsesjonsloven har i § 41 femte ledd følgende bestemmelse om kommuners andel i hjemfalte anleggsrettigheter:

"Når et vannfall med anlegg i henhold til konsesjon tilfaller staten, skal en del av anlegget eller dets verdi, dog ikke over en tredjepart, tildeles de kommuner hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger. Stortinget bestemmer i tilfelle verdien og kommunenes andel derav og foretar fordelingen mellom dem. Stortinget kan også bestemme at det av midlene opprettes et fond til fordel for kommunene, eller at det utbetales dem en andel av det økonomiske utbytte anlegget mattede gt."

Det finnes tilsvarende bestemmelse i vassdragsreguleringslovens § 10 nr. 6. I praksis har aldri kommuner blitt tilført verdier kun ved hjemfall av anlegg regulert av vassdragsreguleringsloven. Begrunnelsen er at uten kraftproduksjonsanleggene er reguleringen av liten økonomisk verdi. Reguleringerne følger derfor etter gjeldende rett vannfallet slik at dersom hjemfall utføres i en ervervskonsesjon, vil anleggene i reguleringskonsesjonen til samme kraftproduksjon hjemfalle samtidig.

### 5.2.2 Gjeldende konsesjonsbestemmelser om vassdragsreguleringer etter lov nr. 17 av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven)

#### 5.2.2.1 Hovedregel om konsesjonsplikt


Ikke alle vassdragsreguleringer omfattes av konsesjonsplikten. Det må være tale om en regulering som øker vannkraften med minst 500 naturhestekrefter i et enkelt eller flere vannfall som utnyttes under ett, eller minst 3000 naturhestekref- ter i hele vassdraget. Konsesjonsplikt foreligger også når reguleringen alene eller sammen med tidligere reguleringer påvirker naturforholdene eller andre allmenne interesser vesentlig. Reguleringer som ikke faller inn under lovens anvendelses-
område vil for alle praktiske formål være konsesjonspliktige etter lov nr. 82 av 24. november 2000 (vannressursloven) § 8.

Større reguleringer (minst 20 000 naturhestekrefter), og reguleringer med store interessekonflikt, skal i utgangspunktet forelegges Stortinget før konsesjon blir gitt ved kongelig resolusjon. Bestemmelsen åpner likevel for en skjønnsmessig adgang for departementet til å unnlate slik storingsbehandling. Unntaksadgangen er ment benyttet i saker som overstiger 20 000 naturhestekrefter, som men likevel ikke er omstridt.

5.2.2.2 Konsesjonsvilkår

Konsesjon gis på nærmere bestemte vilkår. Da vassdragsmyndighetene på begynnelsen av 1900-tallet begynte å stille villkår for konsesjon, gjorde man det ut fra betraktningen om at hvis det var adgang til å nekte konsesjon, kunne man også gjøre det mindre, meddele konsesjon på bestemte vilkår. I dag klar­gjør loven § 10 flg. de sentrale villkår som stilles. Med mindre annet er sagt er de følgende omtalte vilkår såkalte "standardvilkår", som pålegges i alle konsesjoner etter reguleringsloven.

Konsesjon kan gis for et tidsrom på inntil 60 år. Så langt man gir konsesjon på begrenset tid, vil hovedregelen være at den gis for 60 år.

Statsforetak, kommuner og fylkeskommuner kan imidlertid meddeles konsesjon på ubegrenset tid, og som ved ervervskonsesjoner etter industri­konsesjonsloven meddeles slike konsesjoner som hovedregel på ubegrenset tid. Det samme gjelder sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av statsforetak, norske kommuner eller fylkeskommuner.

For konsesjoner som gis på begrenset tid, skal det settes vilkår om hjemfall av anleggene til staten ved konsesjonstidens utløp. Hjemfallsretten inne­bærer at konsesjonærer vederlagsfritt må avstå reguleringssaken med tilleggende grunn, bygninger og andre inntrethet som er oppført av hensyn til reguleringen. Det er et krav at anleggene på hjemfallsstidspunktet er "i fullt ut driftsmessig stand". Dammer og reguleringsanlegg er også underlagt de krav som fremgår av forskrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg (forskrift av 15.12.2000 nr. 1271).

Etter vassdragsreguleringsloven kreves det en aktiv handling fra statens side for at hjemfallsretten skal benyttes, jf. formuleringen "har staten rett til å kreve avstått" i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4. Motsatt i industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 17 hvoretter hjemfallet inntrer automatisk ved konsesjonstidens utløp.

5.2.2.3 Revisjon av vilkårene

Vilkårene for konsesjonene kan tas opp til revisjon 30 år etter konsesjonstidspunktet, jf. loven § 10 nr. 3. Bestemmelsen om revisjon etter 30 år kom inn ved lovendring i 1992 (Ot.prp. nr. 50 (1992-92)).

Før lovendringen var det revisjonsadgang etter 50 år fra konsesjonstidspunktet for tidsbegrensete konsesjoner gitt etter lovendringen i 1959.


Alminnelig revisjon er ment å innebære en modernisering eller ajourføring av konsesjonsvilkårene. I Ot.prp. nr. 50 (1991-92) heter det på side 47:

"... Revisjonen kan omfatte vilkår av høyest forskjellig karakter. Etter departementets oppfatning har det derfor lite for seg å forsøke å angi konkret hvilke endringer eller nye vilkår som i fremtiden kan bli aktuelle. Det vil avhenge av hvilke forhold som gjør en endring påkrevet eller ønskelig (ny lovgiving, endringer i samfunnsopptatningen, interesserkonflikt, nye skader eller ulemper, økologiske, hydrologiske eller økonomiske forhold etc.)."

... Revisjonen kan omfatte vilkår av høyest forskjellig karakter. Etter departementets oppfatning har det derfor lite for seg å forsøke å angi konkret hvilke endringer eller nye vilkår som i fremtiden kan bli aktuelle. Det vil avhenge av hvilke forhold som gjør en endring påkrevet eller ønskelig (ny lovgiving, endringer i samfunnsopptatningen, interesserkonflikt, nye skader eller ulemper, økologiske, hydrologiske eller økonomiske forhold etc.)."

... Revisjonen kan omfatte vilkår av høyest forskjellig karakter. Etter departementets oppfatning har det derfor lite for seg å forsøke å angi konkret hvilke endringer eller nye vilkår som i fremtiden kan bli aktuelle. Det vil avhenge av hvilke forhold som gjør en endring påkrevet eller ønskelig (ny lovgiving, endringer i samfunnsopptatningen, interesserkonflikt, nye skader eller ulemper, økologiske, hydrologiske eller økonomiske forhold etc.)."

... Revisjonen kan omfatte vilkår av høyest forskjellig karakter. Etter departementets oppfatning har det derfor lite for seg å forsøke å angi konkret hvilke endringer eller nye vilkår som i fremtiden kan bli aktuelle. Det vil avhenge av hvilke forhold som gjør en endring påkrevet eller ønskelig (ny lovgiving, endringer i samfunnsopptatningen, interesserkonflikt, nye skader eller ulemper, økologiske, hydrologiske eller økonomiske forhold etc.)."
produksjonstap. Det angis at skjerpende villkår om minstevassføring kun bør fastsettes hvor spesielle hensyn tilsier et slikt pålegg. Det ble forutsatt at revisjonen ikke skal medføre vesentlige produksjonstap for konsesjonæren.

5.2.2.4 Forbudet mot overføring av reguleringskonsesjoner

Reguleringskonsesjoner kan i utgangspunktet ikke overdras. Reguleringsanleggene kan heller ikke avhendes, pantsettes eller gjøres til gjenstand for arrest eller utlegg uten at dette skjer i forbindelse med nedenforliggende vannfall, jf. loven § 14 nr. 2. Regelen er et av flere uttrykk i loven for at regulerer og fall hører sammen. Ettersom retten til reguleringskonsesjon ikke kan overdras, innebærer dette i utgangspunktet at en ny eier må ha ny reguleringskonsesjon.

Det følger imidlertid av fortolkning og langvarig praksis at reguleringskonsesjonene med tilhørende villkår kan overdras dersom dette skjer i forbindelse med overdragelse av tilhørende fallrettigheter og kraftverk som utnytter reguleringen, og både fall og regulerering innehav av samme enhet.

Sammenhengen i lovens system tilsier at reguleringskonsesjoner med tilhørende villkår også kan overdras fra en falleier til en brukseierforening / reguleringsforening i samme vassdrag. I følge § 9 bør reguleringskonsesjoner fortrinnsvis gis til brukseierforening, dersom staten ikke selv vil regulere. Det følger av dette at det er ønskelig at det er brukseierforeningen som har reguleringskonsesjonene og ikke den enkelte falleier. At reguleringskonsesjoner som tidligere er gitt til de enkelte falleiere overdras til brukseierforening / reguleringsforening når slike senere er opprettet, er heller ikke noe brudd med regelen om at regulerer og fall hører sammen i og med at falleierne er medlemmer i brukseierforeningen.

For å gjøre restruktureringsprosessen som fulgte etter innføring av energiloven i 1990 enklere, innførte man en regel i industrikkonsesjonsloven § 1 fjorde ledd om unntak fra konsesjonsplikt og formjørsatt i forbindelse med omstruktureringer i kraftsektoren. I forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 31 (1989-90) side 3, uttales det:

"Søkere om unntak fra konsesjonsplikt i industrikkonsesjonsloven kan også ha tillattelse til regulering i tilknytning til vannfallene. Det er langvarig praksis for at reguleringsstillesatser kan overdras etter vassdragsreguleringsloven når både vannfall og regulerings disponeres av samme selskap eller energiforsyningsenhett.

Denne praksis vil bli videreført i saker om unntak fra konsesjonsplikt i industrikkonsesjonsloven. Departementet forutsetter at reguleringsstillesatser i så fall overdras i uendret form."

**Tårnet og Kobbholm kraftverker**


Begge tillatelsene var underlagt vilkår og ble senere lagt ned.

**Bjørkåsen kraftverk**


**Andfiskåga**


**Meråker**


**Svelgfoss**


**Sørfljord**


**Jørpeland**


5.3.1.2 Foregrepne hjemfall forut for ikl. § 41 og vregl. § 20a


Formålet med de foregrepne hjemfallsavtalene var å gi selskapene anledning til å sikre seg nødvendig energitilgang også etter at de tidsbegrensede konsesjoner var utløpt. Samtidig ble det foretatt tilleggsutbygginger i de vannfall som hjemfalt til staten. Avtalene gikk ut på at selskapene skulle overdra krafteiendommer og fallrettigheter m.v. til staten straks før deretter å leie de samme rettighetene tilbake og drive kraftverkene for en periode på ca. 40 år.


Svelgenavassdraget


Bjølfoavassdraget


Tyssavassdraget


Høyangeravassdraget


Saudavassdraget


5.3.1.3 Foregrepne hjemfall under ikl. § 41 og vregl. § 20a

I 1969 ble det etablert hjemmel i henholdsvis ikl. § 41 og vregl. § 20a for at staten, når det gjenstår mindre enn 25 år av konsesjonstiden, skal kunne inngå forhåndsavtaler med konsesjonørene om erverv av bruksrett til vannfall og kraftanlegg når konsesjonsstiden utløper. I 1993 ble hjemmel utvidet til at staten kan inngå avtale med konsesjonøeren om at hjem-
fall skal innrømme før utlopet av konsesjonstiden og at konsesjonsmætten samtidig gis adgang til å erverve eiendomsmøtet til de hjemfalte rettigheter for en periode av 50 år. Ved hjemfallet skal inntil en tredjedel av de hjemfalte anlegg eller deres verdi tildeles de kommuner hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringssystemet ligger. Den nærmere andel som skal tilfalle vertskommunene fastsettes av Stortinget.

Under dette regimet er det inngått følgende avtaler om foregrepet hjemfall.

Tyin, Fortun, Moflåt og Mæl


Hofsfoss


5.3.2 Fremtidige hjemfall

I dag er vel 7,5 TWh av middelproduksjonen underlagt ordinære hjemfalsvilkår. Tabell 5.1 viser tidspunktene for hjemfall samt hvilket kraftvolum som omfattes.


Det nederste kraftvolumet i tabellen, 1468 GWh/år, gjelder Fortun kraftverk som er omfattet av tidligere inngått avtale mellom staten og Norsk Hydro om foregrepet hjemfall og tilbakesalg. Det er pr i dag ikke gitt ny konsesjon for dette kraftverket.

Det tas forbehold om at det kan være enkelte mindre kraftverk eller andeler med hjemfalsvilkår som ikke er med i oversikten.

Medlemmet Ryssdal bemerker at NVEs middeltall for tilsigssperioden 1970-99 for flere kraftverk ikke er i overensstemmelse med kraftverkeiernes egne beregninger. For flere kraftverk er beregningene vesentlig høyere enn produksjonen. NVE har også opplyst at tallene skal gjennomgås på nytt.

5.3.3 Konsesjonspliktige erverv av vannfallsrettigheter etter innføringen av energiloven

Ved innføringen av energiloven og kraftmarkedet ble det en målsetting å legge til rette for rasjonelle omorganiseringer og sammenslutninger i kraftbransjen. I denne forbindelse fremsto kravet om ervervskonsesjoner med tilhørende villkarsstillelse som en hindring for den ønskede strukturutviklingen i sektoren, og på denne bakgrunn ble det ved en lovendring av 1. juli 1990 innført omorganisering av kraftverkommisjoner under ekstraordinære villkarsstillelser. Man skulle i henhold til en del av energiloven, saksbehandling ved særdeles typer erverv av konsesjonspliktige vannfallsrettigheter.

Etter innføringen av unntaksregelene har det funnet sted et betydelig omstruktureringspro-
sessed i den norske kraftsektoren. Olje- og energidepartementet har siden 1990 meddelt nærmere 150 unntak fra forkjøpsrett og konsesjonsbehandling i forbindelse med blant annet omorganiseringer av kraftforetak, omdannelser av kraftforetak til nye selskapsformer, fusjons- og fisedningsprosesser og oppkjøp av kraftvirkomhet.

Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett er de siste årene også gitt i forbindelse med at offentlige eiere har overtatt private kraftverk med tidsbegrensende konsesjoner eller ved fusjoner eller nedsalg der det offentlige eierskapet har blitt over 2/3. Samtidig har de selskapene som har blitt offentlige i konseksjonsrettslig forstand fått omgjort sine tidsbegrensende konsesjoner til å gjelde på ubegrenset tid når de har søkt om dette etter industrikonsesjonsloven § 5a annet ledde eller § 27 if § 4. De private eierne har i slike tilfelle delvis fått realisert stedsevarige verdier knyttet til sine kraftverk.

Vilkårene skal sikre myndighetenes styring og kontroll med vannkraftressurser selv om det ikke finner sted en alminnelig konseksjonsbehandling, se kapittel 5.2.1.7.

5.3.4 Fordeling av hjemfalke verdier

Etter industrikonsesjonsloven § 41 femte ledd og vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 6, skal en andel av vannkraftanleggene eller deres verdi ved hjemfallet tildeles kommunene der anleggene ligger. Vertskommunene har på denne bakgrunn en lovbestemt rett til å få 1/3 av eierskapet eller det økonomiske utbyttet ved hjemfall. Stortinget avgjør innen tredjedelen den verdi som skal tilfalle kommunene og fordelen mellom de respektive kommunene.

5.3.4.1 Trappetrinnsmodellen


I de tilfeller der to eller flere kommuner har det all ved hjelphalte kraftanlegg vil

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produksjon</th>
<th>Kommunenes andel av hjemfalke verdier</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inntil 250 GWh</td>
<td>1/3 (33 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Inntil 500 GWh</td>
<td>1/4 (25 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Over 500 GWh</td>
<td>1/8 (12,5 %)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Innst. S. nr. 167 (1981-82)

I de tilfeller der to eller flere kommuner har det all ved hjelphalte kraftanlegg vil
etter mengden av kraft som er innvunnet i hver kommune, utfra blant annet fallhøyde, magasin- størrelse og skader kommunen er påført under utbyggingen. Langvarig praksis er å følge fordeling av konsesjonsavgifter. Konsesjonsavgifter for erverv- og reguleringsskonsesjoner fordeles etter noe ulike prinsipper. Ervervsavgifter fordeles i forhold til den andelen av det konseptete fallet som ligger innen hver kommune, mens reguleringsavgiftene fordeles stort sett mellom magasinområder og kommuner langs den ikke utbygde elvestrekningen som etterfølger den utbygde strekningen. Kraftverkseieren skal ikke betale dobbelt for samme mengde regulert vann. Det innebærer at når et kraftverk benytter begge typer konsesjoner trekkes i hovedsak reguleringsavgiftene fra ervervsavgiftene.\[6\]  

\[6\] Offentlige kraftprodusenter som har reguleringsskonsesjon fra før 1969 er ikke pålagt ervervkonsesjon og derfor heller ikke ervervsavgifter. Fordelingen av konsesjonsavgifter er derfor ikke fulstendig analog til den mulige fordelingen av hjemfall, men på grunn av at det ikke regnes dobbel avgift har dette trolig mindre å si.

Del III
Utvalgets vurderinger
I dette kapittelet behandles sentrale premisser for arbeidet med et fremtidig hjemfallsregime og utvalgets forståelse av disse. Som premisser har utvalget tatt utgangspunkt i de hensyn som er fremhevet i mandatet. Videre drøftes enkelte andre hensyn som utvalget mener er av betydning. Det gjøres ingen avveining mellom de ulike premissene her. Hvilken vekt premissene har til hverandre er drøftet i kapittel 10.2 sammen med utvalgets begrundelse for valg av modell for et fremtidig hjemfallsregime.

6.1 Nasjonal råderett over vassdragsressursene

Ved hjemfall tilfaller det konsederte vannfall og/eller den konsederte vassdragsregulering med tilhørende kraftverk og øvrige anlegg mv. staten vedringsfritt og med full eiendomsrett. I dette ligger det at staten, etter at et hjemfall har funnet sted gjennom eiendomsretten, på lik linje med enhver annen eiendomssettshaver, har full råderett over de hjemfalte anleggene. Hjemfall av vannkraftverk gir staten over tid anledning til å utøve den størst mulige grad av styring og kontroll over vassdragsressursene og de tilhørende kraftverkene i Norge.

En sentral premiss ved vurderingen av hjemfallsinstituttet er nettopp hensynet til langsiktig nasjonal handelsh frihet i forvaltningen av vassdragsressursene. Ved drøftelsen av denne premissen er det viktig å oppmerksom på at vassdragsressursene er fornybare ressurser og at det derfor knytter seg betydelig usikkerhet til samfunnets fremtidige behov for styring og kontroll over disse ressursene. Drøftelsen må derfor fokusere på samfunnets behov for handelshrihet i et langsiktig perspektiv.

6.1.1 Vassdrageses betydning for det norske samfunnet

Vassdragene representerer fornybare ressurser av stor nasjonal betydning. Vassdrages sentrale rolle er av både økonomisk og miljømessig art, hvor kraftproduksjon i dag er den viktigste økonomiske utnyttelsen. Vannkraften utgjør 99 prosent av kraftproduksjonen i landet og er grunnleggende for kraftforsyning, infrastruktur, verdiskaping og velferd i Norge. Våre vassdrag representerer samtidig en viktig del av norsk natur, og har derigjennom sterke natur- og miljøinteresser knyttet til seg.

Vassdragenes har spesielle egenskaper som naturressurs og har en rekke ulike anvendelser ut over produksjon av elektrisk energi, eksempelvis ferdsel, fiske, friluftsliv og naturopplevelser. De ulike anvendelser av vassdragenes er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, men i mange tilfeller vil en aktørs bruk begrense andres muligheter for utnyttelse av ressursen og dermed gi seg utslag i eksterne virkninger. Vassdragene bærer derfor preg av å være en fellesressurs, og det kan tale for offentlig styring med disponeringen av disse. Dersom myndighetene skal sikre at vassdragsressur­sene blir utnyttet på best mulig måte ut fra samfunnets samlede og ofte motstridende interesser, er det nødvendig med et godt utbygd system av økonomiske og administrative virkemidler rundt den langsiktige forvaltningen av vassdragene.

6.1.2 Offentlig styring og kontroll med utnyttelsen av vassdragene

I Europa utenom Norden er det vanlige utgangspunkt at vassdragene tilhører det offentlige. Utgangspunktet i norsk rett er at vassdragene er underlagt privat eiendomsrett. Grunneier er eien­domsberettiget til det vann som finnes på grunnen, og bruksretten er begrenset av det som til enhver tid gjelder av lover og regler. Retten til å regulere vassdrag etter vassdragsreguleringensloven tilligger staten. Offentlig styring og kontroll med vassdragsressursene må derfor utøves gjennom lovgivning, med mindre det offentlige innehar residual styringsrett gjennom eierskap.

Da utbyggingen av norsk vannkraft begynte for fullt for om lag 100 år siden, anså myndighetene officiell styring og kontroll over vassdragsressursene som viktig for å ivareta allmennhetens interesser. For å få kontroll med unnyttelsen av vassdragene, ble det derfor innført konsesjonsplikt for erverv av fallrettigheter og for utbygging av større

Også i dag er hensynet til langsiktig nasjonale råderett over vassdragsressursene et viktig politisk tema hvor det eksisterer svært ulike oppfatninger. Til tross for ulike standpunkter synes det likevel i stor utstrekning å være enighet om at det er nødvendig med noen grad av langsiktig nasjonale råderett over vassdragsressursene. Hvilken grad av nasjonal råderett som er ønskelig og hvilke virkemidler som bør benyttes for å oppnå råderetten er det derimot ulike oppfatninger om.

Det anføres gjerne en rekke ulike argumenter til fordel for langsiktig nasjonal råderett over vassdragsressursene i en eller annen grad. I det følgende trekkdes det frem noen momenter som ofte blir benyttet i diskusjonen om behovet for langsiktig nasjonal styring og kontroll med disse ressursene. Det tas ikke stilling til hvilken betydning eller vekt de ulike argumenter bør tillegges.

I et svært langsiktig perspektiv synes det viktig å legge til rette for at myndighetene i fremtiden, på et så fritt grunnlag som mulig, kan treffe avgjørelser der det anføres ulike argumenter for hvorfor det er ønskelig at staten har inndragning over vassdragsressursene i en eller annen grad.

Hjemfall kan betraktes som et instrument for å inndra vannfallet ved hjemfallsrett. En av råderettens muligheter med hjemfall er å inndrage vannfallet ved hjemfallsrett.

I dette kapittelet gis en prinsipiell drøfting av hensynet til offentlige inntekter. Foruten de direkte effekter på statens inntekter gjennom inntekter ved hjemfall, vil mange av de øvrige forholdene det skal legges vekt på i følge mandatet ha en indirekte effekt på det offentliges inntekter. Hensynet til effektiv ressursbruk, vilje og evne til investeringer, forutberedelighet og langsiktighet, harmonisering av reguleringer, formålgrenser og terminologi er sentrale for å beholde hjemfall i et eller annen form. For definisjon av grunnrente, og argumenter for hvorfor det er ønskelig at staten inndrar grunnrente, vises det til kapittel 4.3.1.

Grunnrente kan inndras til det offentlige på tre ulike måter:
- gjennom beskatning
- ved kraftverksdrift i offentlig regi (direkte eier-skap)
- gjennom salg av rettigheter til å utnytte ressursen, med eller uten tidsbegrensning. Salg av offentlig eide kraftverk/kraftselskap kan anses som en variant av dette. Likeledes kan utleie av rettigheter betraktes som en variant av salg av tidsbegrensete rettigheter.

For den videre gjenomgangen av disse alternativene bør det nevnes at effektive markeder for kraftomsetning og selskapkontroll er sentrale forutsetninger for å synliggjøre grunnrenten.

Et annet argument for nasjonal råderett er at vassdragsressursene bærer preg av å være fellesressurser og at det ikke er ønskelig å enkeltpersoner eller bedrifter skal oppnå tidsbegrenset rett til å disponere disse ressursene etter eget ønske. Forvaltningen bør ha muligheter til å påse at enkeltprosjekter harmonerer med den samlede funnssøkonomiske disponeringen av vassdragene i dag og i et langsiktig perspektiv. Ved utnyttelse av vassdragene er det viktig at myndighetene sikrer at det tas hensyn til miljøet og andre virkninger på allmennhetens nytte. I lys av dette kan det være hensyn til at myndighetene, som ansvarlig for forvaltningen av vassdragsressursene, bør gis anledning til å foreta en helhetlig og samlet vurdering av den fremtidige utnyttelsen av ressursene.

6.2 Hensynet til offentlige inntekter

I dette kapittelet gis en prinsipiell drøfting av hensynet til offentlige inntekter. Foruten de direkte effekter på statens inntekter gjennom inntekter ved hjemfall, vil mange av de øvrige forholdene det skal legges vekt på i følge mandatet ha en indirekte effekt på det offentliges inntekter. Hensynet til effektiv ressursbruk, vilje og evne til investeringer, forutberedelighet og langsiktighet, harmonisering av regulverk og formålgrenser er sentrale for å beholde hjemfall i et eller annen form. For definisjon av grunnrente, og argumenter for hvorfor det er ønskelig at staten inndrar grunnrente, vises det til kapittel 4.3.1.

Grunnrente kan inndras til det offentlige på tre ulike måter:
- gjennom beskatning
- ved kraftverksdrift i offentlig regi (direkte eier-skap)
- gjennom salg av rettigheter til at utnytte ressursen, med eller uten tidsbegrensning. Salg av offentlig eide kraftverk/kraftselskap kan anses som en variant av dette. Likeledes kan utleie av rettigheter betraktes som en variant av salg av tidsbegrensete rettigheter.

Før den videre gjenomgangen av disse alternativene bør det nevnes at effektive markeder for kraftomsetning og selskapkontroll er sentrale forutsetninger for å synliggjøre grunnrenten.

1 Hjemfall kan betraktes som et instrument for å inndra grunnrente, jf. for eksempel Ot.prp. nr 70 (1992-93) der det vises til at hjemfallsinstituttets tilløp staten og kommunene økonomiske verdier, noe som etter departementets syn må ses i sammenheng med at vannfall er en begrenset naturressurs, hvor investeringer for å utnytte naturressursen kan gi avkastning ut over normalavkastning.
igjen er en viktig premiss for at myndighetene skal kunne inndra grunnrenten. Effektivt marked for kraftomsetning innebærer at den produserte kraften omsettes til en pris som på marginen tilsvarer forbrukernes betalingsvilje. Effektive markeder for kraftomsetning og selskapskontroll legger til rette for at investeringer i økt kraftproduksjon foretas når det er lønnsomt, at de rimeligste investeringer gjennomføres først, og at kostnadene i den daglige drift ikke er høyere enn nødvendig.

Før energiloven ble innført hadde de lokale energiverkene monopol og oppdannelsesplikt i sine respektive områder. Prisene var basert på selvkost, og lokale energiverk la vekt på i størst mulig grad å ha tilstrekkelig egen produksjon til å dekke etter­spørselen i området, jf. at energiverkene var pålagt å skaffe kraft til alminnelig forsyning også i torrår (oppdannelsesplikt). Systemet førte til investeringer som ikke nødvendigvis var lønnsomme, og det ga ikke insentiver til effektiv drift. Det var også betydelige prisforskjeller mellom regioner og kunde­grupper. I korthet kan en si at ubeskattet grunnrente ble fordelt til forbrukerne i form av lav pris og til investeringer for å ivareta oppdannelsesplikten. Forutsatt effektive markeder for kraftomsetning og selskapskontroll, vil ubeskattet grunnrente tilfalle kraftverkseieren.

6.2.1 Grunnrenteskatt
Det vil i teorien være mulig å utforme en nøytal og treffsikker grunnrenteskatt som kun beskatter grunnrenten, og som i tillegg ikke påvirker aktørene­nes tilpassning. I praksis kan imidlertid utformingen av en slik skatt være problematisk.2 For det første er det vanskelig å utføre en slike skatter. For det andre er det vanskelig å skaffe en nøytral og ikke­beeinstringende skatt. En annen problemstilling er at en lønnsom investering kan brukes til å finansiere ineffektiv drift eller umønstringe investeringer. Som i praksis kan det være mer rimelig å inndra hele grunnrenten enn deler av den.

6.2.2 Direkte eierskap
Ved direkte eierskap tilfeller ubeskattet grunnrente, ved siden av annet ubeskattet overskudd, den offentlige eieren (staten, kommuner, fylkeskommuner) gjennom kraftselskapets årlige overskudd. Problemstillingen i denne forbindelse vil imidlertid være at om hele grunnrenten avspeiles i det årlige overskuddet, eller om deler av grunnrenten brukes til å finansiere ineffektiv drift eller ulønnsomme investeringer. Faren for dette øker dersom endringer i eierskapet er uaktuelt, fordi en løsning kan legge tilpassing av de ulønnsomme, og det gir ikke insentiver til effektiv drift. Det vil i teorien være mulig å utforme en nøytral og ikke­beeinstringende skatt. Som i praksis kan det være mer rimelig å inndra hele grunnrenten enn deler av den.

2 Formålet her er å gi en generell omtale av alternative metoder for å inndra grunnrente. Det diskuterer desverre ikke hvorvidt grunnrenteskatten (eller øvrige skatter) i det norske skattesystemet fanger nøytal eller ikke; dette er i tråd med mandatet til utredningen, der det heter at utvalget ikke skal vurdere skattesystemet.
rettigheter\(^3\). Disse forholdene gjør seg gjeldende både ved et statlig salg etter hjemfall en gang i fremtiden, og ved en eventuell privativering av offentlig eide kraftverk i årene fremover.\(^4\)


I virkeligheten er ikke kapitalmarkedene perfekte. Eventuelle imperfeksjonen i markedet, samt risiko for endringer i rammeviklårene, vil påvirke salgsprisen (og således inndragningen av grunnrenten). Usikkerhet knyttet til om hele den forventede grunnrenten faktisk blir realisert ved et salg kan trekke i retning av at hjemfall i en eller annen form er å foretrekke framfor å selge rettigheter til evigvarende produksjon. Hjemfall fungerer i så fall som en "forsikring" mot lavere salgspris enn den teoretisk oppnåelige, ved at en andel av de fremtidige inntektene vil tilfalle det offentlige ved neste hjemfall. Det er imidlertid viktig å merke seg at den svært store usikkerheten rundt salget av så vidt langsiktige produksionsrettigheter ikke nødvendigvis fører til at salgssummen ikke inndrar hele grunnrenten. Det er fullt mulig at usikkerheten rundt fremtidige forhold fører til at kjoper beta-ler mer enn teoretisk oppnåelig pris.

Hjemfall er altså et redskap for å inndra grunnrente, men det må påpekes at hjemfallsinsituttet gir en mindre treffsikre inndragning enn det en godt utformet grunnrenteskatt vil gjøre. Det skyldes at vederlagsfritt hjemfall innebærer at staten sikrer seg en andel av totalavkastningen i en vannkraftinvestering. Når konsesjonen utløper overtar staten alle verdier, uavhending av om investeringens totalavkastning inneholder en "grunnrentekomponent" eller ikke. Et hjemfallsinsitt basert på faste konsesjonsperioder på et gitt antall år kan følgelig slå nokså villkårlig ut med hensyn til grunnrenteingadrag. For å belyse dette kan en tenke seg en investering som genererer en kontantstrøm som akkurat dekker en normalavkastning hvis produksjonen foregår i 50 år.\(^5\) Hvis hjemfall i dette tilfellet inntreffer om 40 år, vil ikke konsesjonæren fullt ut få dekket en normalavkastning, og han vil følgelig heller ikke ha generert noen grunnrente. Omvendt vil hjemfall etter 60 år føre til at bedriften både får dekket en normalavkastning og i tillegg får beholde litt av grunnrenten.

### 6.3 Effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Effektiv ressursbruk er viktig for å gi høyest mulig verdiskaping. Velferdsviavet avhenger av en rekke ikke-økonomiske forhold, men jo større verdiskapringen er, desto høyere velferd er det mulig å oppnå. Å bruke ressursene på en mest mulig effektiv måte bør derfor være et mål, uavhending av ideologisk åsted. Ved å få mer ut av ressursene, blir det mer å bruke på ønskede formål. Et sentralt virkemiddel for å oppnå effektiv ressursbruk er å legge til rette for virksom konkurranse.

Effektiv ressursbruk blir i økonomisk teori ofte definert som en situasjon der det ikke åleses med ressursene. Det vil si en situasjon der det ikke er mulig, ved å bruke ressursene på en annen måte, å oppnå mer på ett område uten at det samtidig oppnås mindre på et annet område.


Skal effektiviteten i kraftverkene maksimeres er det nødvendig med kompetente aktører, som
blant annet må vurdere når det er ønskelig å tappe vann for å produsere kraft, bestemme hvordan vannkraftverket skal organiseres/styres, bestemme når og hvor mye det skal investeres og så videre. Selve investeringsbeslutningen krever at eierne har økonomisk styrke – og insentiver – til å gjennomføre investeringene på samfunnsøkonomisk ønskelig tidspunkt. Det vises til vedlegg 1 for en nærmere omtale av investeringsinsentiver i et regime med hjemfallet.

Et viktig krav for å sikre at de mest kompetente og økonomisk best egnede aktorene deltar i norsk kraftproduksjon, er at alle som ønsker å kjøpe andeler i et kraftverk må stå overfor de samme rammevilkårene. Forklaringen på hvorfor like andeler i et kraftverk må stå overfor de samme rammevilkårene, noe som i sin tur sikrer at ressursene utnyttes best mulig. Omvendt vil forskjellige rammevilkår kunne føre til at en bedrift som ikke er så effektiv likevel kan skaffe seg innatsfaktorer som andre kunne fått mer ut av. Hvis det er mulig å øke produksjonen eller få mer ut av ressursene i enkelte kraftverk, uten at det går ut over produksjonen/ressursbruken andre steder i samfunnet, er kravet til effektivitet i produksjonen brutt.

For å fremme virksom konkurranse, og derigjennom mest mulig effektiv ressursbruks, bør altså alle som ønsker å erverve eierskap i et vannkraftverk stå overfor de samme rammebehandlingene. Dagens konsesjonsregime skiller imidlertid mellom norske privateide og utenlandske selskaper på den ene siden, og norske offentlig eide selskaper på den andre siden. Gjeldende konsesjonsregler innebærer at norske offentlige eide selskaper kan tilby mer enn private og utenlandske investorer for den samme aksjeposten, ettersom et vannfall med tidsbegrenset konsesjon er mer verd t enn et vannfall med tidsbegrenset konsesjon med hjemfallet. Forskjeller i verdvurdering av kraftverken kan føre til at eierandelen i kraftverkene ikke allokeres til de eierne som er mest effektive. Dette kan bli forsterket av at det kun i begrenset grad gir konsesjoner for bygging av nye vannkraftanlegg. Nye aktører som ønsker å etablere seg i norsk vannkraftsektor må derfor i all hovedsak basere selv på erverv av eksisterende virksomhet. Betydningen av eventuelle effektivitetstap lar seg van skelig kvantifisere, men gitt de store verdiene kan selv mindre avvik fra optimal ressursbruks gi seg utslag i store effektivitetstap.

Det kan argumenteres for at ineffektiv ressurs bruks i særlig grad kan oppstå i selskaper som opererer innenfor grunnrentesektorer, som for eksempel vannkraftprodukksjon. Det kan begrunnes med at selskapet kan oppnå tilsynelatende tilfredsstillende resultater selv om ressursbruken ikke er effektiv, fordi grunnrenten kan nyttes til å finansiere ineffektiv drift eller unømmomme investeringer. Dette kan være et argument for at det er særlig viktig å legge til rette for et effektivt marked for omsetning av eierandel i grunnrentesektorer.

Det bør poengteres at rammevilkår som er nøytrale i forhold til eierskap kan bidra til økt effektivitet også i selskap som ikke blir berørt av eierskifTer. Et effektivt marked for selskapskontroll legger til rette for at eksisterende eier har reell mulighet til å avhende eierskapet. En trussel om oppkjøp kan styrke eierens reelle posisjon overfor selskapets ledelse, og dermed virke skjerpende.

Særmerknad til kapittel 6.3 fra utvalgsmedlemmene Felix, Lund, Nordlund og Storødegård

For å oppnå effektiv ressursbruks legges det stor vekt på at rammevilkårene for kraftsektoren utformes i samsvar med generelle økonomiske prinsipper. Mer effektiv ressursbruks har vært en viktig del av begrunnelsen for å endre på dagens konsesjonlovgivning slik at kraftverkene skal kunne omsettes i markedet. Et imidlertid ikke gjort overslag over hvor store økning i verdiskapingen dette vil gi i praksis.

Kraftproduksjon har en struktur med lave driftskostnader og høye kapitalkostnader. Typiske driftskostnader kan være av storrelsesorden 2-2,5 øre/kWh, jf. beregningene av driftskostnadene i konsesjonskraftprisen. På grunn av at driftskostnadene er begrenset, vil potensialet for kostnadsreduksjoner være begrenset. For eksempel vil en reduksjon i driftskostnadene på hele 25 prosent bare gi en kostnadsreduksjon på omlag 0,5 øre/kWh. Når det gjelder kapitalkostnadene, så vil disse være bestemt av hvilke investeringer i produksjonsanlegg som skal forrentes og ikke av hvorledes kraftproduksjonen er organiseret. Av dette kan en slutte at effektiviseringsgevinst på grunn av reduserte kostnader vil være begrenset.

For det andre vil dagens eiere ha insittament til å hente ut de rasjonaliseringsgevinster som finnes. Arbeidet med omstilling, omstruktureringer, opti-

\(^6\) For en nærmere diskusjon om dagens konsesjonsregime, se kapittel 5.2.
malisering av vannproduksjon og markedstilpas-
ing foregår hele tiden i kraftforsyningen. Det betyr at de rasjonaliseringsgevinster som finnes vil bli tatt ut også av dagens eiere.

Disse medlemmene er av den oppfatning at det ikke er sannsynliggjort at det vil oppstå samfunns-
messige tap av betydning ved at dagens eiere fort-
setter å eie norsk kraftproduksjon. Av dette følger 
også at argumentet om effektiv ressursbruk har 
begrenset betydning som begrunnelse for å iverk-
sette omfattende reformer innen kraftproduksjons-
ystemet, herunder endringer i dagens hjemfalls-
ordning.

6.4 Harmonisering av regelverket 
mellom aktørene

Harmonisering av et regelverk innebærer å gjøre regler mer like (eventuelt helt like). I mandatet heter det at utvalget skal legge vekt på harmonisering av regelverket mellom aktørene. Harmonisering kan foretas i flere dimensjoner:

- En kan gjennomføre harmonisering av regel-
verket i en næring, slik at alle aktørene i nærin-
gen får mer ensartede rammebetingelser.

- En kan harmonisere regelverket i flere bran-
sjer, slik at de fleste aktørene i en økonomi (for 
 eksempel i Norge), uansett hvilken bransje de 
deltar i, får mer like rammebetingelsene.

- En kan harmonisere rammevilkår mellom land, 
men da innen samme sektor.

6.4.1 Harmonisering innen en næring

For å oppnå mest mulig effektiv ressursbruk i kraftsektoren er det viktig at de mest kompetente aktørene driver de enkelte kraftverkene, jf. kapittel 6.3. Kraftverk som drives lite effektivt bør derfor kunne kjøpes opp av investorer, som kan endre organisering og styring slik at produksjonseffektivi-
teten forbedres. Dagens konsesjonsregime i kraftsektoren skiller imidlertid mellom norske private og utenlandske selskaper på den ene siden, og norske offentlige eide selskaper på den andre siden.\(^7\) Dette kan føre til at eierandelen i kraftverk ikke allokeres til de som har best forut-
setning til effektiv drift. For å bidra til økt effekti-
vitet i dette markedet synes det derfor som om det er behov for harmonisering av regelverket, slik at alle aktører står overfor like regler. Det vil si at lønnsomheten av å investere gjøres uavhengig av eierposisjon.

En harmonisering av regelverket mellom aktø-
rene kan også bidra til en enklere og mer forutbe-
regnelig lovgivning, jf. kapittel 6.5.

6.4.2 Harmonisering i forhold til andre 
næringer eller andre land

I mandatet til utvalget heter det at "utvalget utreder en videreført hjemfallsordning og hvordan den bør utformes. Utvalget skal også vurdere og redegjøre for konsekvensene av å oppheve instituttet." I til-
legg sier mandatet at utvalget ikke skal drøfte de øvrige rammevilkår i kraftsektoren, så som skatte-
og avgiftsspørsmål.

Utvalget skal altså kun vurdere hjemfallsinstitut-
tuttet, og ikke øvrige rammevilkår i kraftsektoren.

Dette innebærer at det eneste virkemiddel utval-
get har til å harmonisere regelverket i forhold til 
andre næringer eller land er selve hjemfallsinstitut-
et. Et eventuelt mål om slik harmonisering må 
veis i forhold til andre premisser i mandatet, som for eksempel hensynet til å sikre offentlige innmekter og problemstillingen knyttet til forvaltning av knappe naturressurser og langsiktig nasjonal handlefrihet. Spørsmålet om harmonisering av regelverket må også sees i lys av de samlede rammevilkårene som næringen står overfor, altså ikke bare rammevilkår gitt av myndighetene, men også 
andre forhold som påvirker virksomheten. Nærin-
ger som utnytter knappe naturressurser har i 
utgangspunktet rammevilkår som avviker fra 
andre næringer, eventuelt også i forhold til samme 
næring i andre land. Særskilte regler som myndig-
hetene pålegger slike næringer kan derfor inne-
bære at næringens samlede rammevilkår i større 
grad harmoniseres med andre næringer eller 
andre land.

6.5 Forenkling av lovgivningen, 
fortusigbarhet og transparens

Det er en generell målsetting ved ny lovgivning at regelverket skal gis en oversiktlig og lettfattelig form. Samtidig bør lovgivningen i størst mulig grad legge til rette for forutsigbarhet og transparens\(^8\) for dens brukere. Hensynet til forenkling, forutsig-
barhet og transparensens tilsier derfor at lovgivningen utformes på en klar og entydig måte, samtidig som

---

\(^7\) For en nærmere diskusjon om dagens konsesjonsregime, se kapittel 5.2.

\(^8\) Med transparenses siktes her til at regelverket utformes slik at rettighetene og pliktene som springer ut av bestemmelse-
ne i størst mulig grad kommer til uttrykk i lovteksten eller på annen måte er lett tilgjengelig for brukerne.
de rettigheter og plikter som skal følge av lovgivningen, så langt det lar seg gjøre, kommer til uttrykk i lovteksten. Gjennom EØS-avtalen og kraftmarkedsdirektivet er Norge også forpliktet til forutberegnelighet og transparente ved forhandling av søknader om utbygging av kraftproduksjon.

En forenklet, forutsigbar og transparent lovgivning legger til rette for at de aktører lovgivningen retter seg mot selv vil være i stand til å forutse sin rettsstilling og vurdere konsekvensene av mulige handlingsalternativer. Et forutsigbart og transparent konsesjonslovværk vil også legge til rette for at brukerne kan føre en viss kontroll med den myndighetsutøvelse som finner sted etter lovgivningen. Samtidig vil et enkelt, forutsigbart og transparent regelverk virke ressursbesparende, både for aktører og myndigheter. For aktørene vil behovet for bruk av utredninger, radgivning og konsulentjenester reduseres. For myndighetene vil slik lovgivning lette arbeidet med å håndheve regelverket, noe som vil komme til uttrykk i redusert saksbehandlingsstid. Hensynet til et oversiktlig og lettfattet rent lovgivning må imidlertid veies mot andre saker.

Det er ikke utvalgets oppgave å forordne noen fullstendig revisjon av konsesjonslovgivningen, ei heller å fremsette forslag for generelt å forenkle gjeldende lovgivning. Det vil likevel være et siktemål for utvalgsarbeidet å forøse et fremtidig hjemfallsregime som ikke kompliserer konsesjonsregelverket samtidig som konsesjonsvedtakene i størst mulig grad bygger på forutsigbare og lett tilgjenge-
viser til sin særmerknad i kapittel 10.4.2 vedrørende erstatningsplikt for staten etter Grunnloven § 105.

I forhold til de internasjonale forpliktelser vil det særlig være EØS-avtalen som står sentralt. EØS-avtalen kommenteres nærmere i kapittel 6.6.1 og i senere kapitler.

Også Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) har vært anført av enkelte interessegrupper å kunne danne grunnlag for erstatningsplikt ved innføring av et nytt hjemfallsregime for dagens offentlige eiere.

EMK oppstiller i første tilleggsprotokoll artikkel 1 visse skranker for inngrep i eiendomsrett.

I Olje og energidepartementets høringsforslag av 2002 ble det fremholdt at konvensjonen etter sin ordlyd ikke dreier seg om noe alminnelig krav om at det skal betales erstatning ved ekspropriasjon eller ekspropriasjons lignende inngrep. Det ble pekt på at etter menneskerettighetsdomstolens praksis må spørsmålet om, og eventuelt i hvilken utstrekning, det skal betales erstatning vurderes med utgangspunkt i det alminnelige kravet om proporsjonalitet som er innført i bestemmelsens første ledd førstepunktum. Domstolens praksis viser her at statene nyter en vid skjønnsmargin på dette området.

I høringforslaget av 2002 ble det lagt til grunn at forslaget ville kunne gjennomføres uten at EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 ble trådt for nær. Det ble i denne forbindelse fremhevet at bakgrunnen for lovendringsforslaget var et ønske om å styrke myndighetens langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige innretninger, samt å legge til rette for økt effektivitet og verdiskaping i kraftsektoren. Slike formål ble anført å måtte anses som fullt ut legitime for inngrep i eiendomsretten. Samtidig ble det pekt på at et eventuelt tap som følge av lovendringen ville oppstå svært langt frem i tid, og aktørene ville ha gode muligheter til å innrette seg etter de nye lovreglene. Et eventuelt tap ble også antatt å være relativt beskjedent sett i forhold til de verdier sel-skapene ville sitte igjen med, samtidig som det ble lagt vekt på at lovendringen ville fjerne en tidligere begunstiget stilling for de berørte aktører, en sær- stilling som nettopp hadde sin bakgrunn i det nære tilknytningsforhold mellom stat og kommune. Lovendringen ble også anført å skille seg sterk fra alminnelig ekspropriasjon ved at de berørte aktører økonomisk sett vil ha tilnærmet full mulighet til å utnytte de rettigheter som de i dag sitter med. Det ble også lagt til grunn at lovendringen hviler på en rimelig balanse mellom formålene bak endringen og hensynet til dagens eieres interesse i å utnytte vannfallene med tilhørende inrentninger og investeringene knyttet til dette.

Med bakgrunn i at utvalgets mandat er presisert til ikke å skulle utrede særskilt spørsmålet om erstatningsvern, har utvalget ikke vurdert forholdet til EMK protokoll 1 og det gis derfor ikke nærmere inn i en vurdering av forholdet til EMK i det følgende.

 Utvalgsmedlem Martinsen er ikke enige i denne vurderingen av EMKs betydning eller denne forståelsen/presiseringen av utvalgets mandat, og viser til sin særmerknad i kapittel 10.4.2 vedrørende erstatningsplikt for staten etter EMK.

6.6.1 Forholdet til EØS-avtalen

I åpningsbrev av 27. juni 2001 anførte EFTA Surveillance Authority (ESA) at gjeldende konsesjonsregelverk som åpner for meddelelse av tidsbegrensede konsesjoner til offentlige aktører mens øvrige aktører kun kan meddeles konsesjoner på begrenset tid med hjemfall, er i strid med EØS-avtalens artikkel 31 om etableringsrett og artikkel 40 om den frie kapitalbevegelsesrett.

Norge besvarte åpningsbrevet ved brev av 28. november 2001, hvor det ble anført at konsesjonsbestemmelsene gjelder for valtning av naturressurs for og at dette faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Norge anførte videre at konsesjonssystemet med tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall er ledd i den statlige forvaltningen av eiendomsretten til vannfallene, og at det fremgår av EØS-avtalens artikkel 125 at avtalen ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten.

Ved brev av 20. februar 2002 fremsatte ESA en grunnlagt uttalelse ("Reasoned Opinion") i saken. I uttalelsen skrev ESA at organet var unødig i Norges syn og at overvåkningsorganet mener at EØS-avtalens prinsipper om likebehandling også må gjelde bestemmelser som dreier seg om eiendomsretten og renskursforvaltningen. ESA opprettholdt på denne bakgrunn sitt standpunkt om at konsesjonsbestemmelsene er i strid med EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevægelighet av kapital.

Forholdet til EØS-avtalen inngår i utvalgets vurdering av hvordan det fremtidige regelverket bør utformes. Utvalget legger til grunn at det kun er aktuelt å foreslå lovendring som er i overensstemmelse med EØS-avtalens regler.

For å vurdere ulike alternativer i forhold til EØS-avtalens bestemmelser, har det blitt hentet inn en utredning av forholdet til EØS-avtalen fra førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo, dr. juris. Olav Kolstad. Utredningen er omfattende og drøfter i detalj de ulike modeller utvalget har vurdert.
opp mot EØS-avtalens bestemmelser om de fire friheter og avtalens forbud mot statsstøtte.


I et slikt perspektiv er det vesentlig at reglene omkring hjemfall ikke bare tilfredsstiller dagens norske, internasjonale forpliktelser, men har en evne til å motstå fremtidige krav.

Utvalgsmedlem Storødegård vil bemerke at EØS/ESA-problematikken framstår som den reelle begrunnelsen for å endre på hjemfallsinstituttet, og har lagt dette til grunn for sitt arbeid i utvalget. Ser man bort fra Norges (eventuelle) folkerettiske forpliktelser for enkeltpersoner, er den enkeltpersonen, den enkelte vertskommune og staten. Gruppene kan også defineres etter andre dimensjoner og nivåer, for eksempel privat sektor, kommunesektoren og staten. Verdinøytraliteten på grupppnvå gir større rom for regelendringer enn et krav om verdinøytralitet for enkeltaktører, men kan likevel hindre en omstilling mellom forskjellige sektorer i økonomien.

Det er verdt å merke seg at verdinøytralitet slik det er definert over, ikke garanterer en rettferdig deling mellom enkeltaktører eller mellom grupper. En kan tenke seg situasjoner der det er store inntektsforskjeller mellom enkeltaktører eller grupper. Selv om enkelte i en slik situasjon kan oppfatte det som rettferdig, for et forhold mellom aktørene eller gruppene er ikke mulig. Tilsvarende kan man tenke seg situasjoner der effektivitetshensyn – eller andre samfunnshensyn – tilsier regelendringer, men hvor et krav om verdinøytralitet hindrer slik omstilling.

Verdinøytralitet bør være et godt utgangspunkt ved utforming av nye regler. Et absolutt krav til verdinøytralitet kan være vanskelig å oppfylle når eventuelle regelendringer skal settes ut i praksis, med mindre man går veien om en kompensasjon. I teorien er det mulig å kompensere aktører eller grupper som kommer dårligere ut som følge av en endring. Utfordringen er å utforme ordninger som er treffsikre, administrativt håndterbare og ikke for kostnadskrevende.

6.7.2 Salgspress

Et annet krav som har vært fremmet i forbindelse med diskusjonen rundt hjemfall, er at eventuelt nye regler ikke må medføre et salgspress. For at et slik salgspress skal kunne oppstå, fordres det at de som har eierandelene finner det ønskelig å selge eierandelene i stedet for å motta en årlig kontantstrøm fra driftene.

Et salgspress i betydningen av at selger taper økonomisk på å bli sittende med kraftverket
etter at et eventuelt nytt regime først er etablert (innenfor de premissene mandatet legger), er ut fra økonomisk teori vanskelig å se for seg. I et velfungerende marked skal salgssummen på et gitt tidspunkt tilsvare selgers forventede fremtidige neddiskonterte inntektsstrøm.

En situasjon som gir eiere av kraftverk økte insentiver til å selge sine andeler er hvis et nytt regime fører til at prisen på kraftverk øker, for eksempel som en følge av at flere aktører ønsker å kjøpe kraftverk. Hvis prisøkningen skyldes at de nye aktørene mener å kunne drive mer effektivt enn nåværende eiere, vil imidlertid det oppståtte salgspresset ut fra et rent samfunnsøkonomisk effektivitetshensyn være ønskelig.

Dette bygger på at omsetningen av eierandelen skjer i et velfungerende marked, der det til enhver tid finnes tilstrekkelig mange kjøpere. Hvis det er begrenset med kjøpere, kan det føre til et ønske om å forsere salget av sine eierandel, basert på en antagelse om at aktørene som er raskest med å selge, oppnår den beste prisen. Konsekvensen kan bli overvekt på tilbudssiden og kjøpers marked i en kortere eller lengre periode. På den annen siden kan det tenkes at det kommer flere kjøpere etter hvert. I så fall kan det lønne seg å utsette en eventuell beslutning om salg.

En form for salgspress som kan oppstå ved enhver regelendring, er at aktører frykter at et nytt regime er til ugunst for dem selv. Det kan føre til at enkelte ønsker å selge sine eierandel for nye regler trer i kraft. Et salg motiveret ut fra slike hensyn betinger at det finnes kjøpere som er villige til å ta risikoen knyttet til regelendringen. Det er vanskelig å unngå at slike situasjoner oppstår, da det fra tid til annen er hensiktsmessig å endre regelverk.

Foruten de rent økonomiske aspektene, er det også en politisk dimensjon som kan ha betydning for hvorvidt det oppstår et salgspress ved endring av et regelverk. Det ligger i selve det politiske system og demokratiets virkemåte at det kan være et insitament til et kortsiktig eller i høyden et mellomlång tidsperspektiv. For kommuner/fylkeskommuner kan for eksempel svak økonomi i perioder, sammen med kravet om at budsjettene må holdes i balanse, føre til at man legger større vekt på kortsiktig likviditet enn på en langsiktig kontantstrøm. Jo enklere det er å omsette kraftverksandeler, jo sterkere kan det politiske presset for å realisere verdien være. Et salgspress kan derfor oppstå hvis regelverket endres slik at motkretserne til dette politiske salgspress bortfaller eller svekkes. Hvorvidt et behov for å realisere verdier faktisk medfører salg antas å avhenge av mulighetene for alternatív å kunne realisere verdier, for eksempel gjennom utleie av kraftanlegg.
Kapittel 7
Vurdering av å beholde dagens hjemfallsregime

Dagens hjemfallsordning innebærer en særordning for offentlige eiere i industrikonsejsjonlovens forstand. For en nærmere beskrivelse vises det til kapittel 5.2 om gjeldende rett. Den historiske bakgrunnen for å forme konsejsjonlovgivningen slik var blant annet å ivareta nasjonale interesser når det gjaldt eierskap og forvaltning av vannkraftressursene. For andre enn offentlige eiere medfører gjeldende konsejsjonssystem at konsedere vannfall og kraftanlegg med tilhørende innretninger tilfaller staten vederlagsfritt med full eiendomsrett ved utlopet av konsejsjons­tiden. Offentlige aktører kan på sin side bli tildelt tidsubegrenset konsejsjon uten hjemfallsviskilør. Motsvarande kan kraftverk som i dag er privateid og underlagt hjemfallsviskilør få omgjort konsejso­nen til tidsubegrenset dersom kraftverket blir offentlig eid. I det følgende blir dagens regelverk knyttet til hjemfall vurdert opp mot de grunnleggende premissene.

1. Hensynet til nasjonal råderett over vassdragsressursene

Regelverket har bidratt til å bevare et betydelig offentlig eierskap over vannkraftressursene i Norge. Gjennom det offentlige eierskapet kan myndighetene på ulike offentlige nivå påvirke utnyttelsen av ressursene.

I forhold til private konsejsjonærer gir hjemfallretten staten, innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk, handlefrihet til å påvirke hvordan ressursene brukes og hvem som bruker dem ved avsluttet konsejsjonsperiode. Selve hjemfallsinstituttet kan gi staten større langsiktig råderett over ressursene enn det som kan oppnås ved øvrig reguleringsslovgivning. Gjeldende lo­verk med hjemfall av kun en mindre andel av den totale kraftproduksjonen gir imidlertid mindre mulighet til helhetlig vurdering av ressursbruk. Hjemfall i den nåværende form kan derfor være mindre tilfredsstillende som styringsinstrument. I dagens regelverk er likevel hensynet til offentlig styring og kontroll over vassdragsressursene i vesentlig grad iavretat via de ulike offentlige nivåene gjennom deres eierskap i kraftsektoren og gjennom ulike virkemidler, herunder hjemfall.

2. Hensynet til offentlige inntekter

Hensynet til offentlige inntekter blir ivaretatt gjennom forskjellige ordninger i dagens regelverk. Offentlige inntekter fra kraftproduksjon blir tatt ut gjennom hjemfall, skatt- og avgiftsbelegging av virksomhet, konsejskraft, samt ved utbytte og verdiskaping gjennom eierskap.

Hjemfall medfører at verdier tilsvarende netto driftsinnktet etter hjemfallet tilfaller staten, og bidrar dermed til grunnrenteinndragning fra private kraftverk. Hjemfall gir også verts­kommunene inntekter ved at disse tildeles inntil 1/3 av de hjem­falke anlegg eller verdien av disse.

Med dagens regelverk er utsiktene til hjem­fallsinnktet for staten og verts­kommuner begrenset. Kun hjemfall av private konsedere kraftverk gir i dag slike inntekter, og disse står for vel 7,5 TWh/år av middelproduksjonen. En andel av disse inntektene kan tilfalle private konsejsjonærer dersom eierandeler overdras til offentlige aktører i løpet av konsejsjons­tiden, og konsejsjoner i den forbipasse omgjøres til tidsubegrensete. Det motsatte er tilfelle dersom offentlige eierendeler over­dras til private slik at konsejsjonerne omgjøres til tidsubegrenset med hjemfallsviskilør. Dagens regel­verk med begunstigelse av offentlige eiere må samtidig kunne sies å ha lagt til rette for å generere inntekter for det offentlige gjennom at eierskapet i vesentlig utstrekning har blitt holdt på det offentlige hender.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Dagens regelverk kan begrense mulighetene for omsetning. For en privat kjøper vil verdien av kraft­verket være knyttet til forventede inntekter frem til hjemfall inntrer, mens verdien for den offentlige eieren vil være knyttet til forventede inntekter i ubegrenset tid. Den private investoren vil derfor, alt annet likt, ikke verdsette kraftverket like høyt som den offentlige eieren eller andre offentlige
aktører. Til dette kommer også at myndighetene har lagt til grunn den forståelsen at opprinnelig kon-
sesjons-/utbyggingstidspunkt gjøres gjeldende dersom offentlig eide kraftverk overdras til private
aktører.

Utværlag medlem Martinse er uenig i denne opp-
fatningen av konsesjonsperioden og viser til sin særmerknad i kapittel 10.3.1.1, samt til sin artikkel "Private aktørers kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?" som publiseres i Lov og Rett i 2005.

Kraftproduksjon er en kapitalintensiv bransje som også er utsatt for risiko. Deregu-lering av kraft-
produksjon og kraftomsetning, omstrukturering og integrasjon over landegrensene stiller nye krav til selskapene og eierne, blant annet hva gjelder kapitaltilgang og kompetanse. I forbindelse med omstrukturering og eierskifte, gir regelverket offentlige aktører insentiver til å unngå å utløse tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall, noe som kan gå på bekostning av å utvikle effektive eier- og selskapsstrukturer. Norsk kraftsektor er i dag pre-
gat av en komplisert organisering, med omfat-
tende innslag av kryssseierskap. Reglene om at det pålegges tidsbegrensede konsesjoner dersom den private eierandelen overstiger en viss terskel, begrenser norske kraftselskapers muligheter til å delta i fusjoner eller kapitalutvidelser.

I de fleste transaksjonene som har omfattet fall-
rettigheter og kraftanlegg de siste årene, har Stat-
kraft vært på kjøpersiden. En årsak er at Statkraft kan erverve fallrettigheter uten hjemfalls- vilkår, i motsetning til eventuelle private interessenter. I for-
hold til andre offentlige kraftselskaper har Statkraft hatt bedre muligheter til å finansiere store investe-
ringer. Norske konkurransemyndigheter har av hensyn til effektiv konkurranses tilknytning av forskjellige regler og behandling av ulike regler. En slik innelåsing av eierposisjoner kan virke negativt for verdiskapingen i sektoren. Nye eiere som posisjoner kan tilføre selskapene ressurser, og bidra til\n
4. Hensynet til harmonisering av regelverket mellom
aktørene

Dagens regelverk innebærer en forskjellsbehand-
ling av de ulike aktørene i kraftmarkedet. Konsek
venser av dette er drøftet nærmere under punkt 3.

5. Hensynet til forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens

Kraftnæringen har de siste 15 årene gjennomgått store endringer, både når det gjelder økonomiske og juridiske rammer. Det kan være en egenverdi i å ikke endre et regelverk som er godt innarbeidet. Hjemfallsinstituttet er nedfelt i lovverket og er et langsiktig virkemiddel for forvaltningen som gir forutsigbarhet for aktørene i kraftnæringen. Hjem

Et annet forhold som kan erverve fallrettigheter uten hjemfalls- vilkår

Utværlag medlem Martinse er uenig i denne oppfattingen på dette punktet, og viser til sin særmerknad i kapittel 10.4.2, samt til sin artikkel "Private aktørers kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?" som publiseres i Lov og Rett tidlig i 2005.
Myndighetenes uttalte rettsoppfatning på dette punktet har imidlertid ført til at aktørene har umgått problemstillingen ved å holde det offentlige eierskapet på over 2/3. De siste årene har praksis i forbindelse med transaksjoner og eierskifter i hovedsak vært bruk av unntaksbestemmelsen i indusrikonsjonsloven § 1-4 fra forkjøpsrett og konsesjonsplikt når særlige hensyn foreligger. En slik forståelse av lovbestemmelsene kan føre til at det brukes ressurser på å omgå regelverket, og at det dermed ikke tjener fullt ut sin hensikt.

6. Det rettslige rammeverk

Forholdet til EØS-avtalen

Når det gjelder forholdet til EØS-avtalen, konkluderer Kolstad (se vedlegg 3) med at en ordning med tidsbegrensete konseksjoner og hjemfallsrett ikke i seg selv er i strid med EØS-avtalen. Den nærmere utformingen av en hjemfallsordning må imidlertid i følge Kolstad skje under hensyntagen til EØS-avtalens grunnleggende prinsipper.

Kolstad konkluderer i vurderingen av gjeldende hjemfallsregimes forhold til EØS-avtalen med at de ulike konseksjonsregler for offentlige og private aktører, og under sistnevnte også aktører fra land knyttet til EØS-avtalet, strider mot EØS-avtalens bestemmelser om de fire friheter, nærmere bestemt bestemmelsene om den frie etableringsrett og fri bevegelse av kapital.

Kolstads utredning konkluderer videre med at dagens hjemfallsregime synes å være uforenlig med EØS-avtalens forbud mot statsstøtte. Det dreier seg i tilfelle om bestående støtte som kan implementeres uhindret av statsstøttereglene inn-
til ESA treffer vedtak om at ordningen er uforenlig med EØS-avtalens artikel 61.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund viser til at den norske stat overfor ESA har tilkjenngitt at EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse. Det vises for så vidt til den felles særmerknad innatt i kapitel 10.4.3 punkt 5.

Forholdet til Grunnloven § 105

Gjeldende regelverk skaper ikke særskilte grunnlovsmessige spørsmål, jf. Høyesteretts avgjørelse innatt i Rt. 1918 side 401. Som nevnt i kapittel 4.1.2.2 dreide saken seg om hvorvidt innføringen av dagens hjemfallsregime med vilkår om hjemfall i fremtidige ervervskonseksjoner medførte et slikt inngrep i eierdomsretten at det oppstod strid med Grunnloven § 105. Høyesteretts flertall fant at det ikke forelå noen grunnlovsstrid.

7. Andre forhold – verdinøytralitet og salgspress

Begrepene verdinøytralitet og salgspress er i stor grad knyttet til en endring av regelverket. Det kan imidlertid hevdes at dagens regelverk i seg selv ikke er verdinøytralt mellom aktørene. Et kraftverk som går fra offentlig til privat eierskap vil isolert sett reduseres i verdi ved at konsesjonen gjøres tidsbegrenset med vilkår om hjemfall. Private aktører underlagt hjemfallsvilkår kan dessuten oppele et press for å selge en andel av eierskapet til offentlige eiere i konsesjonsperioden for å unngå hjemfall. Dersom eierskapet blir definert som offentlig kan konsesjonen omgjøres til tidsbegrenset og uten vilkår om hjemfall.
I mandatet for utvalget heter det:

"Utvalget utreder en videreført hjemfallsordning og hvordan den bør utformes. Utvalget skal også vurdere og redegjøre for konsekvensene av å oppheve instituttet."

Utvalget forstår mandatet slik at det ikke tilligger utvalget å fremme forslag om en opphevelse av hjemfallsinstituttet, men at utvalget likevel skal redegjøre for virkningene av en slik opphevelse. En avvikling av hjemfallsinstituttet vil ha virkninger både av samfunnsmessig karakter og av privatøkonomisk karakter. Utvalget vil nedenfor kort redegjøre for de ulike virkninger.


"Most hydropower plants in the world are state-owned. With few exceptions, the development, ownership and operation of large dam projects in the past has been the responsibility of government and national utilities."

Gjennom det offentlige eierskapet kan hensynet til den nasjonale kontrollen over vassdragsressursene ivaretas så langt det anses politisk ønskelig. Det norske hjemfallsinstituttet har frem til i dag bare vært et styringsinstrument overfor eiere av vannkraftproduksjon som etter industrikonseksjonloven ikke har vært regnet som offentlige.

Utvalgsmedlem Nordlund viser til at når Norge likevel åpnet for privat/utenlandsk eierskap var det av hensyn til industrialiseringen av landet. Som mottrekk til å åpne for private og utlendinger innførte man derfor hjemfallsinstituttet for å sikre offentlig eierskap og kontroll på sikt.

Utvalget vil understreke betydningen av å se virkningene av å oppheve hjemfallsinstituttet i et dynamisk perspektiv. I 2003 omfattet konsesjoner med hjemfallsvilkår vel 7,5 TWh av middelproduksjonen i Norge på 118,4 TWh, eller i underkant av 6,5 prosent av den samlede produksjonen. Virkningene av en opphevelse av hjemfallsinstituttet vil derfor ut fra et statisk perspektiv bare gjelde en slik andel av kraftproduksjonen. Efter dereguleringen av det norske energimarkedet i 1991 er det imidlertid på det rene å tenke på at en i tiden fremover vil se en større grad av omsetning av eierandelene i norske vannkraftverk, og ikke bare begrenset til omsetning mellom offentlige eiere slik det langt på veg har vært frem til i dag, men også overdragelser fra det offentlige og til ikke-offentlige foretak i industrikonseksjonlovens forstand.

Det er utvalgets syn at den kanske viktigste virkningen av hjemfallsinstituttet fra 1991 og frem til i dag har vært at det har forhindret overdragelser av eierandelene fra offentlige eiere uten hjemfallsvilkår og til eiere som vil bli underlagt hjemfallsvilkår.

I drøftingen av virkningen av en avvikling av hjemfallsinstituttet kommer man ikke utenom en vurdering av konsesjonstidens lengde. I dag er hjemfallsinstituttet knyttet nærmest sammen med ulik konsesjonstid, hvor offentlige konsesjonærer kan gis tidsbegrensede konsesjoner og ikke-offentlige konsesjonærer meddeles begrenset konsesjonstid. Det må antas at en avvikling av hjemfallsinstituttet ville ha blitt gjennomført samtidig med en omlegging av praksis for konsesjonstid, hvor alle konsesjonærer uavhengig av status blir likestilt. Dette ville enten blitt slik at alle får tidsbegrensede konsesjoner eller at alle aktører får tidsbegrensede konsesjoner.

Opphevelse av hjemfallsinstituttet innebærer at staten mister den handlefriheten som ligger i instituttet slik ordningen har fungert frem til i dag. Usikkerhet om fremtidige reguleringer for inndragning av inntekter til det offentlige og for disponering av vannfellsressursene tilsier at hjemfallsordningen videreføres som en garanti eller buffer
for staten. Uten hjemfallsinstittuttet går en ordning tapt som kan nyttes for å ivareta overordnede samfunnshensyn en gang i fremtiden. Dersom hjemfallsordningen fjernes nå, vil den aldrig kunne innføres på ny. På den annen side står det neste genera-asjon fritt å vurdere hjemfallsinstittuttet dersom det skulle vise seg at de hensyn ordningen skal ivareta, kan tas tilstrekkelig hånd om på andre måter i fremtiden.

8.1 Nærmere om konsekvenser av å oppheve hjemfallsinstittuttet

Diskusjonen nedenfor er basert på en isolert vurdering av å avvikle hjemfallsinstittuttet. Virkningsen på de ulike punkter er usikker dersom man samtidig søker å ivareta de friheter som hjemfallsinstittuttet gir reguleringsmyndighetene gjennom å gjøre endringer i andre lovregler. Totalvirkningen vil avhenge av hvordan regelverket for øvrig utformes.

1. Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene


En opphevelse vil føre til at de begrensningene på omsetning av kraftforetak som gjeldende hjem-fallsregime medfører, blir fjernet. Det er alminne-lig antatt at dette vil føre til mer omfattende over-dragelser, også til ikke-offentlige eiere. Reduksjoner i det offentlige eierskapet vil føre til tilsvarende reduserte muligheter for gjennom den offentlige eierrollen å sikre en nasjonal kontroll over vannkraftressursene.

Dersom en opphevelse kombinieres med en overgang til evigvarende konseジョンer for alle, opp-hører statens rett til på fritt grunnlag å ta stilling til den fremtidige bruken av vassdragene, for eksem-pel nedleggelse eller lignende. De gjenvarede sty-ringsinstrumenter på statens hånd vil være knyttet til revisjonsinstittuttet, det vil si den lovbestemte adgangen til hvert 30. år å foreta en revisjon av konseジョンsvilkårene. Revisjon av konseジョンer må i så fall, i den grad det er mulig, ivareta de interesser samfunnet har i forhold til ressursforvaltningen. Det foreligger klare begrensninger i revisjonsinstittuttet når det gjelder behovet for nasjonal kontroll. Det vises her til kapittel 5.2.2.3 for en nærmere beskrivelse av revisjonsinstittuttet og dets skranker.

Dersom staten uten å benytte seg av eiendomsrett ervervet gjennom hjemfallsinstittuttet skulle ønske å nedlegge et igangværende vannkraftan-legg, for eksempel av miljømessige hensyn, kan det skje ved frivillig avtale av ekspropriasjon. Det må antas å være betydelige kostnader på statens hånd forbundet med slik nedleggelse.

Følges en avvikling av hjemfallsinstittuttet av en omlegging av praksis for konseジョンstid, slik at samtlige konseジョンer meddeles på begrenset tid – for eksempel 60 år – vil staten i større grad beholde en nasjonal råderett over vannkraftressursene. Ved hvert utløp av konseジョンstiden vil staten på fritt grunnlag kunne ta stilling til om konseジョンen skal fornyes, eventuelt på hvilke vilkår. Staten vil også kunne unnlate å gi ny konseジョン dersom ressursene skal unnyttet til annet formål enn vannkraftproduksjon. Det vil således ikke være nødvendig med en ekspropriasjon for en nedleggelse av anleggene, fordi konseジョンer ikke vil ha noe rettskrav på en forlengelse av konseジョンen. Dersom konseジョンen besluttet videreført, vil staten derimot ikke ha samme frihet som med et hjemfallsinstitutt til å råde over anleggene. Staten vil heller ikke ha tilsvarende frihet som oppnå gjennom hjemfallsinstitutt dersom det ikke meddeles ny konseジョン, ettersom ressursene og anleggene fortsatt vil være eiet av opprinnelig konseジョンer.

2. Hensynet til offentlige innakter

ECON (2002) har beregnet at den totale nåverdien av de hjemfallsviklår som eksisterer i dag utgjør om lag 1,5 - 3 milliarder kroner, avhengig av kraft- prisutvikling og avkastningskrav.1 En avvikling av hjemfallsinstittuttet vil føre til at disse verdier over-

---

føres til de konsesjonærer som i dag har anlegg påheftet hjemfallsvilkår. Det er en verdioverføring som konsesjonærerne ikke på noe tidspunkt har hatt noen berettigede forventninger om.

Forutsatt at vertskommunene har krav på inntil 1/3 av de hjemfalte verdiene, kan dette utgjøre et bortfall av fremtidige inntekter på inntil 0,5 - 1 milliarder kroner, basert på nevnte rapport fra ECON. Staten vil tape av inntil 1/3 av disse verdiene overfor de konsesjonærer dersom de vil overlevere kjønings- eller tilknyttet fordele til offentlige aktører før hjemfallet, og konsesjonen vil derfor omgjøres i tidsubegrenset velfylte.

Spørsmålet blir om dette tapet i offentlige inntekter kan erstattes ved andre måter, for eksempel gjennom beskatnings- eller konsesjonsomstilling. Det er en forutsetning om at sielle virkemidler tilfeller at de private konsesjonærer ikke har noen berettiget forventningsomstilling.

Forutsatt at vertskommunene har krav på inntil 1/3 av de hjemfalte verdiene, kan dette utgjøre et bortfall av fremtidige inntekter på inntil 0,5 - 1 milliarder kroner, basert på nevnte rapport fra ECON. Staten vil tape av inntil 1/3 av disse verdiene overfor de konsesjonærer dersom de vil overlevere kjønings- eller tilknyttet fordele til offentlige aktører før hjemfallet, og konsesjonen vil derfor omgjøres i tidsubegrenset velfylte.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Karlsen

Ved hjemfallet tilfeller kraftanlegget med alle fysiske anlegg og naturressursene det offentlige verdilagssiften. Denne verdioverføringen fra konsesjonærer til det offentlige vil opphøre ved en avvikling av hjemfallsinstituttet.

Dersom fremtidige hjemfallet av private konserderte verk tielsvarende ca. 7,8 TWh skulle falle bort, ville dette innebære en betydelig overføring til private eiere. Tabell 8.1 tar utgangspunkt i tabell 5.1 i avsnitt 5.3.2. Det er forutsatt at nye Tyin vil ha en produksjon på 1390 GWh og at Fortun kraftverk får konsesjon i løpet av 2005. Tabell 8.1 viser den anslåtte nåverdien per 1.1.2005 ved ulike pris- og renteforutsetninger.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kroner per kWh</th>
<th>3 %</th>
<th>4 %</th>
<th>5 %</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2,3</td>
<td>7,6</td>
<td>6,0</td>
<td>4,7</td>
</tr>
<tr>
<td>2,5</td>
<td>8,3</td>
<td>6,5</td>
<td>5,2</td>
</tr>
<tr>
<td>2,5</td>
<td>9,0</td>
<td>7,0</td>
<td>5,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Av dette vil anslagvis 80 prosent tilfalle Norsk Hydro ASA og ca. 20 prosent tilfalle Elkem ASA.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Ryssdal

Medlemmet Ryssdal vil påpeke at Karlsen verken har regioidert for de modeller han har benyttet, men det grunnlaget for de valgte pris- og rente forutsetninger eller kildene for de forutsetningene som er benyttet.

Karlsen refererer til en pris på 2,3 - 2,7 øre/kWh. Dette medlem vil påpeke at et slik prisnivå må referere seg til et svært begrenset utvalg av omstillingsspriser på kraftverk de siste årene. Ved de fleste transaksjonene av en viss størrelse siste 10 årene har gjenomsnittlig omstillingssprisen vært i underkant av 2 kr/kWh, hvorav et betydelig antall har vært transaksjoner der Statkraft har overtatt eierandel og forhørterøvere omstilling i kommunale og fylkeskommunale kraftelsaksoppsikter.

Som det fremgår av flertallets merknader, har ECON (2002) etter oppdrag fra Olje- og energidepartementet beregnet den totale nåverdien av de hjemfallsverdi som eksisterer i dag til om lag 1,5 - 3 milliarder kroner avhengig av kraftprisutvikling og avkastningskrav.

Verdiberegning må foretas konkret ut fra det enkeltes kraftverks fremtidige inntekter slik også ECON har gjort. En vesentlig forutsetning er kraftverkens skattemessige posisjon. Dersom de skattemessige verdiene er lave, vil det gi betydelig høyere grunnrenteskatt, og dermed lavere kraftverksverdi enn dersom de skattemessige verdiene er høyre. Videre er det viktig å ta i betraktning kraftverkenes reinvesteringbehov og bruksstid/magasinkapasitet. Karlsens beregninger sier derfor lite om verdien av de aktuelle kraftverkene.

Som det fremgår av flertallets merknad må det videre tas i betraktning at deler av disse verdier etter gjeldende regelverk tilfeller de private konserderte verk tielsvarende ca. 7,8 TWh skulle falle bort, ville dette innebære en betydelig overføring til private eiere.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranses:

En avvikling av hjemfallsinstituttet vil medføre en generell lettelse av kraftsektorens rammevilkår. En konsesjonsrettslig barriere for ønskede forretningsmessige omstruktureringer vil bli fjernet ved at det ikke lenger vil være konsesjonærs status som vil være bestemende for fremtidige konse-
sionsvilkår. Det må antas at denne likebehandlingen av aktørene vil kunne bidra til et mer velfunge-
rende marked for omstruktureringer og selskaps-
kontroll. Sannsynligvis vil dette føre til at private og utenlandske eierinteresser i større grad vil være interessert i å kjøpe vannfall med kraftanlegg i Norge.

Offentlige eiere som i dag ikke er pålagt hjem-
fallsvilkår vil kunne få økt handlefrihet til å delta i omstruktureringer og bedre tilgangen til et større kapitalmarked. En lettelse i rammevilkårene må antas å øke verdien av deres eierandel.

En opphevelse av hjemfallsinstituttet vil også påvirke disinsentivet som ligger i hjemfallssordningen når det gjelder investeringslysten. Valg av kon-
sesjonsregime vil være avgjørende for hvordan ins-
entivene endres. Velger en å gi konsesjoner på evig tid vil disinsentivproblematikken isolert sett elimi-
neres. Hvis en i stedet velger å meddele konsesjonsregime vil ikke faller bort ved enkelte sak. Den usikkerheten som ligger i nye kon-
sesjonsvilkår, vil ikke falle bort ved en avvikling av hjemfallsinstituttet. Det er også eksempler fra den senere tid hvor konsesjonærer har ansett slike nye konsesjonsvilkår som så tyngende at man har over-
veid å frasi seg konsesjonen.

4. Hensynet til harmonisering av regelverket mellom aktørene
En avvikling av hjemfallsinstituttet vil innebære en harmonisering av regelverket mellom aktørene med hensyn til konsesjonsregelverkets vilkår om hjemfall.

5. Hensynet til forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens
En opphevelse av hjemfallsinstituttet vil isolert sett kunne legge til rette for forutsigbarhet og transpa-
ren. Virkningsgraden vil likevel avhenge av hvor-
ledes et fremtidig regelverk som er innrettes, særlig med henblikk på konsesjonstidens lengde.

Konsesjoner på evig tid vil gi størst grad av økt forutsigbarhet og transparens. Dersom samtlige konsesjonærer derimot meddeles konsesjon på begrenset tid - slik lovens hovedregel i dag er - vil konsesjonærers forutsigbarhet og systemets transparens helt ut avhenge av hvilke inntektene og konsesjonsmetoder som etableres rundt spørsmålet om forlengelse av konsesjon ved utløpet av konsesjonperioden.

6. Det rettslige rammeverk. Forholdet til EØS-avtalen
En avvikling av hjemfallsinstituttet med virkning for alle vil bety at dagens forskjellsbehandling fjernes. En slik avvikling må antas ikke å ha noen selv-
estand virkning i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Ettensom avvikling av hjem-
fallsinstituttet ligger utenfor utvalgets mandat, er dette spørsmålet ikke direkte berørt i den EØS-
utredning utvalget har innhentet.

7. Andre forhold – verdiøytralitet og salgspress
En avvikling av hjemfallsinstituttet vil ikke være verdiøytralt i den betydning at endringen ikke medfører omfordeling av økonomiske verdier. Som omtalt under punkt 2 kan endringen isolert sett medføre en omfordeling av verdier på om lag 1,5 - 3 mrd. kroner.

En avvikling av hjemfall vil oppheve den innelå-
singen dagens regelverk medfører for offentlige eiere. Som omtalt under punkt 3 kan en slik end-
ring gi offentlige eiere økt handlefrihet, samtidig som konsesjoner gitt til offentlige eiere forblir tid-
subegrenset. Avvikling av hjemfall kan ikke sies å gi salgspress, men heller bedrede muligheter for å delta i omstrukturingsprosesser. Imidlertid, som påpekt under kapittel 6.7.2, kan beslutningsprosessen i politiske organer medføre at offentlige eieres vurderinger av avhendelse av eierposisjonen investeringer i kraft-
bransjen baseres på et kortsluttet eller i høyden mellomlant tidsperspektiv. Avvikling av hjemfall vil fjerne de konsesjonsrettslige hindre for salg av slike eierposisjoner.

8. Virkninger for dagens private eiere
En opphevelse av hjemfallsinstituttet vil føre til at de konsesjonærer som i dag har konsesjoner påheftet hjemfallsvilkår, får konsesjonen omgjort slik at hjemfallsvilkåret bortfaller. Dette vil kunne gi en verdiskjon på konsesjonærens hånd. Hva denne verdiskjonen består i, vil være avhengig av hvorledes den eksisterende konsesjonen innrettes fremover. Dersom konsesjonen omdannes fra tidsbegrenset til en tidsbegrenset konsesjon, vil ver-
diskjonen kunne bli betydelig på konsesjonærens hånd. Videreføres konsesjonen på samme tids-
Fellesmerknad fra medlemmene hjemfallsinstituttet avoppel avheng av hvilke rettigheter konsesjonøren i tilfelle har til en forlengelse av konsesjonen ved utløpet av konsesjonstiden, og hvilke plikter han har til å foreta en nedleggelse av anlegget dersom konsesjonen ikke forlenges. I henhold til vassdragsreguleringssloven § 21 nr. 1, plikter eieren å fjerne anlegget etter konsesjonstidens utløp dersom ny konse­sjon ikke kommer i stand. Gis ny konsesjon for eksempel for nye 60 år, vil verdiøkningen avheng av hvilke vilkår som settes for den nye konsesjonen, både av naturfaglig og av økonomisk karakter. Det vises til drøftingen under punkt 3.

Det kan konkluderes med at en opphevelse av hjemfallsinstituttet for dagens private eiere gjennomgående vil føre til at kraftanleggene øker i verdi.

9. Virkninger for dagens offentlige eiere

Hjemfallsregelverket innebærer ulike konkurran­sevilkår altså ettersom eierne regnes som offentlige eller ei. Offentlige eiere meddeles i dag konsesjon på evigvarende tid, mens ikke-offentlige gis konse­sjon på begrenset tid, normalt 60 år. I tillegg kommer at ved salg til andre enn offentlige, har myndighetene lagt til grunn den forståelse at det nye eierens konsesjonstid regnes fra opprinnelig kon­sesjonstidspunkt eller fra det opprinnelige utbyg­gingstidspunkt, jf. kapittel 5.2.1.3.

Utvalgsmedlem Martinsen er uenig i denne oppf­fatningen av konsesjonsperioden og viser til sin særmerknad i kapittel 10.3.1.1, samt til sin artikkel "Private aktørens kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?" som kommer i tidsskriftet Lov og Rett i 2005.

En avvikling av hjemfallsinstituttet vil føre til at markedet for omsetning av eierandelene i kraftan­legg utvides vesentlig, ved at alle ervervvere likestil­ltes. Dette må antas å føre til at markedsverdien av kraftanleggene øker. I følge økonomisk teori kan økte muligheter for omsetning isolert sett også bedre effektiviteten, og derved også øke verdiene uten omsetning av eierandelene.

På samme måte for de ikke-offentlige aktø­rene vil verdiøkningen i stor grad avheng av hvorle­des konsesjonsinstituttet uten en hjemfallsordning innrettes. Det vises til drøftingen under punkt 8.

8.2 Fellesmerknad fra medlemmene Martinsen og Ryssdal

Utvalgsmedlemmene Martinsen og Ryssdal, som i utvalget representerer Energibedriftenes landsforening (EBL) og Prosessindustriens Landsforening (PIL), vurderer virkningene av en opphevelse av hjemfallsordningen. Disse medlemmene beklager at utvalgets mandat ikke tillater at en avvikling av hjemfallsinstituttet drøftes på lik linje med andre alternativer.

Som en generell kommentar til flertallets merknader ovenfor, peker mindretallet på at flertallet flere steder kommenterer en opphevelse av hjem­fallsinstituttet kombinert med opphevelse av systemet med tidsbegrensede konsesjoner. Dette er misvisende, da det selvfølgelig ikke er nødvendig å oppheve systemet med tidsbegrensede konsesjoner selv om man skulle oppheve hjemfallsordningen.

En tidsbegrensset konsesjon innebærer at man har en offentligrettlig tillatelse til å forestå driften av et kraftverk for en bestemt periode, "kone­sjonsperioden". Ved utløpet av konsesjonsperi­oden er det opp til konsesjonsmyndighetene å beslutte hvorvidt den som eier fall og anlegg skal kunne få nye tillatelser til videre drift, eller om andre hensyn gjør seg gjeledende med den følge at virksomheten i ytterste konsekvens må nedleg­ges. Dette er imidlertid noe helt annet enn et hjemfall hvor de fysiske eierandelene knyttet til anlegg og fall fratas eieren og overføres til andre. Utvalgsmedlemmene Martinsen og Ryssdal mener at en kombinert opphevelse av hjemfall og systemet med tidsbegrensede konsesjoner er uheldig og urealistisk holdt opp mot premisene for utvalgets vurderinger. Flertallets vurdering av konsekvensene av opphevelse av hjemfallsinstitut­tet faller på enkelte punkter skjevt ut på grunn av dette kombinerte perspektivet. En klar forutset­ning for mindretallets standpunkt om at opphe­velse av hjemfallsinstituttet er mest hensiktsmes­sig, er å øvige virkemidler for kontroll med utnyttelsen av vannfalsressursene videreføres, herunder at konsesjonene som meddeles gis for en tidsbegrensset periode.

Med dette utgangspunkt er en opphevelse av hjemfallsinstituttet det virkemiddel de etter disse medlemmets oppfatning er best egnet til å realisere de målsettinger som ligger til grunn for utvalgets arbeid og som har kommet til uttrykk gjennom premisene som er gjennomgått i kapittel 6.

Det skal her kort redegjøres for mindretallets vurderinger av virkningene av å oppheve hjem­fallsinstituttet, holdt opp mot de premisser disse medlemmer finner relevant for vurderingen. Først presenteres imidlertid utvalgsmedlemmene Mar­tinsen og Ryssdals syn på enkelte overordnede spørsmål.
Hjemfallsinstituttet ble etablert i en tidlig fase av utbygging av norske vannfall, ved begynnelsen av forrige århundre. Reglene ble til i en tid hvor samfunnsforholdene var grunnleggende forskjellige fra forholdene i dag, og hvor lovgerver fremmet andre målsettinger enn konsesjonsreglene kan fremme i dag. Norge var på denne tiden en fattig nasjon med mangel på kapital til utbygging i egen regi. I innstillingen fra konsesjonslokomiteen av 4. mai 1907 heter det på side 34 at "Til disse foretagender udkræves nemlig betydelige kapitaler, som vanskelig kan reises indenlands". Samtidig var det behov for utbygging av vannkraftproduksjon, med sikte på en "økonomisk emancipation fra udlandet og større økonomisk selvhjulpenhed, hvis betydning ikke bør undervurderes" (samme innstilling på side 19). Hjemfallsinstituttet ble utviklet som en kompromissløsning som mulig (samme innstilling på side 19). Hjemfallsinstituttet ble utviklet som en kompromissløsning som mulig, gjorde den industrielt viktige utbyggingen av norske vannfall, samtidig som den sikret at vannfall og tilhørende anlegg ikke permanent kom på utenlandske hender.


1. Hensynet til nasjonal råderett over vassdragsressurserne


Nasjonal ressurskontroll er ikke bare nødvendig ved konsesjonstidens utløp. I konsesjonsperioden vil nasjonal styring og kontroll med vassdragsressursene kunne utoves gjennom håndhevelse av fastsatte konsesjonsviklar og periodisk revisjon av konsesjonsviklar etter de regler som gjelder for dette. I tillegg til konsesjonlovene har staten et omfattende sett av virkemidler i annen lovgivning. Det vises her også til hovedkonklusjonene i ECON-rapport nr. 21/02, ”Eierskapsnøytrale konsesjonsregler for vannkraftproduksjon”, utført for OED i tilknytning til hjemfallsarbeidet. Her heter det blant annet; "Andre lover og reguleringer ivaretar i det alt vesentlige de samme ressursforvaltnings- og miljøhensynene som hjemfall både på kort og lang sikt”.

2. Hensynet til offentlige inntekter

Dette premisset knytter primært an til inndragning av grunnrente. Inndragning av grunnrente blir generelt fremhevet som et viktig hensyn for hjemfall.

I den utstrekenen staten ønsker å inndra grunnrente, bør dette foregå på en måte som best mulig ivaretar formålet og som ikke påvirker driften unødvendig negativt. Staten har utviklet grunnrenteskatten som det mest effektive instrument for inndragning av grunnrente og som ikke virker vridende på et selskaps investerings- og driftsbeslutninger. Inndragning av grunnrente, bør derfor skje gjennom grunnrentebeskatning.

Sammenlignet med grunnrenteskatten, er hjemfall et lite hensiktsmessig virkemiddel for inndragning av grunnrente. Ved konsesjonstidens utløp inndras alle verdier uavhengig av om investeringen genererer grunnrente eller ikke og hjemfallsinstituttet vil følgelig slå våkårlig ut i forhold til inndragning av grunnrente. I tillegg kommer at hjemfall har en svært negativ effekt i forhold til investeringer og effektiv drift, særlig mot slutten av konsesjonspérioden. Dette er uheldig samfunnøkonomisk. Manglende optimal utnyttelse av anleggene som følge av manglende investering vil dessuten igjen redusere selskapenes resultater og derigjennom det offentliges inntekter i form av beskatning.

Effekten av å inndra grunnrente ved hjemfall reduseres videre ved at kraftverket i lang tid etter hjemfall vil betale betydelig lavere skatt enn uten hjemfall, fordi avskrivninger og frinntekt vil øke og derved redusere den skattepliktige inntekt.

Branse er generelt hardt beskattet gjennom skatter og avgifter. I tillegg til grunnrenteskatt inndras også grunnrente ved eiendomsskatt, overskuddsskatt, avståelse av konsesjonskraft, konsesjonsavgifter og næringsfond. Det er da ikke grunnlag for å inndra ytterligere verdier i form av hjemfall med den negative effekt hjemfall har for driften av kraftverket.

Medlemmene Ryssdal og Martinsen vil påpeke at det flere steder i utredningen står at "... nettoinntekten om for eksempel 60 år i all hovedsak vil være grunnrente." (her hentet fra kapittel 9.2). Disse medlemmene vil påpeke at dette ikke er en riktig beskrivelse av virkeligheten. Anlegg som har gått konsesjonspérioden ut, vil i svært mange tilfeller ha behov for betydelige nyinvesteringer selv om de er i fullt driftsmessig stand på hjemfallsidspunktet. Dette illustreres best ved at det blant annet i følgende vassdrag er bygget helt nye kraftverk til erstatning for de opprinnelige anleggene: Bjolvefossen, Meraker, Tyin, Frøystul, Tyssedal, og Sauda. I blant annet følgende vassdrag vil det i nær fremtid bli bygget nye anlegg til erstatning for de opprinnelige: Jørpeland, Sauda og Svelgen. I tillegg blir det løpende erstattet betydelige komponenter i de fleste kraftstasjoner inntil en konseksjonspériode, herunder turbiner, generatorer og apparatanelgje, og det blir gjennomført betydelige rehabiliteringer av damanlegg.

Betydelige deler av nettoinntekten fra for eksempel 60-75 år etter at kraftverket ble satt i drift vil derfor være avhengig av at det investeres i anleggene. Hvor stor andel av nettoinntekten fra kraftverkene i perioden etter hjemfall som er grunnrente, og hvor mye av nettoinntekten som er et resultat av nødvendige reinvesteringer, avhenger derfor av hva slags type kraftverk det dreier seg om og hvilke investeringsbehov som gjør seg gjeldende.

Flertallet fremhever at usikkerhet med hensyn til fremtidige reguleringsregimer for inndragning av inntekter til det offentlige tilsier at hjemfallsregime bør bevares som en buffer. Til dette bemerkes at dersom inndragning av grunnrente i fremtiden ikke skulle bli tillatt gjennom beskatning, er det lite sannsynlig at dette hensyn tillates ivaretatt gjennom hjemfall som er et langt mer inngripende tiltak enn beskatning.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

En opphevelse av hjemfallsordningen vil etter mindretallets oppfatning klart føre til et mer velfunge rende marked for omsetning av kraftverk og eierandeler i slike. Hindringene for ulike aktørers investeringer i kraftsektoren vil bli vesentlig mindre, og et konsesjonssystem uten hjemfall vil gi bedre forutberegnelighet for aktørene.

Mer forutsigbare rammebetingelser, mer uhindret omsetning og bedret konkurranse i markedet for salg av kraftverk vil etter mindretallets vurdering samlet sette føre til mer effektiv ressursbruk i kraftsektoren som helhet. På dette punktet kan utvalgsmedlemmene Martinsen og Ryssdal i det alt vesentlige tilføre flertallets merknader ovenfor. For å avhjelpe usikkerhet med hensyn til investeringer mot slutten av konsesjonspérioden, bør spørsmålet om fremtidig drift avklares i god tid før konsesjonspériodens utløp.

4. Hensynet til harmonisering av regelverket og til forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens

Utvalgsmedlemmene Martinsen og Ryssdal er enige med flertallet i at opphevelse av hjemfallsinstituttet
vil innebære en harmonisering av regelverket mellom aktørene og en forenkling av regelverket som legger til rette for økt forutsigbarhet og transparens.

5. Forholdet til EØS-retten, EMK og Grunnloven §§ 97 og 105

Opphevelse av hjemfallsinstituttet skaper ingen problemer i forhold til EØS-avtalen forutsatt at hjemfallet oppheves med virkning også for de private konserjonærer som i dag er underlagt hjemfall.

Opphevelse av hjemfallsinstituttet skaper heller ingen problemer i forhold til Grunnloven og EMK.
Kapittel 9

Andre modeller for et fremtidig hjemfallsregime

Et fremtidig hjemfallsregime kan utformes på en rekke måter. For det første kan det gis ulike utforminger hva gjelder innholdet i hjemfallsvalkåret, det vil si ved angivelsen av hva det egentlig er som skal hjemfalle. Videre vil det være ulike metoder for å implementere et nytt hjemfallsregime, eksempelvis kan hjemfallsvalkår pålegges direkte ved lov (lønnpunktmodellen) eller vilkårene kan innføres ved at det oppstilles et lovverk hvor hjemfallsvalkåret pålegges i forbindelse med overdragelser av konsesjonspliktige rettigheter (transaksjonsmodellen). Fremtidens hjemfallsregime vil også kunne undergis ulike utforminger med hensyn til slikt som:

- hvilke ressurser som skal omfattes av det nye regimet
- tidspunktet for hjemfall - konsesjonstidens lengde
- fordeling av hjemfalte verdier
- hvilket rettssubjekt som skal motta hjemfalte anlegg mv.

Nedenfor vil de modeller utvalget har funnet mest aktuelle bli gjennomgått. De ulike modellene vil vurderes opp mot de premisser som er beskrevet i kapittel 6.

9.1 Hjemfallsvalkårets innhold – hva skal hjemfalle?

Hjemfallsvalkåret kan gis ulikt innhold ved den nærmere fastlegging av hva det er som skal hjemfalle ved utløpet av konsesjonstiden. Utvalget har vurdert flere alternative modeller som gjelder hjemfallets innhold. I hovedtrekk har de mest aktuelle modellene vært tradisjonelt hjemfall lik det hjemfallsinstitutt som følger av dagens lovgivning, ressurshjemfall hvor kun selve vannfallet omfattes av hjemfallet og partielt hjemfall hvor hjemfallet omfatter både en ideell andel av vannfallet og kraftanlegget.

Flertallet har kommet til at tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør og partielt hjemfall står som hovedalternativer når det gjelder modeller for innholdet i hjemfallsinstituttet. Tradisjonelt hjemfall drøftes nærmere nedenfor i kapittel 9.1.1, kapittel 9.1.2 omhandler tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør, mens partielt hjemfall gis en nærmere beskrivelse nedenfor i kapittel 9.1.3.

I sin felles særmerknad i kapittel 10.4.3 fremmer medlemmene Felix, Lund og Nordlund forslag til to andre hjemfallsmodeller, og hvor en nærmere avklaring av forholdet til EØS-retten vil være avgjørende for valget mellom disse. Forslaget til transaksjonsmodell er nærmere beskrevet i kapittel 9.3.2.3.

9.1.1 Tradisjonelt hjemfall

Tradisjonelt hjemfall tilsvarer innholdsmessig det hjemfallsinstitutt som har vært lagt til grunn i norsk konsesjonslovgivning frem til i dag. Det nærmere innholdet følger av gjeldende industrikonsesjonslov § 2 fjerde ledd post 17 og vassdragsreguleringssaken § 10 nr. 4.

Etter industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 17 omfatter hjemfall av konsept vannfallet: ”... vannfallet med alle de innretninger, hvorigjennom vannets løp og leie forandres, såsom damanlegg, kanaler, tunneler, bassenger, rørledninger m.m., de til utbyggingen og kraftanlegget ervervede grunnstykker og rettigheter, kraftstasjonene med tilhørende maskineri og annet tilbehør samt arbeiderboliger og andre bygninger, som hører med til kraftanlegget.”

Det som ikke tilfeller staten kan staten videre ”innløse for dets verdi etter skjønn på sin bekostning eller forlange fjernet innen en av departementet fastsatt frist”. Av vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 følger et hjemfallet av en vassdragsregulering omfatter: ”... reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og med de bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen.”

Hvilke bygninger og innretninger staten kan forlange ved hjemfall vil i tvistetilfelle avgjøres ved skjønn.

Dersom reguleringen består i ”påbygning eller utvidelse av en eldre regulering, kan de andeler i det hele anlegg m.v. som tilhører den eller dem
9.1.1.1 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensyn

1. Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftforsure

Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftforsurene er et grunnleggende hensyn ved hjemfallsinstituttet. Et tradisjonelt hjemfall innebærer en overføring av eiendomsretten til både vannfall, vassdragsreguleringer og samtlige anlegg tilhørende kraftverket. Hjemfallet vil derfor gi staten full råderett over utnyttelsen av ressursene. Som eier vil det være full anledning til å beslutte eksempelvis nedleggelse av kraftproduksjonen, oppgradering og vedlikehold av kraftanlegget, endringer i utnyttelsen av ressursen, alternative eierskap til fall og kraftanlegg mv.

2. Hensynet til offentlige inntekter

Det offentliges inntekter gjennom hjemfallsinstituttet er avhengig av hvilke verdier det er som hjemfaller. Tradisjonelt hjemfall omfatter hele kraftanlegget, og vil derfor i utgangspunktet være den modell som gir det offentlige høyest inntekter.

Spørsmålet om hvilke inntekter hjemfallet medfører for det offentlige er avhengig av hvilken modell som gir det offentlige høyest inntekter. Hjemfallet er et relativt enkelt institutt å forholde seg til både for myndighetene og aktørere.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse er i hovedsak knyttet til like vil-kår for alle aktører i kraftbransjen. Med alle aktører siktes det her i utgangspunktet til både eksisterende eiere og potensielle erververe. Like rammevilkår er en sentral forutsetning for å legge til rette for effektiv ressursbruk i en konkurransebasert kraftnæring. Hvorvidt tradisjonelt hjemfall ivaretar dette hensynet beror på hvordan det nye regimet implementeres. Dette er omtalt i kapittel 9.3.

Generelt kan hjemfallet føre til at konsesjonærer har svekkete inntekter til investeringer og vedlikehold mot slutten av konsesjonsperioden. Det skyldes at konsesjonærer ikke alltid får alle inntekter som genereres over en investeringsleveid, og dette kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført eller blir utsatt. Enhver hjemfallsordning vil ha negative konsekvenser for investeringsinsentivene ved at vannfall og anlegg hjemfaller vederlagsfritt til staten. Denne problemstillingen er et resultat av at en ønsker en viss politisk kontroll, og kunne vært unngått ved bortfall av hjemfallet. I hvilken grad en hjemfallsordning har negative konsekvenser for investeringsinsentivene avhenger først og fremst av andelen som tilbakeføres til konsesjonæren på hjemfallstidspunktet og investeringens horisont sett i forhold til den gjenværende konsesjonstiden. Ulike virkemidler kan avbøte deler av denne negative konsekvensen ved det tradisjonelle hjemfallet. En problemstillingen og aktuelle virkemidler drøftes nærmere i vedlegg 1 om investeringsinsentiver og vedlikehold.

4. Hensynet til harmonisering av regelverket mellom aktørene

Hensynet til harmonisering av regelverket mellom de ulike aktørene i kraftbransjen hører i hovedsak inn under de ulike implementeringsmåter av et nytt hjemfallsregime, jf. kapittel 9.3.

5. Hensynet til forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens

Tradisjonelt hjemfallet er et relativt enkelt institutt å forholde seg til både for myndighetene og aktørere. Hjemfallet omfatter hele kraftanlegget og en slik modell unngår derfor en del avgrensingsvan-skeligheter som vil kunne følge av alternativer som gir hjemfallet et annet og mer avgrenset innhold. Instituttet i seg selv vil også måtte anse å være for-utsigbart i den forstand at det ikke er noen tvil om hva som skjer på hjemfallstidspunktet. Innholdet i hjemfallsvikåret vil også være rimelig klart angitt i lovens ordlyd.
6. Det rettslige rammeverk. Forholdet til EØS-avtalen
Dr. juris Olav Kolstads utredning om forholdet til EØS-avtalen viser at det tradisjonelle hjemfallsvil-kåret ikke i seg selv skaper EØS-rettslige problem-stillinger. Den nærmere utformingen av en hjem-fallsordning må imidlertid i følge Kolstad skje i overensstemmelse med EØS-avtalen.

7. Andre forhold – Verdinøytralitet, salgspress
Både spørsmålet om verdinøytralitet og om dagens eiere vil oppleve det fremtidige hjemfallsregimet som et salgspress, er ett knyttet til hvordan det nye regimet innføres. Her skal det kun pekes på at tradi-sjonelt hjemfall til en viss grad, og noe avhengig av en konsesjonstid som legges til grunn, vil medføre en overføring av verdier fra dagens eiere til staten.


9.1.2 Tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør
9.1.2.1 Hovedtrekk ved modellen
Modellen bygger på den tradisjonelle hjemfallsord-ningen, men kombineres med kompensasjon til konsesjonæren ved hjemfallstidspunktet i form av etteroppgjør.

Hjemfallet omfatter som tradisjonelt hjemfall hele kraftanlegget i form av vannfall, kraftverk og reguleringer.

Etteroppgjøret vil enten bestå av en eierandel eller økonomisk kompensasjon for tilsvarande andel av det hjemfaltes markedsverdi. Den nøyaktige størrelsen på eierandel eller økonomisk kompen-sasjon er ikke avgjørende for fremstillingen av denne modellen, men det må være en forutsetning at eierandelen eller kompensasjonen ikke er så stor at den rokker ved hensynet til nasjonal råde-rett over vannkraftressursene og hensynet til effektiv ressursbruk. Ved kompensasjon i form av eierandel vil det være uhensiktsmessig å overføre denne andelen til staten før den igjen tilbakeføres til konsesjonæren.

Modellen kombinerer to hovedhensyn. Som for det tradisjonelle hjemfall vil staten etter denne modellen ha full eierådighet etter hjemfallet og stå fritt til å disponere over de hjemfalte anlegg. Samtidig vil konsesjonæren på hjemfallstidspunktet enten få anledning til å fortsette som deleier av kraftanleggene, eller bli kompensert økonomisk for deler av de verdier som tilfølger staten ved hjem-fallet i form av et etteroppgjør. Videre innebærer kompensasjonsordningen at denne modellen gir bedre investeringsinsentiver enn tradisjonelt hjem-fall uten vederlag. Effekten for investeringsinsenti-vene vil i hovedsak avhenge av kompensasjonens størrelse, jf. vedlegg 1.

Staten vil ved denne modellen stå fritt til å velge om kraftproduksjonen i et vassdrag skal nedlegges eller om utnyttelsen skal endres i betydelig grad. Den samme disposisjonsrett vil ikke oppnås der-som en konsesjon gjøres tidsbegrenset uten hjem-fall. Selv om staten kan la være å fornye konsesjo-nen, vil presset fra konsesjonæren være betydelig for at kraftproduksjonen skal fortsette så lenge konsesjonæren fortsatt er eier av kraftanleggene helt og fullt.

En vesentlig endring av utnyttelsen av et vassdrag som har vært brukt til kraftproduksjon kan være aktuelt dersom deler av overføringer av ned-borftsett tas ut, ved innføring av omfattende minste-vannføring av hensyn til miljø og andre allmenne interesser, eller ved kombinert utnyttelse av vassdraget som medfører reduksjon av kraftproduksjo-nen. Slik kombinert utnyttelse vil kunne være aktuelt når det er konkurranse om vannuttak og utta-kene ikke kan skje uten til skade for en eller flere interesser i vassdraget. Eksempler på slik utnyt-telse kan være uttak til vannforsyning eller fiske-opdrett.

Dersom kraftproduksjonen nedlegges, vil det ikke være aktuelt med noen økonomisk kompensa-sjon i form av etteroppgjør til konsesjonæren. Ved vesentlig endring av utnyttelsen av vass-draget som medfører redusert kraftproduksjon, vil etteroppgjør i form av eierandel kunne skje ved samtykke fra konsesjonæren ved hjemfallstids-punktet. Ønsker konsesjonæren i stedet å bli kom- pensert økonomisk for tilsvarande andel av det hjemfaltes markedsverdi i samsvar med de nye vil-kår, står det konsesjonæren fritt.

Hensynet til nasjonal råderett over vannkraft-ressursene ivaretas ved denne modellen fullt ut ved at staten selv kan velge å disponere over de hjemfalte vannkraftressursene. Det er ikke mulig nå presist å angi samtlige hensyn som kan være avgjørende for at staten selv velger å disponere over anleggene etter endt konsesjonsperiode.
Slike hensyn kan for eksempel være at staten vil overta anleggene helt og fullt for å oppnå en optimalisering av kraftproduksjonen i ett eller flere tilknyttede vassdrag. Det kan videre for eksempel være aktuelt for staten å overta anlegg i bestemte vassdrag som er av betydning for landets kraftfor- syningsvirksomhet, eller for å oppnå optimal kraftut- vekslig med andre land.

Dersom staten nyttet retten til å disponere over alt vann og alle anleggene til fortsatt kraftproduksjon, skal konsesjonæren ved hjemfallet kompensere res økonomisk for den fastsatte andelen av det hjemmaltes marked overståd ut fra bruken av vannressursene ved hjemfallstidspunktet.

Mindretallet Felix, Lund og Nordlund foreslår subsidiært en rettighetsmodell som prinsipielt ligger nær det som her er omtalt, jf. fellesmerknaden i kapittel 10.4.3.

9.1.2.2 Videre drift

Muligheten for at staten går til nedleggelse eller en betydelig endring av utnyttelsen av vassdraget eller selv velger å disponere over de hjemmalte vannkraftressursene, kan redusere forutberegneligheten noe for konsesjonæren ved hjemfallstidspunktet og skape usikkerhet med hensyn til fremtidige investeringer. For å ivareta disse hensynene legges det etter denne modellen opp til at staten senest 10 år før konsesjonen utløper skal ha avklart om konsesjonæren ved hjemfallstidspunktet skal få etteroppgjør i form av en eierandel.

Ved etteroppgjør i form av eierandel vil konses- jonæren ved hjemfallstidspunktet settes i stand til å fortsette driften av kraftverket i felles eierskap med staten. Det må finnes frem til en selskapsform for anleggene som ikke medfører ubegrenset ansvar for staten. Det er ikke hensiktsmessig å få fastsette detaljerte regler for organiseringen av det felles eierskapet. Dette spørsmålet må løses av myndighetene når det er tatt standpunkt til om konsesjonæren skal få etteroppgjør i form av en eierandel senest 10 år før hjemfallstidspunktet.

Dersom staten velger å selge hele eller deler av sin eierandel eller leie den ut, vil konsesjonæren ved hjemfallstidspunktet ha adgang til å kjøpe eller leie andelen innenfor de regler som da gjelder for fri kapitalbevegelighet, fri rett til etablering og statsstøtte. Adgangen til å leie ut anleggene i kon- sesjonsperioden forut for hjemfallet gir en reell mulighet også for dagens eiere til å beholde eierskabet i konsesjonsperioden, og samtidig bygge opp egenkapital for å kunne erverve statens andel ved et eventuelt salg etter hjemfallet. Reelle strukturendringer i kraftmarkedet gjennom langsiktige lei-
drift etter konsesjonstidens utløp. Eiermessig kontinuitet etter hjemfallet vil også bidra til gunstige investeringsinsentiver mot slutten av konsesjonsperioden.

Det partielle hjemfallet legger til rette for eiermessig kontinuitet ved den andel eieren får beholde i vannfall og kraftverk.

På denne bakgrunn har man vurdert et partielt hjemfald som omfatter en andel av hele kraftanlegget, både vannfallet, reguleringer og tilliggende kraftverksanlegg. Hva gjelder lovregulering kan en bestemmelse i hovedsak kunne utformes liktende med bestemmelser for tradisjonelt hjemfald, med unntak av at en andel overføres til staten i motsætning til det hele, jf. beskrivelsen i kapittel 9.1.1.

I denne modellen forutsettes følgende på hjemfallstidspunktet:
- En andel av fall og anlegg beholdes av konsesjonæren.
- Konsesjonæren og staten rår selv over sine respektive andeler av kraftproduksjonen, magasin og vanntilsig.
- Konsesjonæren har rett til å forestå den videre driften av kraftverkene med mindre særleg hensyn tilliser en annen ordning. Staten og konsesjonæren beslutter i felleskap hvorledes videre driften av anlegget skal organiseres basert på forutsetningen om forretningsmessig drift og at partenes ansvar er begrenset til sin andel av selskapsaktiva.
- Det åpnes for at staten skal ha rett til å innløse konsesjonærens andel av anleggene, mot full erstating, hvis særlege samfunnsmessige hensyn tilsier det.

For å sikre forutberegnelighet for konsesjonær og unngå usikkerhet med hensyn til fremtidige investeringer, skal det avklares senest 10 år før konsesjonen utløper om anlegget skal drives videre.

9.1.3.2 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensyn

1. Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene

Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene ivaretas i utgangspunktet ved at staten skal avgjøre hvorvidt det skal ytes ny konsesjon for videre drift av kraftverket, eventuelt på hvilke vilkår den videre drift skal kunne finne sted. Dette gjelder uavhengig av hjemfallsmodell.

Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene er et grunnleggende hensyn ved hjemfallsinstituttet. Et partielt hjemfald innebærer en overføring av en andel av eiendomsretten til både vannfallet, vassdragsreguleringer og samtlige anlegg tilhørende kraftverket. Hjemfallet vil derfor gi staten vesentlig inntelystelse over utnyttelsen av ressursene. Med dagens konsesjonssystem og de rettigheter som forslåss gitt ved det partielle hjemfallet, herunder en rett til innløsning av konsesjonærens andel, vil det være full anledning til å beslutte eksempelvis nedleggelse av kraftproduksjonen, oppgradering og vedlikehold av kraftanlegget, endringer i utnyttelsen av ressursen mv.

2. Hensynet til offentlig inntekter

Sammenlignet med tradisjonelt hjemfald vil andelen av statens inntekter reduseres med den andel som beholdes av konsesjonær.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse er i hovedsak knyttet til om det er like vilkår for alle aktører i kraftbransjen. Med alle aktører siktes det i utgangspunktet til både eksisterende eiere og potensielle erververe. Like rammevilkår er en sentral forutsetning for å legge til rette for effektiv ressursbruk i en konkurransebasert kraftnæring. Hvorvidt partielt hjemfald ivaretar dette hensynet beror derfor i stor grad på hvordan det nye regimet implementeres, jf. kapittel 9.3.

En ordning med partielt hjemfald kan imidlertid redusere de administrative ressursene som benyttes på en ordning med foregrepem hjemfald. Generelt kan hjemfald føre til at konsesjonær har svekkede insentiver til investeringer og vedlikehold mot slutten av konsesjonsperioden. Dette skyldes at konsesjonærer ikke alltid får innektene de genereres over en investering slovvar tid, og dette kan føre til at samfunnsekonomin lønningsomme investeringer ikke blir gjennomført. Partielt hjemfald omfatter i motsætning til det tradisjonelle hjemfallet ikke hele kraftanlegget, og vil bidra til å dempe disinsentivene til investeringer som er en konsekvens av en hjemfallsordning. Dette vil imidlertid avhenge av størrelsen på den partielle andelen og beregningen av denne. Det må likevel antas at disinsentiver i forhold til investeringer, alt annet likt, vil være mindre ved partielt
hjemfall enn ved tradisjonelt hjemfall, jf. Sørgards utredning vedlegg 2.

4. Hensynet til harmonisering av regelverket mellom aktørene

Hensynet til harmonisering av regelverket mellom de ulike aktørene i kraftbransjen hører i hovedsak inn under de ulike implementeringsmåter av et nytt hjemfallsregime, jf. kapittel 9.3, samt hvilke akter som omfattes av et nytt hjemfallsregime.

5. Hensynet til forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparens

Det partielle hjemfallet bygger på de samme prinsipper som det tradisjonelle hjemfallet hva gäller fysisk avgrensning av det som hjemfaller, jf. kapittel 9.1.1.

Det partielle hjemfallet reiser noen nye problemstillinger rundt organisatoriske og driftsmessige forhold, men disse er av samme karakter som de vi har i dag i tilknytning til produksjonselskaper som eies i et fellesskap. Det må antas at det partielle hjemfallet forhinder kontroll over investeringer og kontroll over konsesjonspériodens slutt, samt forhold knyttet til konsesjonærens vedlikeholdsplikt. 

En rett for konsesjonæren til å beholde eierandel gir trygghet og forutsigbarhet knyttet til drift og utøvelse av eierskap.

6. Det rettslige rammeverk. Forholdet til EØS-avtalen

Det vises til Kolstad, som legger til grunn at det partielle hjemfallsmodellen ikke reiser noen nye problemstillinger rundt organisatoriske og driftsmessige forhold, men disse er av samme karakter som de vi har i dag i tilknytning til produksjonselskaper som eies i et fellesskap. Det må antas at det partielle hjemfallet forhinder kontroll over investeringer og kontroll over konsesjonspériodens slutt, samt forhold knyttet til konsesjonærens vedlikeholdsplikt. 

En rett for konsesjonæren til å beholde eierandel gir trygghet og forutsigbarhet knyttet til drift og utøvelse av eierskap.

7. Andre forhold – Verdinøytralitet, salgspress

Det partielle hjemfallet vil innebære en redusert overføring av verdier fra konsesjonæren til stat og kommuner, sett opp mot det tradisjonelle hjemfallet. For øvrig vises til kapittel 9.1.1.1 punkt 7. Salgspresset vil antagelig være lavere enn i tradisjonelt hjemfallet i og med at konsesjonæren blir sittende med en eierandel utover hjemfallstidspunktet.

9.2 Konsesjonstidens lengde

I en gjennomgang av hvilken konsesjonstid som er formålstjenlig må flere sentrale forhold vurderes. Ut fra mandatet er utvalget blant annet bedt om å vektlegge styring og kontroll med forvaltning av vannkraftressursene, hensynet til offentlige inntekter og god ressursbruk, verdiskaping og konkurranse i kraftmarkedet. I tillegg må en ta hensyn til hvordan de enkelte aktørene blir berørt av valgt konsesjonstid. Den endelige vurderingen av hvilken konsesjonstid som best dekker de forskjellige hensynene blir naturlig nok påvirket av hvilken hjemfallsmodell som velges, med andre ord hjemfallets innhold. Når det gjelder øvrige premisser i mandatet antas det at konsesjonspériodenens varighet i seg selv er av mindre betydning, i alle fall dersom man ikke vurderer svært kort eller svært lang konsesjonstid.

I gjeldende lov kan aktørene som er underlagt hjemfall gis en konsesjonstid på inntil 60 år, jf. Industrikonsesjonsloven §2 fjerde ledd punkt 17. Ved revisjon av industrikonsesjonsloven i 1969 viste konsesjonslovkomiteen til at en konsesjonstid på 60 år måtte anses å gi konsesjonæren "rikeleg mulighet for utbygging, amortisering, rimelig forrentning og driftsherregevinst". Konsesjonslovkomiteen vektla her at 60 års konsesjonstid er tilstrekkelig til å sikre utbygging av nye kraftverk. 

I Olje- og energidepartementet høringsnotat av 29. november 2002 ble det foreslått å øke konsesjonstiden til 75 år. Hensikten var å bedre effektiviteten i kraftmarkedet og å avbøte verditapet for de aktørene som i dag har tidsbegrensede konsesjoner, og som etter lovendring skulle få gjort sine konsesjoner tidsbegrenset med hjemfellsvilkår. Det ble fremholdt at en økning av konsesjonstiden fra 60 til 75 år kunne gjennomføres uten å svekke samfunnets styring og kontroll med vassdragsressursene i vesentlig grad.

For at staten skal ha en reell styring og kontroll med ressursene må man med jevne mellomrom kunne foreta en ny konsesjonssommessig verdering av videre drift og villkårene for dette. Isolert sett trekker hensynet til styring og kontroll i retning av kort konsesjonstid da det gir samfunnet hyppigere anledning til å revurdere disse forholdene. 

Hvor lang konsesjonstid som er ønskelig ut fra hensynet til styring og kontroll avhenger i noen grad av hvilket hjemfallsregime som velges. Ved tradisjonelt hjemfall har staten ved utlopet av konsesjonen full kontroll og disposisjonsrett over vannfall og anlegg. Dette er ikke i samme grad tilfelle under et regime med partielt hjemfall. Det trekker i retning av at konsesjonspérioden kan være lengre ved tradisjonelt hjemfall enn ved partielt hjemfall.

2 Ot.prp. nr. 69 (1966-1967) side 38


Utevalget peker på at verdien av et kraftverk vil bli lavere jo nærmere en kommer hjemfallstidspunktet. Riktignok vil alle i utgangspunktet stå overfor samme pris, men selskapene kan ha ulik tilgang til informasjon og ulike forventninger om å kunne påvirke hva de faktiske hjemfallsreglene til slutt vil bli. Problemet vil øke jo kortere tid det gjenstår til hjemfall, og vil være større desto lavere diskonteringsrente aktorene benytter. Dette er illustrert skjematisk i tabell 9.1, hvor den relative verdien av et kraftverk med begrenset konsesjonstid er satt opp mot et verk med uendelig tidshorisont. Det er fortsatt en realrente etter skatt mellom 3 og 6 prosent, og at kontantstrømrer for hjemfallet neddiskonteres med samme
Tabell 9.1 Relativ verdi i forhold til uendelig kontantstrøm. Prosent

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tidshorisont</th>
<th>Realrente etter skatt</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>3 pst.</td>
</tr>
<tr>
<td>Uendelig</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>75 år</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>60 år</td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>50 år</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>40 år</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>30 år</td>
<td>59</td>
</tr>
<tr>
<td>20 år</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>10 år</td>
<td>36</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Transaksjoner gjennom konsesjonsperioden kan således være påvirket av spekulasjoner dersom regelverket knyttet til hjemfallsinstituttet er uklart eller dersom markedssaktørene har ulik vurdering av sannsynligheten for at hjemfallsreglene kan bli endret til gunst for konsesjonærer. Videre kan gevinsten av å gjennomføre transaksjoner, eller andre former for omstrukturering, være lavere når det er få år til hjemfall. Å få full gevinst av fusjon eller oppkjøp kan ta tid, og med få år igjen til hjemfall rekker en kanskje ikke å realisere tilstrekkelige effektivitetsgevinster. Dette kan medføre konservering av eierforhold og organisasjonsstrukturer i årene før hjemfallet inntreffer. Effektivitetsensynet vil derfor trekke i retning av en lang konsesjonsperiode, fordi det da vil gå lengre tid før problemstillingene ovenfor blir aktuelle.

I et hjemfallsregime der eierne får beholde deler av kontantstrømmen etter hjemfall vil problemene rundt investeringer, transaksjoner og omstrukturering være mindre. Konsesjonsperioden kan derfor være kortere i et regime der kraftverkseier får beholde deler av eierskapet eller markedssverdien etter hjemfall, enn i et regime med tradisjonelt hjemfall uten vederlag. Dette vil imidlertid avhenge av utformingen av systemet, og kreve et klart regelverk som ikke skaper usikkerhet.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil vise til at en vurdering av konsesjonstidens lengde innehar et generasjonsperspektiv som ikke har fått den fortrinnledte oppmerksomhet i debatten rundt hjemfallsordningen. Hjemfallssaken gjelder spørsmålet om eierskapet til vårt lands kanskje viktigst naturressurs - vassdragene. Det kartet som følger med disse medlemmers felles merknad, jf. kapittel 10.4.3, viser til fulle at store deler av Norge er berørt av vannkraftutbygging. Hvor lang konsesjonstid som settes - innenfor de aktuelle tidshorisont 60 eller 75 år – vil derfor kunne ha stor betydning for fremtidige generasjoner muligheter for å bestemme forvaltningen av egne naturressurser. Alene dette hensynet tilsier at konsesjonstiden ikke under noen omstendighet settes lenger enn 60 år.

9.3 Implementering av et nytt regime

Et nytt hjemfallsregime kan implementeres på ulike måter. Utvalget har i hovedsak vurdert to alternativer; det første ved å pålegge direkte ved lovvedtak (lovtidspunktmodellen) og det annet ved overdragelse av konsesjonspliktige rettigheter (transaksjonsmodellen). Lovtidspunktmodellen beskrives og drøftes i kapittel 9.3.1, og transaksjonsmodellen i kapittel 9.3.2.

9.3.1 Lovtidspunktmodellen

En måte å innføre et nytt hjemfallsregime er ved å pålegge de vannfall og reguleringer som skal omfattes av det fremtidige regimet, konsesjoner med vilkår om hjemfall. Rent praktisk innføres hjemfallsviklåret ved lovvedtak som for det første omgjør meddelte konsesjoner til å inneholde et slik hjemfallsviklår og for det annet pålegger ukonsekedere vannfall konsesjoner med hjemfallsviklår.

9.3.1.1 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensyn

1. Hensynet til nasjonald råderett over vannkraftressursene

Graden av nasjonal råderett som etableres gjennom hjemfallsinstituttet avhenger primært av hjemfallsviklårets innhold og konsesjonstidens lengde. Implementeringsmåten har i denne sammenhengen sin hovedbetydning i forhold til hvorvidt modellen effektivt innfører vilkår om hjemfall. Lovtidspunktmodellen innebærer at samtlige vannfall og reguleringer som skal omfattes av hjemfallsregimet, føres inn under det nye regimet fra et bestemt tidspunkt. Modellen er derfor svært effektiv når det gjelder innføring av et nytt hjemfallsregime.
2. Hensynet til de offentlige inntekter

Også hjemfallsinstituttets betydning for offentlige inntekter vil avhenge av hvor effektivt vilkår om hjemfall innføres. Lovtidspunktmodellen vil i denne forbindelse være den mest effektive metode for innføring av vilkåret. Den nærmere betydning for offentlige inntekter avhenger likevel også av den konsesjonstid som legges til grunn og hjemfallvilkårets innhold.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse


4. Hensynet til harmonisering av regelverket mellom aktørene

En modell som innfører det nye regimen på like vilkår for eksisterende og potensielle eiere, samtidig som det ikke skilles mellom ulike potensielle eiere, vil gi størst grad av harmonisering av regelverket mellom aktørene i kraftbransjen.

5. Hensynet til forenkling av lovgivningen, forutsigbarhet og transparente

Lovtidsunktmodellen gir like konsesjonsregler for samtlige aktører i kraftbransjen, og vil derfor innebære en forenkling av lovgivningen i forhold til dagens regelverk hvor ulike aktører underlegges ulikt konsesjonsregelverk. Modellen vil samtidig være forutsigbar og transparent ettersom vilkårene pålegges direkte ved lovvedtak fra lovgivningstidspunktet.

6. Det rettslige rammeverk. Forholdet til EØS-avtalen

Dr. juris Olav Kolstads EØS-utredning konkluderer med at implementering i tråd med lovtidspunktmodellen ikke skaper EØS-rettslige implikasjoner.


7. Andre forhold – Verdinøytralitet, salgspress

Verdinøytralitet

Innføring av et nytt hjemfallsregime ved lovtidspunktmodellen medfører at dagens eiere gjennom lovvedtak direkte pålegges vilkår om hjemfall. Hjemfallsvilkåret vil isolert sett redusere verdien av kraftanlegget. Den verdioverføring dette medfører vil avhenge både av innhodet i hjemfallsvikaret og den konsesjonstid som legges til grunn.

Samtidig vil et nytt hjemfallsregime som innføres ved lovtidspunktmodellen medføre et større marked for omsetning av kraftproduksjonskapasitet, ettersom samtlige aktører, både eksisterende eiere og samtlige potensielle eiere, velger åkelikes og likestilles med hensyn til vilkår om hjemfall. Eierøynitrals hjemfallsregler legger til rette for at eksisterende eiere vil ha reell mulighet til å avhende eierandeler. Dette kan øke effektiviteten og bidra til verdiskaping.

Salgspress

Når det gjelder spørsmålet om salgspress, er det vanskelig å se at de økonomiske virkninger av innføring av et eierskapsøynitralt hjemfallsinstitutt ved lovtidspunktmodellen skaper slike økonomiske insentiver at det etableres et press for dagens eiere til å selge seg ut av kraftproduksjonen, jf. drøftelsen i kapittel 6.7.2.

I hvilken grad modellen vil medføre salg fra offentlige eiere vil bero på flere forhold, herunder hjemfallsvikårets innhold, alternative muligheter for langsiktig utleie og regelverk knyttet til budsjettering og disponering av inntekter fra slike salg.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil vise til sin fellesmerknad i kapittel 10.4.3, der det fremgår at Olje- og energidepartementets egne konsulenter i hjemfallssaken – ECON Senter for økonomisk analyse – har uttalt at et eierøynitralt hjemfallsinstitutt vil kunne føre til "et salgsras" og at kommuner vil selge seg ut i betydelig grad. Overgang fra evigvarende til tidsbegrensite konsesjoner for dagens offentlige eiere vil være et disinsitament til å fortsette som eiere frem til hjemfallsstidspunktet.

9.3.2 Transaksjonsmodellen

En annen fremgangsmåte for implementering av nytt hjemfallsregime er å pålegge konsesjonsplikt ved nærmere bestemte direkte eller indirekte overdragelser av konsesjonspliktige vannfallsret-
Hjemfall

9.3.2.1 Sentrale momenter ved transaksjonsmodellen

En transaksjonsmodell kan utformes på flere måter. Hvorvidt modellen er egnet for innføring av et nytt hjemfallsregime i den forstand at regimen faktisk vil omfatte en vesentlig andel av landets vannkraftressurser, er fullt ut avhengig av modellens nærmere utforming. I hovedsak er det der konsesjonsplikten er knyttet til erverv av store selskaper som direkte eller indirekte innehar konsesjonspliktige vannfallsrettigheter, at de største mulighetene for alternative utforminger viser seg. Som to ytterpunkter kan det for aksjeselskaps vedkommende i den ene ende nevnes konsesjonsplikt utløst ved overdragelse av en enkelt aksje, og i det annet ytterpunkt at nærmere hele slike selskap må overdras før konsesjonsplikt inntrer. Fastleggelse av grensen for konsesjonsplikt og hvorledes de ulike erverv skal reguleres, er en stor utfordring ved transaksjonsmodellen.


Overdragelser av vannfall eller andeler i vannfall

Overdragelser av andeler i selskap med ubegrenset ansvar og direkte eierskap i vannfallet

Når det gjelder overdragelser av andeler i selskap med ubegrenset ansvar og direkte eierskap i vannfallet, er det viktig å ta hensyn på de enkelte eierskapstegnene og hvordan disse kan tilrekke seg mot endringer i eierskapet. For det første er det viktig å ta hensyn på det aktuelle eierskapet og hvordan denne kan tilrekke seg mot endringer i eierskapet. For det andre er det viktig å ta hensyn på den aktuelle eierskapstegnene og hvordan disse kan tilrekke seg mot endringer i eierskapet. For det tredje er det viktig å ta hensyn på de enkelte eierskapstegnene og hvordan disse kan tilrekke seg mot endringer i eierskapet.

Et alternativ er å se på spørsmålet om hvorvidt reglene er egnet til innføring av en slik model. Dette kan være av hensyn bak transaksjonsmodellene, der konsesjonsplikten kan knyttes til enkeltparosaksjoner eller overdrager av andeler i selskap. Denne anledningen å vise fra rimelighetsbetraktninger. Den konsesjonsfrie salgsadgang vil her være spesielt angitt og det vil ikke ha noen betydning for spørsmålet om konsesjonsplikt om det foretas en rekke små overdragelser eller noen få store overdragelser i selskapet. Det skyldes at imidlertid utfordringer til den praktiske gjennomføringen av en slik modell, spesielt i forbindelse med overdragelser i selskap i komplekse eierstruktur. Dette omtales senere.

Alternativt kan konsesjonsplikten knyttes til 


Alternativt kan konsesjonsplikten knyttes til 


Alternativt kan konsesjonsplikten knyttes til 

rom gis dagens eiere. Samtidig vil også en høyere terskel medføre en svekkelse av effektiviteten ved implementeringen av det nye regimet.

Et ytterligere moment ved transaksjonsalternativet er at aksjonærer som velger å foreta overdragelser som utøser konsesjonspunkt og pålegg av vilkår om hjemfølje, samtidig vil redusere verdi en i selskapet for de gjenværende aksjonærer. Tilsvarende virkning vil kunne følge av overdragelser foretatt i bakenforliggende eierskapsledd, jf. nedestående drøftelse av konsesjonspunkt ved slike overdragelser. En transaksjonsmodell vil på denne måte representere en usikkerhet for aksjonærerene. Slik usikkerhet kan også medføre inngåelse av aksjonæravtaler som løser eierskapet ytterligere.

**Indirekte erverv - overdragelser i bakenforliggende selskapsledd**

En transaksjonsmodell må ta høyde for overdragelser også i bakenforliggende eierskapsledd. Noe annet vil åpne for omgåelser av det nye hjemfallei- regimet.

Eierstrukturen i det norske kraftsektorene er i dag svært kompleks og sammensatt. Dette skaper betydelige utfordringer ved utformingen av en implementeringsmodell basert på transaksjoner. Det naturlige er å selve konsesjonspunktene og hjemfallei-kvåret også ved overdragelser i bakenforliggende ledd, plasseres på det rettssubjekt som direkte innehar den konsesjonspiktive vannfalsrettigheten (rettighetssubjektet). Utgangspunktet er da at terskelen for konsesjonspunkt og spørsmålet om hvorvidt overdragelser skal akkumuleres (badekarmodellen) eller vurderes entkeltvis (med visse konsolideringsprinsipper), blir tilsvarende som over.

**Medlemmene Felix og Lund** mener at eierstrukturen i norsk kraftforsyning i dag ikke fremstår som spesielt komplisert. Eierstrukturen utgjøres i hovedsak av kommuner, fylkeskommuner og staten, med unntak av privateide kraftverk. ”Krysserskap” mellom offentlig eide verk fremstår i hovedsak som regional samordning eller sameie stat/kommune.

Utvalget peker på at det ved overdragelser i bakenforliggende ledd, må etableres en metode for å fastslå hvordan slike overdragelser skal virke inn på rettighetsselskapets konsesjonspunkt. Dette kan stille seg noe ulikt for de forskjellige selskapsformer.

Ved overdragelser i bakenforliggende selskap med ubegrenset ansvar er det naturlig at slike erverv regnes med fullt ut som erverv på rettighetssubjektets hånd. Dette vil være i tråd med de tidligere nevnte synspunkter om at erverv av andeler i selskap med ubegrenset ansvar er å likestille med erverv av ideell andel i selskapets eiendeler (herunder da vannfalsrettigheter). Såfremt det er selskap med ubegrenset ansvar i hele eierskapskjenen, vil dette gjelde uavhengig av antall selskapsledd det er mellom selskapet der andelsoverdragelsen faktisk skjer og rettighetssubjektet.

Når det gjelder selskap med begrenset ansvar, stiller saken seg noe annet ved et ønsker å åpne for en viss mulighet for omsetning i rettighetssubjektet uten at konsesjonspunkt skal oppstå. I slike tilfelle er det i hovedsak to hovedalternativer med hensyn til hvordan overdragelser i bakenforliggende ledd kan håndteres.

For det første kan det benyttes et såkalt blokkprinsipp. Prinsippet går i korte trekker i tilfelle av at overdragelsen av et bakenforliggende selskap regnes fullt ut som erverv i et vannfalleiende selskap såfremt eierskapet mellom to selskapene overlenger en bestemt terskel. Blokkprinsippet er et kjent prinsipp i gjeldende konsesjonsregime. Et eksempel finner man ved konsesjonspunktene for av erverv av aksjer eller parter i selskap med begrenset ansvar. Industrikonsesjonsloven § 36 etablerer for det første konsesjonspunktet for av erverv av mer enn 20 prosent av partene i et vannfalleiende selskap med begrennet ansvar. I bestemmelsens annet ledd fremkommer det at tilsvarende gjelder for av av erverv i et selskap med begrenset ansvar som direkte eller indirekte eier aksjer eller parter som representerer en femdel av samtlige aksjer, parter eller stemmer i et selskap med begrenset ansvar.

Ved bruk av et blokkprinsipp, må det fastlegges en terskel for andel i eierskapskjeden for når overdragelser bak i kjeden skal regnes med. Naturlige terskelverdier kan være 90 prosent, 2/3, 50 prosent eller 1/3 i eierskap, uttersom eierskap ut over disse skrankene gir den bakenforliggende eier en nærmere bestemt selskapsrettlig innflytelse på neste ledd. Hvor terskelen legges vil naturlig nok påvirke handlingsrommet for dagens eiere og hvor effektivt hjemfallei-kvåret implementeres. En høyere terskel øker eierses frihet men også muligheten for omgåelser. Men også en relativ lav terskel kan gi betydelige muligheter for utshuling, avhengig av hvordan overdragelser gjennom eierskapskjeden foretas over tid.

Alternativt kan det legges til grunn et såkalt **gi nnomstrømingsprin sipp** hvor eierinteressen overdragelsen representerer i det vannfalleiende...
selskap beregnes rent matematisk i forhold til de eiersits som ligger mellom de to selskapene. Virkningen av et slik prinsipp er at selv en temmelig stor overdragelse i et selskap langt bak i eierskapskjeden, raskt vil utgjøre en svært liten andel i det vannfalleiende selskap selv om eierpostene mellom de to selskapene gjennomgående er relativt høye, eksempelvis over 50 prosent. Det innebærer at en ny aktør kan oppnå alminnelig flertall i det vannfalleiende selskap uten at gjennomstrømningsprinsippet medfører at hjemfallsvilkår innføres. I denne sammenheng er det viktig å ha i minne at dagens eierstruktur i kraftbransjen er svært kompleks med mye kryss eierskap og en rekke bakenforliggende eierskapsledde.

Både blokkprinsippet og gjennomstrømningsprinsippet skaper en rekke utfordringer når det gjelder å lage regelverk for oppfølgning av konsesjonsplikten. Eksempelvis i forhold til hvordan senere overdragelser av mellomliggende selskapsposter skal håndteres mv. Det går ikke nærmere inn på dette her, men det må utdypes i detalj der som det ønskes å gå videre med transaksjonsmodellen basert på et av disse prinsippene.


Unntak fra konsesjonsplikten

Over er det i grove trekk skissert hovedprinsipper og enkelte utfordringer knyttet til en implementeringsmodell som gir dagens eiere et visst handlingsrom uten å bli berørt av det nye regimet. Det kan i tillegg tenkes at det er ønske om at det oppstilles adgang til å vedde unntak fra konsesjonsplikten i visse tilfeller. Slike unntak vil da gi dagens aktører ytterligere handlingsrom uten konsesjonsplikt og hjemfallsvilkår. Eksempelvis vil fusjoner i utgangspunktet innebære at hjemfalls vilkår påleggøs på tilsvarende måte som ved overdragelse til tredjepart. Dersom det oppstilles unntaksregler for fusjoner vil det innebære økte muligheter for uthuling av hjemfallsinstituttet.

9.3.2.2 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensyn

Som beskrevet over, kan transaksjonsalternativet utformes på en rekke ulike måter, og de ulike utformingsalternativene har svært ulike virkninger. I det følgende vurderes ulike variabler av transaksjonsalternativet mot de premisene utvalget har lagt til grunn for arbeidet med forslaget til et fremtidig hjemfallsregime.

1. Hensynet til nasjonal råderett over vannkraftressursene

Som nevnt over vil graden av nasjonal råderett som etableres gjennom et nytt hjemfallsregime primært avhenge av hjemfallsvilkårets innhold og konsesjonstidens lengde. Implementeringsmåten vil i denne forbindelse få sin hovedbetydning i forhold til hvorvidt modellen effektivt innfører selve vilkåret om hjemfall. En transaksjonsmodellens effektivitet i så henseende er derfor svært nært knyttet til dens nærmere utforsking.

Hvor effektivt et transaksjonsbasert hjemfallsregime vil innføre vilkår om hjemfall, avhenger av hvordan dagens eiere velger å agere etter endring av konsesjonsregelverket. Dersom det ikke foretas konsesjonspliktige overdragelser, vil det ikke innføres nye vilkår om hjemfall. Dersom modellen utformes på en slik måte at den åpner for direkte eller indirekte overdragelse av eiendomsrett i selskap med begrenset ansvar til vannkraftressursene uten å utløse implementering av vilkår om hjemfall, vil modellen legge til rette for uthuling av hjemfallsinstituttet. Eksempelvis vil en konsesjonsgrense basert på erverv av mer enn 33 prosent av aksjene i et aksjeselskap med konsesjonspliktige rettigheter føre til omgåelser ved at det ikke overdras eierposter som overstiger denne grensen. Således kan

Andre former for erverv av konsesjonspliktige rettigheter


NOU 2004: 26
Kapittel 9
Hjemfall

100
hele selskapet overdras til tredjepart uten utløsning av konsesjonsplikten, så lenge det enkelte ererv,
eller en gruppe av konsoliderte ererv, ikke over-
stiger 33 prosent. En eventuell konsolidering av
ulike ererv skaper i seg selv særskilte problemstil-
linger. En konsolidering må finne sted på objektivt
grunnlag og vil kunne være vanskelig å føre bevis
for. Et slik system vil derfor kunne uthule hensyn-
et til nasjonal råderett over vannkraftressursene.
Også en transaksjonsmodell basert på badekarmo-
dellen og gjennomstrømningsprinsippet kan gi
rom for omgåelser, dersom terskene for konses-
ionsplikten ikke settes svært lavt.

I den grad det foretas transaksjoner som utløs-
er konsesjonsplikt, vil transaksjonsalternativet
bidra til ivaretakelse av hensynet til nasjonal råde-
rett gjennom hjemfallsvilkåret. Alternativet vil der-
for i større grad sikre nasjonal råderett dersom det
legges til grunn at det ikke kan foretas overdragel-
sler av eierandeler overhodet, verken i det vann-
fallseiende selskap eller i bakenforliggende ledd,
uten at konsesjonsplikten inntrer. En slik modell kan
på sin side skape store innelåsingseffekter og virke
hammende for effektiviteten i markedet for omset-
ing av kraftproduksjon, jf. nedenfor.

2. Hensynet til de offentlige inntekter

Hjemfallsinstituttets betydning for offentlige inntek-
ter vil også avhenge av både vilkårets innhold,
konsesjonstid og hvor effektivt vilkår om hjemfall
innføres. Også her vil derfor den nærmere utfor-
ming av transaksjonsmodellen være avgjørende
for hvor effektivt det nye hjemfallsregimet imple-
menteres og derigjennom i hvilken utstrekning
hensynet til offentlige inntekter ivaretas. Vurderin-
gene blir i stor grad sammenfallende med det oven-
stående om forholdet til nasjonal råderett.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og
konkurranse

Et transaksjonsalternativ vil være vesentlig mer
ressurskrevende både for aktører og myndighet-
tene enn en lovtilstandsmodell. Graden av res-
ssursbruk vil avhenge av hvor kompleks modellen
vil være, og ressursbruket må antas å være størst
i tilfelle bruk av badekarmodellen og gjennom-
strømningsprinsippet. Ved en modell som legger
konsesjonsplikten på enkeltoverdragelser og føl-
ger et blokkprinsipp, antas ressursbruket å være
noe lavere. Også her må imidlertid ressurser
benyttes både for vannfallselskapet som skal følge
opp sin konsesjonsplikt, myndighetene som skal
kontrollere at plikten følges og aktører som ønsker
å erverve andeler men samtidig tilpasse seg slik at
det ikke utløses vilkår om hjemfall.

En transaksjonsmodell som skissert over vil skape
like vilkår for alle potensielle erververe, og
vil derfor legge til rette for konkurranse i markedet
for ererv av vannfallsproduksjon. Modellen ska-
per imidlertid ikke like vilkår mellom dagens eiere
og potensielle kjøbere, noe som kan medføre at
dagens eierposisjoner løses innen de rammer
transaksjonsalternativen gir for agering uten utløs-
ning av konsesjonsplikten. Modellen kan også redu-
sere omfanget av fusjoner mv, med mindre reglene
gir unntak for dette. Potensialet for økt verdiskap-
ing gjennom omstrukturering av markedet vil
derfor i mindre grad bli utnyttet.

4. Hensynet til harmonisering av regelverket mellom
aktørene

Transaksjonsmodellen vil medføre at hjemfallsre-
gimet harmoniseres for samtlige fremtidige po-
tensielle erververe. Regimet vil derimot ikke harmo-
nisere blant eksisterende og potensielle fremti-
dige eiere.

5. Hensynet til forenkling av lovgivningen,
forutsigbarhet og transparens

Transaksjonsalternativen vil forutsette et klart
regelverk for når konsesjonsplikten inntrer. Som
gjennomgått over må modellen baseres på et kom-
plisert konsesjonsregelverk, både hva gjer metodene
for fastsettelse av konsesjonsplikt, og mulighetene
for oppfølging av konsesjonsplikten.

Selv om regelverket som etableres er klart nok,
kann det være vanskelig å forutberegne fremtidige
konsesjonsvilkår der selskapsstrukturen er kom-
plisert. Videre kan modellen slå forskjellig ut for
dagens eiere avhengig av hvordan eierskapet er
ordnet på lovendringstidspunktet.

Som nevnt i kapittel 9.3.2.1, vil aksjonærer som
velger å foreta overdragelser som utløser konse-
sjonsplikt og pålegg av vilkår om hjemfall, samtidig
redusere verdien i selskapet for de gjenværende
aksjonærer. Modellen vil derfor være uforutsigbar
for aksjonærer og innebære et usikkerhetsmo-
ment med hensyn til selskapets fremtidige verdier.

6. Det rettslige rammeverk. Forholdet til EØS-
avtalen

Transaksjonsalternativen reiser enkelte særskilte
problemstillinger i forhold til EØS-avtalens
bestemmelser om de fire friheter. Av dr. juris Olav
Kolstads utredning, jf. vedlegg 3, fremgår det at et
fremtidig hjemfallsregime basert på innføring av hjemfallsvilkår ved transaksjoner vil være å anse som en ulovlig restriksjon etter EØS-avtalen. EØS-utredningen drøfter hvorvidt alternativet likevel kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen som et til tak av tvingende allmenne hensyn. Kolstad konkluderer imidlertid med at et slikt regime ikke oppfyller vilkårene for tvingende allmenne hensyn, og således vil være i strid med EØS-avtalens bestemmelser om de fire friheter.

7. Andre forhold – Verdinøytralitet, salgspress
Verdinøytralitet
Innføring av et nytt hjemfallsregime ved transaksjonsbasert konsesjonsplikt, kan med utforminger som tillater et visst handlingsrom for dagens eiere medføre at disse gis anledning til å unngå hjemfallsvilkår såfremt det ikke foretas overdragelser som utløser konsesjonsplikt. Dersom modellen derimot utformes uten slikt handlingsrom eller detellers foretas overdragelser som utløser kon sesjonsplikt, vil hjemfallsvilkåret isolert sett redusere verdien av kraftanlegget. Graden av verdioverføring disse medfører vil avhenge både av in nholdet i hjemfallsvilkkåret og den konsesjons tid som legges til grunn.

Samtidig vil et nytt hjemfallsregime som innføres ved transaksjonsalternativet medføre et større marked for omsetning av kraftproduksjonkapasitet, ettersom samtlige potensielle erververe likestilles med hensyn til vilkår om hjemfall. Dette legger til rette for at eksisterende eiere vil ha reell mulighet til å avhende eierandeler, noe som kan bidra til verdioptok for dagens eiere også der det innføres vilkår om hjemfall.

Avhengig av hvordan selve hjemfallsvilkåret utformes og den konsesjons tid som oppstilles, vil det imidlertid være insentiver for dagens eiere og potensielle kjøpere til å agere slik at konsesjonsplikt ikke utløses under et transaksjonsbasert hjemfallsregime.

Salgspress
Når det gjelder spørsmålet om salgspress, er det vanskelig å se at de økonomiske virkninger av innføring av et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt ved transaksjonsalternativet skaper slike økonomiske insentiver at det etableres et press for dagens eiere til å selge seg ut av kraftproduksjonen, jf. drøftelsen i kapittel 6.7.2. Et transaksjonsbasert regime vil tvert imot kunne virke hemmende for salgsinsentivene ettersom dagens eiere kan verdsette kraftanleggene uten hjemfall forskjellig fra potensielle erververe som blir underlagt hjemfallsregimet. En modell med muligheter for et visst salg uten konsesjonsplikt, vil imidlertid for enkelte selskapsformers vedkommende åpne for salg også uten at vilkår om hjemfall implementeres. I så fall virker modellen ikke salgsphemende.

Etter at det eventuelt er gjennomført en konsesjonspliktig overdragelse, vil hjemfallsvilkåret være implementert. For rettssubjekter som da innehar eierskapet til kraftverket, vil spørsmålet om salgspress stille seg tilsvarende som ved bruk av lovtidspunktmodellen, jf. kapittel 9.3.1.1.

9.3.2.3 Fellesmerknad fra medlemmene Felix, Lund og Nordlund

Medlemmet Nordlund fremmet forslag til en forbedret tekst og beskrivelse av transaksjonsalternativet til utvalget innen angitte frister. Da forslaget til endringer etter flertalsets syn var for omfattende under hensyn til gjenværende møtetid i møtet hvor endringsforslaget skulle behandles, ble det i sin helhet avvist. At behovet for endringer var omfattende, ville etter medlemmene Felix, Lund og Nordlunds syn normalt vært et klart argument for at de endringsforslag som var levert i henhold til utvalgets egen forespørsel og tidfrist, skulle behandles - ikke avvises.

Etter forslag fra medlemmet Storødegård gikk flertallet likevel med på fjerning av noen få adjektiver for å dempe den gjennomgående negative karakteristikken av modellen som utvalgets flertall godkjente og som nå utgjør kapittel 9.3.2.

Flertallet i utvalget er ikke interessert i transaksjonsmodellen og har således heller ikke vært motivert til å rette opp de mange skjøvhetene i kapittel 9.3.2.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund tar derfor på generelt grunnlag avstend fra beskrivelsen av transaksjonsmodellen i kapittel 9.3.2. Disse medlemmene oppfatter avvisningen av forslag til forbedringer av teksten i kapittel 9.3.2 som et for søk på å hindre transaksjonsmodellen fra å være et reelt alternativ i den videre lovgivningsprosessen.

At det fullt ut er mulig å implementere et nytt, tilfredsstillende hjemfallsregime gjennom transak-
Fellesmerknad fra utvalgets flertall, 
Merknad fra utvalgsmedlem Storødegård

...vises det til det såkalte "blokk og gjennomstrøm­
velse av transaksjonsmodellen som tidligere var
mindretallet trekker av Aarbakkes utredning.
Flertallet deler heller ikke de konklusjoner
dersom det oppstilles klare vilkår for under de alle
fleste tilfelle har bestemmelser om hvilke konse-
venser kjøp og salg av virksomheter eller drifts-
midler skal ha for næringsutøverens konesesjoner
og tillatelser.

Når det gjelder beregning av terskel for utlø-
sing av konesesjonsplikt ved henholdsvis direkte
erverv av aksjer, vises det til alternativene "bade-
karmodellen og enkelttransaksjonen". Ved indi-
rike av aksjer av selskap som eier vannfall
vises det til det såkalle "blokk og gjennomstrøm-
ningsprinsippet".

Som nevnt i fellesmerknaden, går medlem-
mene Felix, Lund og Nordlund inn for at terskel for
konesesjonsplikt bør settes lavt. Valg av prinsipper
for beregning av terskel vil ved en lav terskel bli av
mindre betydning. Dersom terskelen settes til en
aksje, vil de innvendinger som er reist i kapittel
9.3.2 i all hovedsak være ryddet av veien.

9.3.2.4 Fellesmerknad fra utvalgets flertall, 
medlemmene Hauge, Høisveen, Karlsen, 
Martinsen, Remmen, Ryssdal, Sørgard og 
Vestbakke

Flertallet avviser at beskrivelsen i kapittel 9.3.2 av
transaksjonsmodellen som implementeringsmåte
for fremtidige hjemfall, er uklar, kompliserende
giff i kapittel 9.3.2 og som var grundig behandlet av
utvalget, var å foretrekke fremfor å forsøke å innar-
beide de mange endringsforslag når vurderingen
av modellens virkninger var så forskjellig. Det mind-
dretallet som ønsker en annen beskrivelse i kapit-
9.3.2.5  Merknad fra utvalgsmedlem Storødegård

Storødegård viser for sin del til sin særmerknad i
kapittel 10.4.1.

9.4 Hjemfallsopsjon

En hjemfallsopsjon innebærer at det i konesesjo-
nene eller på annet vis inntas en rett for staten til
senere å kunne iverksette hjemfall. Begrunnelsen
for et slikt regime vil være at staten i dag ikke ser
konkret behov for hjemfall på et allerede nå
bestemt tidspunkt i fremtiden, men at en ønsker å
belolje muligheten til å vurdere bruk av hjem-
fallsinstituttet senere.

En opsjon for å benytte hjemfall vil kunne inno-
res enten gjennom en konkret lovhjemmel eller
ved at opsjonen tas inn som et vilkår i de enkelte
konesesjoner. Innarbeiding i de enkelte koneses-
jer kan gjennomføres ved lovevendtak som pålegger
slikt vilkår (sml. lovtidspunktalternativet) eller ved
konesesjonsplikt knyttet til transaksjoner (sml.
transaksjonsalternativet).

Varslingsstiden – tidrommet mellom optionsen
eventuelt utøves og hjemfallet finner sted – har
betydning for forutsigbarheten i rammeviklærene
og for myndighetenes mulighet for å tilpasse polit-
tikk til endrede forutsetninger. Hensynet til for-
utsigbare rammeviklær tilsier at det bør være et
relativt langt tidrom mellom tidspunktet opsjonen
eventuelt benyttes og hjemfallet finner sted. På
annen side kan et langt tidsintervall medføre at
hjemfallsinstituttet fremstår som et virkemiddel
med begrenset verdi dersom myndighetene, på
basis av en konkret vurdering av ulike forhold,
skulle finne det ønskelig å få tilgang til eierskapet.

Rammeviklærne gjøres mest forutsigbare dersom det
oppstilles klare vilkår for under hvilke omstendigheter
staten skal kunne utøve hjemfallsopsjonen. Med svært klare rammer for under hvilke omstendigheter
opsjonen kan utøves, vil usikkerheten først og fremst knytte seg til hvo-
vidt disse omstendighetene vil inntre, og i mindre
gitt i kapittel 9.3.2 og som var grundig behandlet av
utvalget, var å foretrekke fremfor å forsøke å innar-
beide de mange endringsforslag når vurderingen
av modellens virkninger var så forskjellig. Det mind-
dretallet som ønsker en annen beskrivelse i kapit-

...
opsjonsvilkårene. I praksis vil det imidlertid neppe være mulig å fastsette vilkår som fanger opp alle de forhold som kan tils i at fremtidige generasjoner ønsker å utøve opsjonen, og som samtidig er så presist utformet at de ikke kan bestrides av konsesjonærene. I tillegg må det også antas at et snøvert opsjonssinstitutt for hjemfall vil forutsette at regelverket for øvrig endres. Virkningene av opsjonshjemfall vil derfor være noe avhengig av hva man gjør med det øvrige regelverk.

9.4.1 Vurdering i forhold til de bakenforliggende hensyn

1. Hensynet til nasjonal råderett over vassdragressursene

Et forhold som har betydning for hvor godt en eventuell opsjonssmodell ivaretar hensynet til nasjonal råderett er varslingsstidens lengde. Med en lang varslingsstid må myndighetene, dersom de ønsker å endre bruken av ett vassdrag, bestemme dette lang tid i forveien. For lang varslingsstid innebærer derfor at hjemfallsinstituttet fremstår som et virke-middel av relativt liten verdi.

Legges det til grunn en streng fortolkning av hva som skal kunne utløse en opsjon, vil man i praksis bare kunne bruke hjemfallsinstituttet i helt spesielle tilfeller, som for eksempel hvis en ønsker å legge ned kraftverk. Forer en omstrukturering til at det offentlige eierskapet reduseres i forhold til i dag, innebærer en opsjonssvarleg med sterke krav til hva som utløser opsjonen at den nasjonale råderetten over ressursene svekkes i forhold til dagens regime.


Besluttet det å gi alle aktører konsesjoner på evig tid svekkes den nasjonale råderetten ytterligere. Bortsett fra ekspriosisasjon, vil eneste mulighet til at staten skaffer seg råderett i et slikt tilfelle være gjennom å utløse opsjonen. Med evigvarende konsesjoner og en streng utøvelse av hjemfallsop-sjoner, er i praksis ikke kontrollen over vassdraf- gene særlig mye sterkkere enn hvis en beslutter å oppgi hjemfallsinstituttet.

På den annen side kan et system med vidtgående muligheter til opsjonsumtettelse kombinert med kort varslingsstid gi høy grad av nasjonal råde-rett, under forutsetning av at opsjonssumtettelsen ikke kan bestrides av konsesjonærene. En lang varslingsstid vil imidlertid medføre at hjemfallsinsti-tuttet fremstår som et virkemiddel med begrenset verdi dersom myndighetene, på basis av en kon-kret vurdering av ulike forhold, skulle finne det ønskelig å få tilgang til eierskapet.

2. Hensynet til offentlige inntekter


Dersom staten står relativt fritt til å benytte opsjonen vil det være vesentlig mer usikkert om hjemfall vil inntreffe og fremtidige hjemfallsinntek-tet vil være vanskelig å anslå. På grunn av usikker-heten i et slikt system kan det innebære at salg av offentlige eieraner vil bli priset relativt lavt i markedet, uten at dette nødvendigvis blir motsvart av fremtidige offentlige inntekter ved hjemfall. En kort varslingsstid forsterker dette forholdet.

Hjemfallsinntektene fra privat og utenlandsk eide verk vil avhenge av at hjemfallsvilkår og varig- het av eksisterende konsesjoner opprettholdes, eventuelt at de omgjøres mot vederlag fra konse-sjoner til myndighetene. I sistnemnte fall vil veder-laget måtte baseres på en vurdering av sannsynlig- heteren for at opsjonen blir benyttet, det vil særlig være krevende dersom staten står relativt fritt til å benytte opsjonen og varslingsstiden er relativt kort. Dersom eksisterende konsesjoner omgjøres uten vederlag vil det gi lavere offentlige inntekter sammenliknet med gjeldende regler.

Foruten de direkte økonomiske effektene av å innføre en opsjonssmodell, vil det også kunne være noen indirekte virkninger. Hvor sterke de indi-rekte effektene er avhenger blant annet av hvor
forutberegnelig en opsjonsmodell kan utformes, samt hvordan modellen implementeres.

3. Hensynet til effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Virkningene av et opsjonssystem vil blant annet avhenge av hvordan det innføres. Drøftingen ned- enfor baseres på at en opsjonssordning innføres fra lovtidspunktet. Til slutt omtales kort et system hvor opsjonssvilkåret innføres ved transaksjoner.

Ved en opsjonssordning innført fra lovtidspunktet stilles alle investorer likt med tanke på kjøp av andeler i kraftverk, noe som sannsynligvis øker antallet potensielle investorer i krafttransaksj. Med flere potensielle investorer er det større mulighet for at det enkelte verk allokeres til den eieren som kan drive dette mest effektivt. I tillegg kan trusse- len om å bli kjøpt opp gi økt effektivitet også i de kraftverkene som ikke er direkte berørt av eier- skifte. En ordning der alle stiller likt legger dermed til rette for effektiv ressursbruk, og derigjennom økt verdiskaping. Dette forutsetter at det er satt en streng adgang til å benytte opsonen, og at varslingsstiden er tilstrekkelig lang.


Behovet for å sikre forutsigbare rammevilkår må veies opp mot myndighetenes behov for styring og kontroll over kraftverkene. Sistnevnte kan tilsi relativt kort varslingsstid og relativt vidtgående muligheter for opsjonsoptilvelse. Men det kan i sin tur påvirke prissetningen ved transaksjoner og omfanget av realinvesteringer i betydelig grad. Å anslå sannsynligheten for at staten utøver opsonen kan i så fall bli et vesentlig element i ulike aktørers lønnsomhetsvurderinger. Dersom aktørene over- vurderer sannsynligheten, kan det innebære tap av offentlige inntekter og redusert verdiskaping som ikke oppveies av statlig tilgang til eiendomsretten i fremtiden. Et slikt system kan medføre at det er de aktørene som har minst tro på at myndighetene vil benytte opsonen som på sikt blir sittende med eierposisjoner og som gjennomfører realinveste- ringer. Dette trenger ikke nødvendigvis være de aktørene som har best forutsetninger for å oppnå best effektivitet og høyest verdiskaping. Et opsjonssystem som er utformet for å gi høy grad av nasjonal kontroll vil antakelig ha mer negativ inn- virknings på investeringsinsentivene enn obligato- risk hjemfall.

Til slutt skal det nevnes at i stedet for å innføre opsonen generelt på et lovtidspunkt, kan en velge å knytte innføringen opp til transaksjoner. Et transaksjonsalternativ kan innrettes på en rekke måter, jf. kapittel 9.3.2. Utvalget går ikke inn på de forskjellige måtene her, og gir derfor kun noen generelle kommentarer. Hvis innføring av en opson knyttes til transaksjonstidspunktet stilles alle potensielle investorer likt, og effekten for kjø- peren blir som ved opsonshjemfall innført fra lovtidspunktet. Et problem med en transaksjonsmo- dell er imidlertid at kjøper (som underlegges et opsjonssystem) og selger (som har konsesjon på evig tid) kan vurdere verdien av kraftverket forskjellig. Dette kan hemme omsetningen av andeler, og således bidra til at kraftverk ikke allokeres til den mest effektive eieren. Betydningen av dette vil avhenge av hvordan opsonen er utfor- met mht. kriterier for utnyttelse og varslingsstid. Et transaksjonsmodell vil i alle tilfeller være vesentlig mer ressurskrevende, både for myndighetene og aktørene i markedet, enn hvis opsonen innføres ved lovtidspunktet.

4. Harmonisering av regelverket mellom aktørene

5. Hensynet til forenkling av lovavtalen, forutsigbarhet og transparens

Med et system der myndighetene skal beslutte om de ønsker å utløse en opsjon eller ikke, er forenkling, forutsigbarhet og transparens knyttet til i hvilken grad en makter å lage klare regler for i hvilke situasjoner opsjonen skal kunne utløses. Også valg av implementeringsmåte vil være sentralt i vurderingen av om disse hensyn blir ivaretatt. I tillegg vil valg av konsesjonsregime for øvrig ha betydning.

Med sterke krav til utløsning vil myndighetene i de fleste tilfeller ikke kunne benytte opsjonen, og dermed er aktørene mer sikre på å kunne fortsette driften. Sterke krav og lang varslingstid bidrar således til forutsigbare rammer for prosjektet. Som tidligere nevnt er det i praksis neppe mulig å lage presise kriterier som fanger opp alle de forhold som kan tilsi at fremtidige generasjoner ønsker å benytte opsjonen. En opsjonsordning som i stort sett kan tilsi relatvt kort varslingstid og relatvt vidtgående muligheter for utøvelse av opsjon. Sistnevnte kan tilsi en relativt kort varslingstid og relatvt vidtgående muligheter for utøvelse av opsjon.

Behovet for forutsigbarhet og transparens må veies opp mot myndighetenes behov for styring og kontroll over kraftverkene. Sistnevnte kan tilsi relatvt kort varslingstid og relatvt vidtgående muligheter for utøvelse av opsjon. Som tidligere nevnt er det i praksis neppe mulig å lage presise kriterier som fanger opp alle de forhold som kan tilsi at fremtidige generasjoner ønsker å benytte opsjonen. En opsjonsordning som i større eller mindre grad er basert på skjønn vil tilsi bidra til forenkling, forutsigbarhet og transparens. Dette gjelder særlig dersom varslingstiden er satt relativt kort av hensyn til styring og kontroll.

6. Det rettslige rammeverk. Forholdet til EØS-avtalen

En opsjonsmodells forhold til EØS-regelverket avhenger av en rekke faktorer. For det første vil implementeringsmåten ha betydning i forhold til EØS-avtalen, if. spesielt at implementeringsmåten kan innebære en ulovlig restriksjon selv der den stiller samtlige potensielle erververe likt. Se kapittel 9.3.2 om transaksjonsmodellen.

Videre må det antas at faktorer som klarheten i opsjonsvilkåret, det vil si under hvilke omstendigheter opsjonen kan gjøres gjeldende, og hvorvidt opsjonen er et egnet virkemiddel til å oppnå de mål instituttet er satt til å ivareta, vil kunne ha EØS-rettslige implikasjoner. Opgjørsalternativet mangler spesifikt vurdert i EØS-utredningen utvalget har innhentet.

7. Andre forhold – Verdinøytralitet og salgspress

Verdinøytralitet
Et system med sterke krav til utøvelse av opsjonen, kombinert med lang varslingstid kan isolert sett antas å være tilnærmet verdinøytral for offentlig eide selskap. Samtidig vil et nytt regime som innføres ved lovtidspunktmodellen medføre større markert utvikling av kraftverk, ettersom samtidige aktører likestilles. Eiernøytrale regler legger til rette for at eksisterende eiere vil ha reell mulighet til å avhente eierandel, noe som kan bidra til øk effektivitet og verdiskaping.

Et system med vide muligheter til utøvelse av opsjonen og relatvt kort varslingstid vil kunne gi en vesentlig verdireduksjon for offentlig eide kraftselskap. Virkningen vil i stort grad avhenge av markedets vurdering av sannsynligheten for opsjonssituasjon. Markedsaktørenes vurdering av dette kan også endres over tid.

Utfallet for privat og utenlandsk eide verk vil i hovedsak avhenge av om hjemfallsrekkefest og variert av eksisterende konsesjoner oppretholdes, eventuelt at de omgjøres mot vederlag fra konsejsjonærer. Konsesjoner er ikke specifikt vurdert i EØS-avtalen.

Salgspress
Det er vanskelig å se at en opsjonsmodell skaper slike økonomiske insentiver at det etableres et systematisk press for dagens eiere til å selge seg ut av kraftproduksjon. Som påpekt under kapittel 6.7.2 kan blant annet de konsekvensene i politisk organer medføre at offentlige eieres vurderinger av avhendelse av eierposisjoner i kraftbransjen baseres på et kort-siktig eller i høyden mellomlangt perspektiv. En opsjonsmodell innført fra lovtidspunkt modellen kan virke på samme måte dersom aktørene mener at sannsynligheten for salg av slike eierposisjoner er lav.

9.5 Hva skjer etter hjemfall

Et regime med hjemfall for alle aktører vil kunne medføre at store deler av norsk kraftproduksjon tilfeller staten på omtrent samme tid. Et slikt scenario vil være særleg aktuelt i et nytt hjemfalls-
Dette forholdet kan også som motpart for avtalen i siste del av konseksjonspериодen. Også ved en transaksjonsbasert implementering av eierøytrykt hjemfallsinstitutt må en imidlertid anta at et stort antall kraftverk vil kunne hjemfalle til staten innen et relativt kort tidsinterval. Ved transaksjonens modell vil imidlertid omfanget avhenge av hvordan regelverket utformes og hvordan aktorene tilpasser seg. En transaksjonens modell som innebærer betydelig uthuling av hjemfallsinstituttet eller som innebærer sterk innelåsing av eierskap vil åpenbart redusere omfanget av hjemfallet i framtiden.

Et sentralt spørsmål er hva som skal skje etter hjemfallet. Felles for alle de aktuelle hjemfalsomodell er at staten på hjemfallstidspunktet kan beslutte om det skal gis konseksjon til videre kraftproduksjon, og vilkårene i slike konseksjoner. De eiermessige beføjelser som staten kan utøve på bakgrunn av hjemfallet vil imidlertid avhenge av hvilken hjemfalsomodell som velges.

Ved tradisjonelt hjemfald oppnår staten eierskap fullt og helt til de hjemfalde vannfall og kraftverk. Innen de til enhver tid gjeldende rammer for utøvelse av statlig eierskap, kan staten forvalte de hjemfalde kraftverken på den måte staten selv finner best. Beslutningsfriheten for staten som eier vil omfatte alt fra nedleggelse av hjemfalte kraftverk til videre drift av ulikt omfang. Videre drift kan enten foregå i egen regi eller ved utleie eller salg av hele eller deler av kraftverkene. Dersom det tradisjonelle hjemfallet supplieres med en plikt for staten til å yte økonomisk kompensasjon til konseksjonær vil det ha betydning for statens innomkostninger knyttet til hjemfallet, men det vil i utgangspunktet ikke ha betydning for statens beslutningsmyndighet som eier.

Ved tradisjonelt hjemfald med kompensasjon i form av eierandel ved etter oppgjør vil virknings avhenge av de nærmere bestemmelser som fastsettes. Det vises til kapittel 9.1.2 for en nærmere omtale.

Ved partielt hjemfald er utgangspunktet et felles eierskap mellom staten og opprinnelig eier til vannfall og kraftverk. Følgene av dette med hensyn til statens og opprinnelig eiers retter og plikter vil avhenge av hvordan regelverket utformes i detalj. Det vises til kapittel 9.1.3 for en omtale av dette.

Avtaler om salg eller utleie av hele eller deler av hjemfalde anlegg vil kunne innrettes på en rekke ulike måter. Så langt gjelder hvem som skal stå som motpar for avtalene, kan staten etter et tradi-

3 Det vil også ha betydning for vertsommunenenes inntekter dersom andelen som overføres til disse fastsettes etter fradrage for økonomisk kompensasjon til konseksjonær.

4 Dette forholdet kan også hensyntas ved en salgslovsning gjennom å porsjonere et statlig utsalg over tid.
Ved salg av hjemfalte rettigheter er det i prin-
sippet ikke noe i veien for at oppgjøret innebæres etter tilsvarende alternativere som skissert ovenfor for lieavtaler, forutsatt at statens utstående for-
ånder gis tilstrekkelig sikkerhet. Ved en salgs-
løsning kan hensynet til kapitalsvale aktører også
hensyns gjennom å porsjonere ett statlig utsalg
to tid.

En tredje mulighet som har vært nevnt for for-
valtningen av de hjemfalte anlegg, er å innføre en
slags SDØE-ordning for kraftverkene, liknende
den ordning man har i petroleumssektoren. SDØE-
ordningen i petroleumssektoren baseres på
att staten har eierandeler i lisenser til de ulike petro-
leumsfeltene, men det er de resterende eierne i
lisensen som står for driften. Staten fastsetter
SDØE-andeler ut fra lønnsomhetspotensial og ver-
diskapingsmuligheter. SDØE er dermed en felt-
spesifikk ordning som sikrer staten en større
andel av kontantsummen fra de potensielt mest løn-
somme feltene. Ved vurdering av en slik løsning i
kraftsektoren må en noe skje etter at etteroppgjør
vil ha samme virkning som beskrevet for det parti-
elle hjemfallsregimet.

I henhold til flertallets forslag ligger hjemfall 75
år fram i tid. Det er derfor ikke grunnlag for alle-
rede i dag å binde seg opp til et bestemt alternativ
for hva som skal skje etter hjemfall. Gitt usikkerten-
ten knyttet både til hvilken virkning av vann-
kraftressursene som vil være personlig og til de
fremtidige internasjonale forpliktelser og ramme-
vilkår, kan en i dag nøye seg med å fastslå hvilket
hjemfallsregime en ønsker. Beslutningen om hva
som skal skje med de hjemfalte verdiene bør over-
lates til myndighetene å avgjøre når tiden er
moden for det. Et av de sentrale hensyn bak hjem-
fallsinstituttet er da også nettopp å legge til rette
for at fremtidige generasjoner selv skal kunne for-
varte vannkraftressursene slik de finnes best.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil peke
på at aktorene har et legitmit krav på en viss grad
av forutsigbarhet allerede i dag, på hvorledes
regelverk rundt hjemfallstidspunktet er ment.
Hvorvidt det foreligger muligheter og rettigheter
for deltakelse i videre drift etter at hjemfall har fun-
net sted, vil kunne ha stor betydning for offentlige
eiere i dag som har et ønske om fortsatt eierskap
og fortsatt eendrift av kraftanleggene. Disse med-
lemmer viser derfor til sin felles merknad, for så
vidt gjelder deres forslag til løsninger på hjemfall-
tidspunktet.

SDØE er forkortelse for Statens direkte økonomiske enga-
sjementsfordeling.
SDØE-andelen i de forskjellige feltene på norsk sokkel er
varierende. I gjennomsnitt utgjorde SDØE's andel av total
produksjon i 2003 om lag 30 prosent.

Det forutsettes her at staten selger det hjemfalte anlegg
mot kontantoppgjør. Dette er den omsetningsformen som
forutsetter det største finansieringsbehovet hos erverver, jf.
omtalen ovenfor.
Kapittel 10
Utvalgets anbefaling til et fremtidig hjemfallsregime

Utvalget har utredet en rekke ulike modeller for et fremtidig hjemfallsregime. Premissene fra kapittel 6 ligger til grunn for de vurderingene utvalget har gjort, og de viktigste modellene er gjennomgått i kapittel 7 til 9.

I vurderingen av hvordan den anbefalte modellen skal utformes har utvalget gjort en del valg og avgrensninger. For det første vil en modell som innebærer avvikling av hjemfallsinstituttet falle utenfor mandatet. I samsvar med mandatet har imidlertid utvalget vurdert konsekvensene av avvikling, jf. kapittel 8.


Utvalgets flertall legger for øvrig vekt på at ESA har tatt opp om dagens system er forenlig med EØS-avtalen. En videreføring av dagens regelverk vil være uhensiktsmessig i forhold til de premisser som er satt for valg av et fremtidig regime.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund har en felles merknad om forholdet til EØS-avtalen, jf. kapittel 10.4.3. Disse medlemmer vil i tillegg påpeke den indirekte betydning dagens hjemfallsregler har for offentlige eiere, ved at omsetningsmulighetene er sterkt begrenset.

Utvalgsmedlem Martinse har et annet syn på de begrensninger i omsetningsmulighetene som ligger i dagens system enn Felix, Lund og Nordlund, og viser til sin særmerknad i kapittel 10.3.1.1.

Utvalget har også vurdert innføring av en hjemfallsopsjon, jf. kapittel 9.4. Hensynet til forutsigbare rammevilkår og hensynet til handlefrihet i ressursforvaltningen, gjør at dette alternativet ikke imøtekommer de premisser utvalget hadde for valg av modell.


Hjemfallsvilkårets innhold
Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Felix, Lund og Nordlund, går inn for løsninger som innebærer at konsesjonæren på hjemfallstidspunktet har en ubetinget rett til en andel i det hjemfalte anlegg eller en andel av det hjemfaltes markedsverdi. Blant dette flertallet er det imidlertid ulikt syn på det konkrete innholdet i konsesjonærens rettighet, og derigjennom statens motsvarende rett.


Medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen går inn for en modell med tradisjonelt hjemfall til staten med kompensasjon i form av etteroppgjør til konsesjonærer. Hauge, Høisveen og Karlsen foreslår å avtale at kompensasjonen skal tilsvarer 20 prosent av hjemfallsobjektet, og at staten skal ha et påbygg under for å gjenopprette omsetningsmulighetene.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund går principielt inn for transaksjonsmodellen, hvor nye konsesjonsregler først utløses ved bestemte transaksjoner. Subsidiatet går disse medlemmer inn for den såkalte rettighetmodellen, hvor de offentlige konsesjonærer som på hjemfallstidspunktet mistri sine konsesjoner på grunn av de nye reglene, gis rett til en andel av kraftanlegget eller dets verdier.

Konsesjonsperiodens lengde
Utvalgets flertall, medlemmene Hauge, Høisveen, Karlsen, Martensen, Ryssdal, Storødegård og Sør-
110

Kapittel 10

Hjemfall

Foregrepet hjemfall

Utvalget foreslår at ordningen med foregrepet hjemfall videreføres.

Bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall

Utvalget foreslår lovendringer som øker mulighetene for langsiktig utleie av fallretter og kraftverk for vannfall som er meddelt konsesjon med vilkår om hjemfall. Det samme gjelder avtaler om langsiktig disposisjonsrett.

I kapittel 10.2. vurderes flertallets forslag mot premisseene som er lagt til grunn for utvalgets arbeid. Forslagets konsekvenser for inntektsforde­ling og eierstruktur drøftes i kapittel 10.3.

Medlemmene forslag som er referert ovenfor gir i flere tilfeller uttrykk for subsidiære stand­punkt som er fremlagt for å søke å oppnå enighet i utvalget innenfor de rammer som er lagt i manda­tet. Særmerknader fra utvalgsmedlemmene er inn­tatt i kapittel 10.4.

10.1 Utforming av et fremtidig hjemfallsregime

10.1.1 Hjemfallsvikårets innhold

Hjemfallsrett innebærer vederlagsfrå overføring til staten av vannfall, med tilhørende kraftverk og installasjoner, og vassdragsreguleringer, med tilhørende installasjoner. Utvalget legger til grunn at det skal eksistere et fremtidig regime for hjemfall av norske vannkraftressurser.

Vilkår om hjemfall sikrer langsiktig nasjonal handlefrihet over vannkraftressursene. Hjemfall gir dermed myndighetene muligheten til å foreta en helhetlig vurdering av utnyttelsen av disse ressursene, noe som sikrer en nasjonal adgang til å sørge for en bærekraftig ressursforvaltning for kommende generasjoner. Et omfattende hjemfalls­regime vil samtidig ivareta hensynet til offentlige inntekter i et langsiktig perspektiv.

Så langt gjelder den nærmere avgrensing av hvilke rettigheter hjemfallet omfatter, går utvalget inn for en hjemfallsordning som tilsvarer gjeldende hjemfallsinstitutt. Utvalgets forslag derfor oppfyller ikke nye omfangsomfattende regler som kan påvirke kommunene i et langsiktig perspektiv.

Ferdig av utvalget, alle unntatt medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, foreslår en ordning der det overskytende innenfor tredjedelen, etter at vertskommunene er tildelt verdier eller eierandel, overføres til en større region.
Av industrikonsesjonsloven § 2 jf. ledd post 17 følger det at hjemfallsvilkåret vil gjelde:

"... vannfallet med alle de inntreningene, hvorigjennom vannets løp og leie forandres, såsom damanlegg, kanaler, tunneler, bassenger, rørledninger m.m., de til utbyggingen og kraftanlegget erervere grunnstykker og rettigheter, kraftstasjonene med tilhørende maskineri og annet tilbehør samt arbeiderboliger og andre bygninger, som hører med til kraftanlegget..."

Tilsvarende angir vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 at hjemfall omfatter:

"... reguleringssamlet med tillinggende grunn og rettigheter og med de forandringen i totale inntreningene som er oppført av hensyn til reguleringen."

Det vises til kapittel 5.2.1 og 5.2.2 for nærmere gjennomgang av gjeldende rett.


Et regime som gir konsesjonæren på hjemfalls-tidspunktet rettigheter i forhold til de hjemfelte verdier bidrar til å bedre investeringsinsentivene mot slutten av konsesjonsperioden. Samtidig legger en slik ordning til rette for en viss grad av eiermessig kontinuitet etter hjemfallet har funnet sted. Herunder økes konsesjonærenes muligheter for deltakelse i den videre drift også etter hjemfall. En ordning med rettigheter for konsesjonæren ved hjemfallet reduserer også den grad av inngrep innforing av hjemfallsvilkår vil kunne innebære for dagens eiere. I forhold til sistnevnte vil utvalget likevel peke på at et regime som foreslått også vil gi dagens eiere enkelte fordelers ved at det åpnes et fritt marked for omsetning av eierskap til kraftproduksjon.

Konsesjonærens rett til en andel i det hjemfalke anlegg eller til en andel i markedsverdien ivaretas samtidig hensynen bak hjemfallsinstituttet i betydelig grad. Staten vil ha betydelig eierårsdighet og stå fritt til å disponere over de hjemfalke anlegg innenfor de rammer flertallskonstellasjonen går inn for.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund mener de forslag som er fremmet av flertallet med rettigheter til alle konsesjonærer på hjemfallstidspunktet innebærer en undergravning av hjemfallsinstituttet. Forslagene vil innebære et salgspress over dagens offentlige eiere.

Flertallet, alle unntatt Felix, Lund og Nordlund, deler seg ved spørsmålet om hva som skal være hovedregelen for ordningen etter hjemfall. Uenigheten knytter seg her til den nærmere balansering av hensynet til statens råderett etter hjemfall og hensynet til konsesjonæren.

Konsesjonærens rettigheter kan enten gis i form av en eierandel i det hjemfalte kraftverket eller et tilsvarende økonomisk oppgjør basert på markedsprisen av det hjemfalte verk. I begge tilfeller vil verdien av konsesjonærens rettighet bygge på om det legges opp til videre drift etter hjemfall eller om det besluttes nedleggelse eller vesentlig endret utnyttelse.

Ved en ordning med utgangspunkt i delt eieomsetning etter hjemfall etableres det et innløsningsrett for staten slik at staten, dersom særlige samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende, og mot vederlag til markedspris, skal kunne innløse eierandelen som har forblitt hos konsesjonæren.

Motsatt er en løsning med utgangspunkt i full eieomsetning til staten tenkt forsynt med en adgang til å meddele konsesjonæren en eierandel i stedet for økonomisk oppgjør. Valg av eierandel fremfor økonomisk oppgjør forutsetter her samtykke fra konsesjonær.

Sett fra synsvinkelen nasjonal råderett over vannkraftressursene, er hovedforskjellen mellom de to alternativene knyttet til hvor fritt staten står i vurderingen av hvordan de hjemfelte verdier skal disponeres etter hjemfall. Fra konsesjonærens ståsted fremstår den sentrale ulikhet å være i hvilke tilfelle kompensasjon skal gjøres opp ved eierandel, og dermed hvor stor trygghet det vil være for fortsatt eierskap og drift etter hjemfall.


Tre av medlemmene i utvalget, medlemmene Hauge, Hoisveen og Karlsen går inn for tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør. Etteroppgjøret vil enten bestå av en eierandel på 20 prosent eller økonomisk kompensasjon for tilsvarende andel av det hjemfaltes markedsverdi. For-
slaget fra Hauge, Høisveen og Karlsen er nærmere beskrevet og begrunnet i kapittel 10.1.1.2.

De tre øvrige medlemmene, Felix, Lund og Nordlund, mener at en rett til en andel av anlegget eller en erstatning bør forbeholdes de offentlige eiere som i dag har evigvarende konsesjoner og som hjemfallet innebærer et ingrep i. Offentlige eiere som har solgt seg ut før hjemfalsstidspunktet påførtes ikke noe tap som kan gi grunnlag for slike rettigheter. Disse medlemmene er optaget av å respektere det grunnleggende rettprinsipp at inngrep overfor offentlige eieres evigvarende konsesjoner utløser et legitimt krav på erstatning. Forslaget fra Felix, Lund og Nordlunds er beskrevet og begrunnet i kapitlene 10.1.1.3 og 10.4.3.


10.1.1.1 Partielt hjemfall
Utvalgets medlemmer Martinsen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgard og Vestbakke vil anbefale at det innføres partielt hjemfall.

Partielt hjemfall innebærer at konsesjonæren beholder en ideell andel av vannfallet og kraftverket med tilhørende anlegg. Det øvrige overføres vederlagsfritt til staten ved konsesjonstidens utløp, jf. kapittel 9.1.3.

Hovedbegrunnelsen for en ny hjemfalsordning er å ivareta sentrale hensyn som nasjonal ressurkontroll, offentlige inntekter og effektiv ressursutnyttelse. Med dagens konsesjonssystem med de rettigheter som foreslås gitt til staten ved det partielle hjemfall, derunder en rett til innløsning av konsesjonærens tredjedel, vil det være full anledning for staten til å beslutte eksempelvis nedleggelse av kraftproduksjon, oppgradering og vedlikehold av kraftanlegget, endring i utnyttelsen av ressursen mv. Disse medlemmer mener at hensynet til nasjonale råderett over kraftressursene ikke svekkettes ved den partielle hjemfalsmodellen. Samtidig legger et partielt hjemfall til rette for at konsesjonæren har en reell mulighet for videre drift etter konsesjonstidens utløp. Det legges også vekt på at eier- og driftsmessig kontinuitet etter hjemfall vil bidra til gunstige investeringsinsentiver mot slutten av konsesjonperioden.

Det tradisjonelle hjemfallet hvorved den fulle eiendomsrett til vannfall og anlegg tilfeller staten, kan avdømpe noe gjennom mulighet til tilbakeføring av verdier eventuelt andeler til tidligere eier. Men det er etter disse medlemmers oppfatning en klar forskjell mellom en mulighet og en trygghet for fortsatt eierskap og drift etter et hjemfall.

Når det gjelder størrrelsen av den andel som skal hjemfalle til staten pekes på flere forhold. Grunnrenten ved kraftverksbygging, avkastning utover normal forrentning av investert kapital, er av betydning. I tillegg må størrrelsen på den andel som hjemfaller til staten også hvile på andre hensyn, særlig hensynet til at det etablerte eierskap skal ha en viss mulighet til å utvikle dette videre etter et hjemfall, eksempelvis ha mulighet til å kjøpe tilbake kraftverket helt eller delvis om staten ønsker å selge sin andel. Ved fastsettelsen av andelen er det også viktig at konsesjonærens interesse i å investere i anlegget i tiden forut for hjemfallet ikke svekkettes vesentlig. Etter en samlet vurdering er disse medlemmer kommet til at den andel som hjemfaller til staten bør settes til 2/3 deler av vannfallet og kraftanlegget.

Det er et vesentlig element ved det partielle hjemfallet at så vel konsesjonæren som staten selv skal råde over sine respektive andeler av kraftproduksjon, magasin og vannløsning etter hjemfallet. Dette reiser noen problemstillinger rundt organisatoriske og driftsmessige forhold, men disse er av samme karakter som de vi har i dag i tilknytning til produksjonssselskaper som eies av et felleskap. Selskapmessig kan et nytt felles eierskap mellom konsesjonæren og staten organisere så vel som et ansvarlig selskap som et aksjeselskap.

Disse medlemmer mener det er hensiktsmessig å avvente fastlegging av organisasjonsform til et senere tidspunkt, hensyntatt til at første ordinære hjemfall i en ny ordning ikke vil finne sted før om 60 eller 75 år.

Når det gjelder behovet for endringer av lovgivningen og forenklingen av denne, vil utfordringene ikke være store ved disse medlemmers forslag om partielt hjemfall. Forslag til nye regler er innatt under kapittel 13.

10.1.1.2 Tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør
Utvalgets medlemmer Hauge, Høisveen og Karlsen legger til grunn det tradisjonelle hjemfallet med kompensasjon i form av etteroppgjør til konsesjonæren. Etteroppgjøret vil enten bestå av en eierandel på 20 prosent eller økonomisk kompensasjon for tilsvarende andel av det hjemfaltes markedsverdi. Etteroppgjøret og størrrelsen på kompensasjonen i den forbindelse er ikke rettslig fundert, men bygger på billighetshensyn.
Disse medlemmer tar utgangspunkt i at hjemfallsordningen skal videreføres. De samme medlemmene kan ikke se at dette hensyn fullt ut ivaretas ved valg av partisent hjemfall. Ved tradisjonelt hjemfall vil staten ha full eirerrighet og stå fritt til å disponere over de hjemalte anlegget. Det kan føre til at staten velger å nedlegge kraftproduksjonen eller endre utnyttelsen i betydelig grad. Ved nedleggelse vil det ikke være aktuelt med noen økonomisk kompensasjon. Dersom utnyttelsen endres i betydelig grad, er det opp til konsesjonæren om etteroppgjøret skal skje ved tilbakeføring av eierandel eller økonomisk kompensasjon i samsvar med de nye vilkår for fortsatt drift.

Den vesentligste forskjellen mellom partisent hjemfall og tradisjonelt hjemfall oppstår imidlertid dersom staten selv vil disponere over åle de hjemalte vannkraftressurser i ett eller flere vassdrag for eksempel for å oppnå en optimalisering av produksjonen, eller fordi produksjonen i bestemte vassdrag er av spesiell betydning for kraftforsynings sikkerheten eller av hensynet til å oppnå optimal kraftutveksling med andre land. Dersom staten nytter retten til slik drift, skal konsesjonæren ved hjemfall kompenserer økonomisk for den fastsatte andelen av det hjemfaltes markedsverdi.

Disse medlemmer legger til grunn at dersom staten innen 10 år før konsesjonen ut løper ikke velger å nytte sin fulle eirerrighet ved hjemfall til dispositions som nevnt ovenfor, skal konsesjonæren tilbys etteroppgjør i form av en eierandel ved opprettelse av et felles eierskap med staten i de hjemfelte anlegget. Ønsker konsesjonæren i stedet å bli kompensert økonomisk står det ham fritt. Organisering av eierskapet må avtales nærmere når etteroppgjør av eierandel til konsesjonæren finner sted. Det kan for eksempel avtales at konsesjonæren skal forestå drift og disponering av statens andel på forretningsmessig grunnlag. Staten kan også velge å selge eller leie ut sin andel av de hjemfelte verdier dersom dette er i tråd med hensynet til statlig styring og kontroll med vannkraftressursene.

Disse medlemmer tar som utgangspunkt at videreføring av hjemfall slik manuget foretakere, også innebærer at hensynene til hjemfallsorganisat iet skal ivaretas i størst mulig grad. Tradisjonelt hjemfall er etter disse utvalgsmedlemmernes syn den hovedmodell som best ivaretar hensynet til nasjonal råderett og kontroll over vannkraftressursene. Det er også den modell som bygger på et etablert system med et forutsigbart og godt kjent loverk å forholde seg til for aktørene. Disse medlemmer kan ikke se at det er behov for å laste velkjente og trygge regler med et regelsett for partisent hjemfall som ikke har vært utprøvd.

Det vises til nærmere omtale av modellen i kapittel 9.1.2.

Forslag til endringer i industrikonsesjonslovens og vassdragsreguleringslovens regler om hjemfall i tråd med denne modellen er inntatt i kapittel 13.

10.1.1.3 Rettighetsmodellen


Overgang fra evigvarende til tidsbegrensede konsesjoner for dagens offentlige eiere vil være et disinsitament til å fortsette som eiere frem til hjemfallstidspunktet.

Avhengig av hvorledes de offentlige eiere opp tre, vil virkningene bli ulike: de offentlige eiere som selger ut sine kraftanlegg vil oppnå en gevinst ved den omtalte markedsåpningen. For disse vil det derfor ikke foreligge noen rettighet krav på kompensasjon på hjemfallstidspunktet. For de offentlige eiere som velger å drive kraftanleggene videre, vil derimot tidsbegrensningen og hjemfallet innebære et verditap og et klart inngrep i et ervervet rettighet. Det er medlemmene Felix, Lund og Nordlunds syn at offentlige eiere i den siste kategorien bør tilkjenne erstatning for deler av det tap som hjemfallet innebærer. Det vises til disse medlemmers fellesmerknad for så
vidt gjelder det konkrete forslaget til ny hjemfallsmodell, jf. kapittel 10.4.3.

10.1.2 Konsesjonsperiode

Ved vurdering av konsesjonsperiodens lengde er det en rekke forhold som må vektes mot hverandre. I kapittel 9.2 er det gitt en generell gjennomgang av disse forholdene.

I gjelede lov kan aktørene som er underlagt hjemfall gis en konsesjonstid på inntil 60 år, jf. Industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd punkt 17. Ved revisjon av industrikkonsesjonsloven i 1969 viste konsesjonslovkomiteen til at en konsesjonstid på 60 år måtte anses å gi konsesjonæren "rikkelig mulighet for utbygging, amortiserering, rimelig forrentning og driftsferregevinst" 1.

Utvakts flertall, medlemmene Hauge, Høisveen, Karlsen, Martinsen, Ryssdal, Stormågård og Sørgard, foreslår at konsesjonstiden settes til 75 år. Flertallet har forståelse for konsesjonslovkomiteens vurderinger av at en konsesjonstid på 60 år ga en hensiktsmessig avveining mellom de samfunnsmessige hensyn hva gjelder styring og kontroll over ressursdisponering og inntekter på den ene side, og hensynet til forrentning av investert kapital for konsesjonen på den annen side. Flertallet vil imidlertid peke på at med etableringen av et fritt kraftmarked på 1990-tallet er kraftnæringen i større grad blitt ordiner forretningsvirksomhet. For å skape et mer effektivt kraftmarked mener derfor flertallet at det er hensiktsmessig med en lengre konsesjonsperiode enn 60 år. En lengre konsesjonstid vil bidra til å forføre proble­ mene rundt manglende investeringsinsentiver mot slutten av konsesjonstiden, og i tillegg legge bedre til rette for omstrukturing og konkurranse i kraftsektoren.

Flertallet viser også til at foreslåttet modell innebærer en omgjøring av eksisterende tidsubegren­ sede konsesjoner til å bli tidsbegrensede. Dette er et viktig argument for at konsesjonsperioden fast­settes med noe lengre varighet enn 60 år. Flertallet viser i denne forbindelse til Olje- og energidepartemen­ mentets høringsnotat fra 29. november 2002, hvor det ble foreslått å øke konsesjonstiden til 75 år. Årsaken var hensynet til aktorene som i dag har tidsbegrensede konsesjoner, og som etter lovend­ ring skulle få gjort sine konsekjoner tidsbegrenset med hjemfallsvilkår. Det ble fremholdt at en økning av konsesjonstiden fra 60 til 75 år kunne gjennomføres uten å svekke samfunnets styring og kontroll med vassdragsressursene i vesentlig grad. Flertallet støtter denne vurderingen.

Et mindretall, medlemmene Remmen og Vestbakke, går inn for en konsesjonstid på 60 år. Disse medlemmer har forståelse for de vurderinger som ligger bak forslaget i høringsnotatet av 2002, men kommer likevel frem til at man bør stå fast på en konsesjonsperiode tilsvarende hovedregelen i gjel­ dende lov, altså 60 år. Mindretallet viser i denne sammenheng til at det som en del av flertallet, fores­ slår et regime basert på partielt hjemfall hvor opp­ rinnelig eier beholder en eierandel på en tredjedel av kraftverket etter hjemfallet, jf. kapittel 10.1.1.1. Sammenliknet med tradisjonelt, vederlagsfritt hjemfall innebærer forslaget en vesentlig styrking av eierens interesser. Videre legger flertallets for­ slag til rette for et effektivt marked for eierandeler, noe som vil bidra til å øke inntekter og verdier for eierne sammenliknet med dagens situasjon i kraftsektoren. Mindretallet vil også peke på at nettoinntekten fra eksisterende vannkraftverk om for eksempel 60 år i all hovedsak forventes å være grunnrente, med andre ord inntekter knyttet til naturressursen. Mindretallet mener at disse for­ hold samlet medfører at interessene for de aktø­ rene som i dag har tidsubegrensede konsesjoner i tilstrekkelig grad blir ivaretatt med en konsesjons­ periode på 60 år.

I tillegg mener mindretallet at det bør tas i betraktning at flertallet fremlegger forslag om at 1/3 av kraftverkenes markedsverdi etter hjemfallet skal tilfalle verts-kommunene og en større vertereg­ ion, jf. kapittel 10.1.5. Det vil i stor grad nøytrali­ sere den økonomiske virksomheten som hjemfallet har for kommunesektorens eierinteresser isolert. Mindretallet legger også vekt på at forslaget om partielt hjemfall ikke fullst ut gir samfunnet den styring og kontroll med ressursdisponering og inntekter som et regime med tradisjonelt hjemfall utover vederlag. Etter disse medlemmers vurdering tenker dette at det ikke er hensiktsmessig med en lengre konsesjonsperiode enn 60 år.

Mindretallet kan heller ikke se at det er andre vesentlige forhold som tilsier at konsesjonsperioden bør være lenger. Det pekes på at flertallets for­ slag til hjemfallsmodell og implementeringsme­ tode legger til rette for effektiv ressursutnyttelse, både hva gjelder investeringsinsentiver og omset­ ning av eierandeler.

Et annet mindretall, medlemmene Felix, Lund og Nordlund, foreslår også en videreføring av dagens konsesjonstid på 60 år. Disse medlemmer viser til det fra en rekke bransje­kyndige, er spådd "et salgsras" fra offentlige eiere ved omlag­ gingen til et eierøytjalt hjemfall. Samtlige forslag

---

1 Ot.prp. nr. 69 (1966-19967) side 38
fra utvalgets medlemmer, også dette mindretallet, vil gi en direkte markedsåpning som vi ikke har i dag, selv om andre virkemidler i modellene kan slå ulikt ut, for så vidt gjelder salg. Bare den muligheten at omfattende utsalg kan skje, er tilstrekkelig til at konsesjonstiden ikke bør settes lenger enn 60 år. Disse medlemmer ser ingen rimelighet i at vår generasjon skal treffe bestemmelser ikke bare for neste generasjon, men også for generasjonen deretter i spørsmålet av så vidtdekke karakter som eierskapet til vannkraftsektoren.

Disse medlemmer kan ikke se noen saklige hensyn bak forslaget om å forlenge konsesjonstiden ut over det som har vært praksis i snart hundre år, annet enn å øke verdiene på konsesjonærens hånd. Når flertallet begrunner en forlengelse av konsesjonstiden med hensynet til de offentlige konsesjonærene, viser medlemmene Felix, Lund og Nordlund til at de konsesjonærer som selger seg ut, vil få en betydelig verdiskaping på sine anlegg selv med 60 års konsesjonstid, og at de konsesjonærer som driver videre, vil få rett til en andel av kraftanleggets eller en betydelig erstatning på hjemfallstidspunktet etter disse medlemmets forslag.

Utvalgsmedlemmene Martinsen og Storødegård tar avstand fra tanken som presenteres her om å pålegg om hjemfall vil medføre en verdiskaping for offentlige eiere. Martinsen viser til sin særmerknad om dette i kapittel 10.3.1.1.

10.1.3 Implementeringsmåte
Eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt kan innføres på ulikt vis. For utvalget har to alternative implementeringsmetoder for innføring av et nytt hjemfallsregime fremstått som mest aktuelle; enten at de nye hjemfallsvikarårene pålegges gjennom lovvedtak, lovtidspunktalternativet, eller at hjemfallsvikarårene innføres i forbindelse med overdragelser av konsesjonpliktige rettigheter eller andeler i selskap som innehar slike rettigheter, transaksjonsalternativet.

Løtvitidspunktalternativet pålegger det eierskapsøkt byrjing av et nytt hjemfallsregime på samtlige vannfall og kraftverk som ønskes omfattet. Vannfall og reguleringsområde som ikke pålegges hjemfallsvilkår i henhold til lovforslaget, vil følge gjeldende konsesjonsregelverk. Det vil si at disse vil bli pålagt hjemfallsvikar kår dersom det i fremtiden foretas konsesjonpliktige transaksjoner. For en nærmere gjenomgang av konsesjonsplikt for erverv av fallrettigheter vises det til kapittel 5.2.

Innføring ved pålegg i lov sikrer hensynet til langsiktig nasjonal råderett over vannkraftressursene ved at vilkår om hjemfall pålegges ressursene. Modellen åpner heller ikke for uthuling av hjemfallsinstituttet. Av samme grunn er implementeringsmåten også gunstig for hensynet til de offentlige inntekter. Lovtidspunktalternativer sørger for at eksisterende eiere og potensielle erververe underlegges identiske rammevilkår. Dette legger i sin tur til rette for effektiv konkurranse i markedet for eierandeler og gir derigjennom muligheter for økt effektivitet og verdiskaping i kraftsektoren. Lovendringsforslaget gir ikke omgåelsesproblemer, og vil heller ikke gi behov for å etablere et spesielt omfattende regelverk og administrative rutiner.

Motorestillingene mot lovtidspunktalternativet har i stor grad vært knyttet til hensynet til dagens eiere som har tidsubegrensede konsesjoner, ved at pålegg av vilkår om hjemfall fremstår som et tyngende inngrep overfor disse. Flertallet har sympati for et slikt synspunkt, men vil samtidig peke på at innføringen av et eierskapsøkt hjemfallsinstitutt som likeværdig samtlige aktører i kraftbransjen også legger til rette for et bedre marked for omsetning av anlegg for kraftproduksjon. Et hjemfallsregime implementert ved en lovtidspunktmodell legger blant annet til rette for at det kan foretas fusioner og andre effektivitetsfremmende organisatoriske endringer og for at det kan trekkes inn nye deleiere som kan bidra med ny kompetanse, kapital, risikoavlastning mv. Ved salg av selskapsandeler, vannfall og kraftanlegg, vil antallet potensielle kjøpere samtidig være vesentlig større enn i dag. Dette øker mulighetene for å frigjøre kapital til andre formål. Men like rammeforskjeller og et velfungerende marked for eierandeler vil også legge til rette for bedre drift og verdiskaping i virksomheter som ikke blir berørt av eierskifte. Dette skyldes at eierenes reelle posisjon overfor administrasjonen styrkes når avhending av eierandeler er en reell mulighet. Lovtidspunktalternativet legger også til rette for at foreta lovendringer som gir økt handlefrihet for uteie av vannfall og kraftanlegg. Et nytt hjemfallsregime pålagt ved lovtidspunktalternativet vil med andre ord gi dagens eiere utvidet handlefrihet med hensyn til å foreta tiltak som kan styrke verdiskapningen i virksomheten og eierenes avkastning.

Flertallet ser imidlertid at implementering gjennom lovtidspunktalternativet likevel kan bli oppfattet som en byrde for eiere av kraftverk med ukonsekvede fall eller tidsubegrensede konsesjoner. Hensynet til nåværende eiere er en sentral begrunlevelse for de ulike forslag fra utvalgets medlemmer til endringer i hjemfallsvikaråets innhold. Disse endringene har alle som uttalt formål å legge til rette for en viss eiermessig kontinuitet og deltakelse i driften også etter hjemfall har funnet sted. Det skal også påpekes at en lovtidspunktmodell innebærer at rettighetene som omfattes tildeles en
ny fullstendig konsesjonsperiode, og at reglene om foregrep kjerm fjells gir muligheter for å forleng perioden ytterligere gjennom å inngå avtale om tilbakekjøp eller tilbakeleie.

Utvalget har foretatt grundige vurderinger av en rekke ulike former for transaksjon-basert implementering av eierøynøytt hjerm fjell. For å flertall i utvalget har det vært av svært stor betydning at transaksjonalternativet synes å skape store EØS-rettslige utfordringer.

Utvalgets flertall har ikke funnet frem til en transaksjonsmodell som i tilstrekkelig grad oppfyller sentrale premisser i mandatet. Dette gjelder både hensynet til nasjonalt råderett over vannkraftressursene, hensynet til de offentlige inntektene, hensynet til effektivitet, god ressursbruk og verdiskaping i kraftsektoren, ønsket om harmonisering av regelverket mellom ulike aktører, samt hensynet til forenkling av regelverket og forutsigbarhet og transparens for aktørene.


Disse medlemmer mener den foreslåtte transaksjonsmodellen inneholder den beste avveiningen av hensynet til nasjonal styring og kontroll, hensynet til dagens offentlige eier hvis rettigheter blir beskåret, og hensynet til et fungerende marked og effektiv ressursbruk. Det vises til disse medlemmers fellesmerknad i kapittel 10.4.3.

10.1.4 Vannfallsrettigheter som omfattes av det nye regnet

Uansett hjemfalsmodell må det tas stilling til hvilke vannfall som skal omfattes av de ved loven pålagte hjemfallsvilkår, og hvilke vannfall som faller utenfor pålegget. Det er fire forhold som kommer i betraktning:

- vannfallenes størrelse,
- forholdet til ikke-utbygde fall,
- vannfall ervervet før konsesjonsloven av 1909,
- og forholdet til vannfall som allerede er underlagt hjemfallsvilkår.

De tre første spørsmålene omtales nedenfor. Det sistnevnte drøftes i kapittel 10.1.4.1.

Først drøftes spørsmålet om hvilken størrelse vannfallet må ha for å omfattes av pålegget. Grensen for hvilke vannfall som er konsesjonspliktige ble ved lovendring av 25. juni 2004 forhøyet fra 1 000 naturhestekrefter til 4 000 naturhestekrefter. Bakgrunnen for lovendringen var et ønske om å forenkle konsesjonsbehandlingen og legge til rette for utbygging av små vannkraftverk. For utbygging av slike anlegg vil en konsesjonsbehandling virke som et hinder tidsmessig og økonomisk. Når Stortinget her har oppjustert konsesjonsgrensen, antar utvalget at det ikke er sterke samfunnsmessige hensyn som taler for en fullstendig konsejsjonsbehandling med blant annet vilkår om hjemfall, av vannfall som utbringer under 4 000 naturhestekrefter. Utvalget finner det da naturlig å legge til grunn tilsvarende konsesjonsgrense som følger av gjeldende industriekonsesjonslov § 1. Det vil si at pålegget om hjemfall gjelder "vannfall (fall eller stryk) som ved reguleringsavtalen i perioden som utsatt for et konsekvensmessig urimellet hjemfallsvilkår.

Videre reiser det seg et spørsmål om lovpålegget kun skal gjelde vannfall som utnyttes eller erverves med formål om å bli utnyttet til kraftproduksjon. Spørsmålet er om også vannfall, som i og for seg er av et slikt omfang at det omfattes av industriekonsesjonsloven § 1 første ledd, skal pålegges hjemfallsvilkår ved lovforslaget her selv om vannfallet i dag er et råfall uten aktuell utnyttelse for vannkraftproduksjon. Tilsvarende gjelder vannfall som tidligere er utbygget, men som ikke lenger benyttes til kraftproduksjon mv.

Et pålegg av hjemfallsvilkår for slike vannfall i forbindelse med regimeikkfløten kan medføre uhellige virkninger ut i perioden. Eksempelvis ved å hindre en eventuell ønsket utbygging av vannkraftproduksjon. Samtidig er det klart at vannfall som ikke benyttes til kraftproduksjon, og kanskje heller

aldri vil nyttes til dette, ikke i like stor grad forutsetter nasjonal råderett gjennom hjemfallsinstitut.

På den annen side er hovedhensikten med det fremtidige hjemfallsregimet å sikre nasjonal råderett over vannkraftforsessurens slik at de fremtidige generasjoner kan foreta en helhetlig vurdering av hvorvidt, og i tilfelle hvordan, disse viktige naturressursene skal utnyttes for fremtiden. I et slikt perspektiv kan det være av underordnet betydning hvorvidt det enkelte vannfall i dag benyttes til kraftproduksjon eller ikke. Videre skal det påpekes at dersom hjemfallsvilkår for slike vannfall ikke omfattes av loven og vil ikke utnyttes for fremtiden, vil det medføre at fremtidig kraftutbygging ikke vil bli underlagt hjemfallsvilkår etter industrikonsesjonsloven i de tilfeller utbyggingen foretas av en som eier vannfallet på lovendringstidspunktet. Det skyldes at industri-konsesjonsloven er en ervervslov.

Utvalget tar ikke stilling til om vannfall som i dag ikke nyttes til kraftproduksjon pålegges hjemfallsvilkår ved loven. Utvalget nøyerekker seg med å peke på problemstillingen. Ikke-utbygde vannfall på tidspunktet for den foreslåtte loven er ikke omfattes av lovens fylde for hjemfallsvilkår. Det er også oftest vannfall som i dag er konsesjonert på grunn av fallrettigheter, og videre vil det medføre at fremtidig kraftutbygging ikke vil bli underlagt hjemfallsvilkår etter industrikonsesjonsloven. Utvalgets medlemmer er enige i at disse anlegg er ikke enige med konsesjonen på grunn av fallrettigheter, og vil ikke betraktes som hjemfallsvilkår.

Vannfall som ikke er hjemfallspliktig ved forslaget, vil følge gjeldende konsesjonsregler for konsesjonert. Disse vil derfor eventuelt bli pålagt det nye hjemfallspliktet ved senere kon-
sesjonspliktige overdragelser av vannfalloverheting, jf. industrikonsesjonsloven § 1 annh. § 2. Utvalget vil bemerke at også for fremtidige hjemfallspliktige erverv vil utvalgets forslag medføre visse endringer i forhold til gjeldende rett, eksempelvis gjennom likebehandling av alle konsesjonssokere uavhengig av om det dreier seg om offentlig eller private aktører, utvalgets forslag til endring av innholdet i hjemfallspliktet og konsesjonstid nv. Det vises til gjennomgangen i kapittel 12 om merknader til de enkelte foreslåtte lovbekostemmelser.

Utvalgets mandat er på dette punkt begrenset til å foreslå et hjemfallsregime for vannfall ervervet etter ikrantredelsen av lov nr. 4 av 18. september 1909. Utvalget legger derfor til grunn at det i det fremtidige hjemfallsregimet skal trekkes et skille mellom vannfall ervervet henholdsvis før og etter dette tidspunkt. Utvalget vil peke på at det var ved loven av 1909 hjemfallspliktet for første gang ble formalisert i loves form, jf. den historiske redegjørel-
sen i kapittel 5.1. Ervervise av vannfall etter ikrantredelsen av loven av 1909 og vil ikke kjent med at kon-
sesjonslovgivningen inneholdt vilkår om hjemfall.

Et skille trukket ved 18. september 1909 medfører at det er en del private vannkraftanlegg som i dag er konsesjonsfrie som ikke vil omfattes av det pålagte hjemfallspliktet. Det er også oftest vannfall som i dag er konsesjonert på grunn av fallrettigheter, og vil ikke betraktes som hjemfallsvilkår. Utvalgets medlemmer er enige i at disse anlegg ikke er hjemfallspliktige.

Medlemmen Felix, Lund og Nordlund vil rette oppmerksomheten mot det parados som at utvalgets mandat på den ene siden ber om forslag til "Harmonisering av regelverk mellom aktørene" og på den annen side unntar de konsesjonsfrie anleggene fra utvalgets vurderinger. Påstanden om at dagens avgrensninger av hjemfallsvilkår for offentlige eiere medferer negativ innelåsning, må også være relevant påstand for eiere av vannkraftanlegg før 1909. Disse medlemmene er enige i at disse anleggene bør unndras alminnelig konsesjonsbehandlingen, og viser for så vidt til fellesmerknaden under kapittel 10.4.3.

Utvalgsmedlem Storødegård støtter merknaden fra medlemmene Felix, Lund og Nordlund om at kraftanlegg før 1909 bør inn i hjemfallsordningen.

10.1.4.1 Private konsederte vannfall

Når det gjelder private konsederte vannfall er samtale underlagt hjemfallsplikt basert på tradisjonelt hjemfall. Flere kraftverk har allerede hjemfall. Andre kraftverk har vært gjenstand for foregrep av hjemfall og blitt tildelt nye konsesjonsperio-
der med hjemfallsplikt. Ut fra gjeldende regelverk vil private konsederte kraftverk hjemfalle i en periode fra 2009 til 2050. Utvalget har vurdert
hvorvidt det er nødvendig at alle kraftverk får kon-
sesjoner for en periode på 75 år med nye hjemfalls-
vilkår fra loveningen eller om eksisterende kon-
sesjoner med hjemfallsvilkår kan løpe ordinaert.

Ny konsesjonsperiode med et mindre omfat-
tende hjemfallsvilkår vil klart virke lettende for de
samlede rammevilkårene for de berørte konsesjo-
nærene. Det er staten og vertskommunene som
tapet en slik endring. De berørte vertskommu-
nene vil få skjøvet sine inntekter ut i tid, men flere
berørte vertskommuner vil samtidig få inntekter
også fra offentlige kraftverk ved at hjemfall inne-
res for alle. Hjemfallsinntektene til staten vil bli
skjøvet ut i tid ved at konsesjonsperioden blir for-
lenget. I denne sammenheng skal det pekes på at
de aktuelle konsesjoner har foretatt sine disposi-
sjonen basert på gjeldende konsesjonsvilkår, uten
forventning om senere å bli innrømmet lettelser i
konsesjonsvilkårene med mindre kraftverkene ble
innfusjonert i offentlige selskap.

I forhold til hensynet om langsigttig handlefri-
het, styring og kontroll er det først og fremst viktig
at de pålagte hjemfallsvilkårene er robuste og ikke
can omgås. Så lenge alle kraftverk fra lovenings-
datoen er underlagt et robust hjemfallsvilkår vil det
spille mindre rolle om hjemfallsvilkåret for enkelte
kraftverk er mer omfattende. Det som er viktig er
at alle aktører etter loveningen behandles likt i
forhold til kjøp og salg av kraftverk.

Et helt likt system for alle konsesjoner vil inne-
bære en viss forenkling ved at man slipper et tospo-
ret system. Flertallet mener videre at det kan også
anses som mer rettferdig at alle underlegges det
samme regimet fra loveningen. Videre vil det
ønske med å utsette problemer med investeringssin-
sentiver. Imidlertid kan det påpekes at det kan fin-
nes andre løsninger til å bøte på dette problemet
enn å utvide konsesjonsperioden uten motytelser,
før eksempel ved å kompensere for investeringer
foretatt etter en gitt dato. Et alternativ vil være at
konsesjonsvilkårene kan endres mot at de aktuelle
konsesjonerer ytre økonomisk kompensasjon til
staten, og derved også til vertskommunene.

Flertallet har i sin vurdering av dette spørsmå-
let lagt avgjørende vekt hva som er forenlig med
EØS-avtalen og spesielt i forhold til avtalens
bestemmelser om statsstøtte. Utvalgets EØS-utre-
der mener at meddelte private konsesjoner må
omgjøres til å tils bare de konsesjoner offentlige
aktører pålegges for å være i overensstemmelse
med statsstøtteregelverket.

Utvalgets flertall, alle utenom Hauge, Høiseven,
Karlsen, Lund og Nordlund, går på dette grunnlag
inn for at de bestående private konsesjoner for
erverv av fallrettigheter omgjøres slik at de gis
samme konsesjonsperiods fra loveningstids-
punktet og samme hjemfallsinnhold som det utval-
gets foreslår for offentlige aktørers konsesjoner.

Flertallet velger at statens representanter går
inn for en annen ordning for de private og legger til
grunn at EØS-avtalen ikke nødvendigvis at pri-
cate konsesjonerer får samme stilling fra loven-
ringstidspunktet med hensyn til ny konsesjon og
varigheten av denne, jf. nedenfor. Staten har imid-
lertid ikke fremlagt for utvalget noen alternativ
EØS-faglig utredning til den som var utarbeidet av
juris Olav Kolstad.

På bakgrunn av konklusjonene i Kolstads
utredning har utvalget ikke drøftet om å drøfte
for en annen ordning. Utvalgets øvrige medlem-
er har derfor ikke i utvalgssammenheng hatt
noen foranledning til å gå inn i denne problemstil-
lingen.

Medlemmene Lund og Nordlund deler ikke det
syn flertallet forfekter. Disse medlemmer er ikke
enig i at det bør legges avgjørende vekt på hva
utvalgets EØS-utred er kommet til, all den tid sta-
ten konsekvent og entydig har gjort gjeldende et
annet syn. Det er disse medlemmams syn at spørsmå-
el hører hjemme i en avklaring mellom den
norske stat og ESA. Det vises for så vidt til felles-
merknaden innatt i kapittel 10.4.3.

Utvalgsmedlemmene Hauge, Høiseven og Karl-
sen mener at det samlet sett er en rekke argumen-
ter som taler for at hjemfallsreglene for private
aktører rettslig sett ikke innebærer at de offentlige
aktører mottar "statsstøtte" som rammes av EØS
arttl pige "støtte av statsmidler". Staten gir her ikke avkall på
alt konsesjon til kun
pratere "støtte". Forskjellsbe-
handling er ikke nok til å oppfylle støttebegrepet.
Videre er det innenfor et konsesjonsystem ikke
naturlig å anse fritak fra enkelte konsesjonsvilkår
som statsstøtte.

Siden dagens hjemfallsinstitutt ikke utgjør
"statsstøtte" til de offentlige aktører, kan heller
ikke et nytt regelverk som reelt innskrenker de
offentlige aktørers rettigheter med å omgjøre de
tidsubegrensede konsesjoner til kun å gåde 75 år
fremover, innebærer noen "ny støtte".
Ettersom disse medlemmer ikke kan se at hjemfallsreglene innebærer statsstøtte, legger EØS-retten ingen føringer på lovgivers adgang til enten å forlenge eller ikke forlenge de private konsesjonene. Disse medlemmer har kommet til at det ikke foreligger andre hensyn som tilsier en omgjøring av private konsesjoner med hjemfalls-vilkår.

Merknader til kapittel 10.1.4.1 fra utvalgsmedlem Ryssdal


Under arbeidet med EØS-utredningen har Kolstad hele tiden vært i dialog med utvalget. Statens representanter har hatt all oppfordring til å forelegge sine synspunkter i forhold til de statsstøtterettsslike problemstillinger for ham, uten at dette er blitt gjort. Det er videre svært beklagelig at statens representanter først har tilkjenngitt sitt syn så sent at det ikke er blitt anledning til noen drøftelse av dette i utvalget.

Kolstad har gitt en omfattende og solid redegjørelse av de statsstøtterettsslike problemstillinger som oppstår i tilknytning til de forskjellige modellene. Hans klare konklusjon er at offentlige og private aktører har krav på lik konsesjonsperiode fra lovens ikrafttreden.

Statens representanter avviser Kolstads drøftelse i noen få avsnitt i det vesentlige i form av påstander som ikke underbygges. Til disse påstander kommenteres:

Det eneste reelle argumentet medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen synes å anføre, er at staten ikke gir avkall på noen inntekt den har "krav" på. Det er imidlertid ikke holdepunkter i statsstøtteretten for å oppstille et vilkår om at støtte gjennom inntektsbortfall må representere en inntekt staten har "krav" på. All den tid staten gir avkall på en inntektsmulighet, og avkallet er selvstendig ved at det begunstiger bestemte foretak, vil det foreligge statlig støtte. At støtten gis innenfor rammene av et konsesjonssystem har heller ingen betydning. Riktigvis vil forskjellsbehandling innenfor et konsesjonssystem ikke i seg selv utgjøre statsstøtte. Men der fordel for enkeltforetak motsvares av et inntektsbortfall på statens hånd, slik tilfellet er her, foreligger det støtte.

Dette medlem vil videre påpeke at det er betenkelig å sette til side en klar konklusjon fra utvalgets utreder om at det foreligger støtte. En tilsidesetelse har avlorlige konsekvenser for alle offentlige konsesjonærer (og eventuelle kjøpere), fordi det i fremtiden vil herske usikkerhet rundt lovligheten av deres besittelse av vannfall. Omlegningen av konsesjonsystemet vil føre til at støtten ikke lenger er beskyttet som "eksisterende støtte". Konsekvensen er at offentlige konsesjonærers vannfall vil hjemfalle eller konsesjonären må betale full pris, når vannfallet har vært i konsesjonærens besittelse i 60 år. Dette følger direkte av forbudet mot iverksettelse av nye støtteordninger, jf. lov om offentlig støtte med forskrifter. For vannfall utbygget på 1940- og 50-tallet, kan dette intretre alle- rede kort tid etter lovenskraften. Hvis 60 år passe- res uten hjemfallet, kan det også bli tale om tilbake- betaling av mottatt støtte, jf. lov om offentlig støtte § 5. Denne usikkerhet fjernes dersom offentlige og private konsesjonærer får lik konsesjonsperiode fra lovenskraften.

Det er også flere reelle hensyn som tilsier at de private konsesjonærer bør gis samme konsesjonsperiode som de offentlige konsesjonærer fra lovens ikrafttreden.

Private og offentlige aktører bør ha like ramme- vilkår. For å sikre like rammevilkår er det ikke til- strekkelig å endre tildelingsystemet for fremtiden i tillegg til å innføre 75 års konsesjonstid for offentlig eide kraftverk fra lovens ikrafttreden. Like rammevilkår sikres bare dersom forskjellsbehandlingen av de private konsesjonærer som i dag er underlagt vilkår om tidsbegrensning og hjemfallet, opphører. Dersom de private konsesjonærer ikke får lik konsesjonsperiode som de offentlige konsesjonærer fra lovens ikrafttreden, vil dette innebære en fortsatt favorisering av offentlige konsesjonærer i svært lang tid etter lovenskraften.

En konsekvens av ulike rammevilkår for offentlige og private konsesjonærer er at offentlige konsesjonærer får lønnsomhet i investeringer på et lavere prinsipp enn private. En krone investert i et kraftverk med 20 års gjenværende konsesjonstid gir lavere avkastning enn en investering i et kraftverk med 75 års konsesjonstid. Offentlige konsesjonærer kan som følge av lengre konsesjonstid frembringe kraft ved å investerere i anlegg for å opprettholde produksjonskapasiteten i anleggene, eller ved å investere for å utvide produksjonskapasiteten, til en lavere kostnad enn private konsesjonærer. Dette er en konkurransesvindelse i favor av de offentlige konsesjonærer. I forhold til investeringer som utføres som følge av lovpålagte krav har private konsesjonærer ikke en gang et valg med
hensyn til om disse skal utføres eller ikke. Pålegg som i utgangspunktet skal ramme likt, får således en vesentlig høyere kostnad for private enn for offentlige konsesjonærer.

Flere av de private kraftverk som er underlagt vilkår om tidsbegrensning og hjemfall, vil hjemfalle i perioden 2021 – 2029. Situasjonen her er at investeringer som vil være samfunnsøkonomisk gunstig, ikke vil være lønnsomme i forhold til någjeldende konsesjonsperioder. Dersom private konsesjonærer får lik konsesjonsperiode som de offentlige konsesjonærer fra lovens ikrafttreden, vil de disinsentiver de private konsesjonærer i dag står overfor bortfalle. Dette vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Tilsavende problemstillinger vil igjen oppstå mot utløpet av konsesjonsperioden, på samme måte som for de offentlige konsesjonærer, og det må da vurderes hvorledes disse problemer skal løses samlet sett.

Likebehandling av offentlige og private konsesjonærer vil også være et positivt bidrag til industriens rammevilkår. Elkem og Hydro har betydelig kraftkrevende industri i Norge som er bygget opp i tilknytning til kraftutbygging. Langsiktig kraftoppdekning har alltid vært viktig for denne industrien. Likebehandling av offentlige og private konsesjonærer vil være et godt bidrag til å sikre at denne industrien fortsatt kan dra nytte av egen kraftproduksjon, mens manglende forlengelse vil innebære en svekkelse av industrivirksomheten. Dette vil blant annet ha betydning i tilknytning til fremtidige beslutninger om investeringer i oppgradering og vedlikehold.

De private konsesjonærer har i dag en mulighet til å realisere stedsevarige verdier ved å overføre eierskapet til en offentlig eier ved salg eller fusjon slik at den private eierandelen blir lavere enn en tredjedel. Dersom de private ikke får lik konsesjonsperiode som de offentlige konsesjonærer, vil de private således komme i en enda dårligere posisjon enn de har etter dagens lovgivning. Det er riktig at staten og berørte vertskommuner får reduserte inntekter i nåverdien ved å overføre eierskapet til en offentlig eier ved salg eller fusjon slik at de private konsesjonærer utsettes til samme tidspunkt som for offentlige konsesjonærer. Til dette bemerkes imidlertid at de berørte vertskommuner som en konsekvens av lovens ikrafttreden, i fremtiden også vil få inntekter fra langt flere kraftverk ved at hjemfallet innføres for offentlige konsesjonærer. For flere av de berørte vertskommuners interesse er dette seg om betydelige inntekter fra store kraftverk i dag er i offentlig eie. I tillegg vil både staten og vertskommuner generelt bli tilført store verdier ved at også offentlige aktører pålegges hjemfall.

10.1.5 Fordeling av verdier ved hjemfall
I følge industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven skal en andel av vannkraftanleggene eller deres verdi ved hjemfallet tildeles kommunene der vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger. Vertskommunene har på denne bakgrunn en lovbestemt rett til inntil en tredjedel av verdien eller andel av kraftverket. Stortinget skal avgjøre innen tredjedelen den verdi som skal tilfalle kommunene og fordelingen mellom de respektive vertskommunene, se nærmere omtale av dette i kapittel 5.3.4. Utvalget har utredet virkningene av å tildele andeler av hjemfalte vannkraftanlegg eller vannkraftanleggenes verdi til kommunene. En utvidelse av hjemfallsinstituttet som omfatter av vannkraft ervervet etter konsesjonsloven av 1909 har betydelige konsekvenser for hvor store verdier som skal fordeles til vertskommunene ved hjemfall. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.3.2.

I forhold til det fremtidige hjemfallsregimet foreslår utvalgets flertall en ny fordeling av hjemfalte verdier både til vertskommunene og til en større vertsregion. En ny modell for tildeling av hjemfalte verdier til vertskommunene beskrives i kapittel 10.1.5.1. En ordning der vertskommunenes lønbestemte andel på inntil en tredjedel i tillegg fordeles til en større region er nærmere beskrevet i kapittel 10.1.5.2. Konsekvensene av disse forslagene drøftes i kapittel 10.3.2 og 10.3.3.

10.1.5.1 Ny trappetrinnsmodell
Innføring av hjemfallvilkår på all vannkraftproduksjon ervervet etter konsesjonsloven av 1909 gir en generell økning i inntektsoverføringen til alle vertskommuner og flere kommuner får andel av hjemfalsinntekter. I dag er det bare hjemfallet av private kraftverk med konseksjon etter 1909 som gir slike inntekter. Disse står for vel 7,5 TWh av middelproduksjonen. Når hjemfallsinstituttet endres vil omfanget av kraftverk som hjemfallet øke vesentlig ved at både Statkraft og kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper omfattes. Figur 10.1 viser den prosentvis produksjonskapasiteten fordelt mellom ulike private og offentlige kraftselskaper.

Dersom trappetrinnsmodellen fastsatt av Stortinget i Innst. S. nr.167 (1982-83) benyttes, vil inntektsoverføringen til enkelte kommuner øke svært mye. Denne trappetrinnsmodellen tar i liten grad hensyn til den øvre delen av skalaen for innvunnet kraft i kommunene, fordi det ikke var aktuelt å se på hjemfallet av så store kraftvolum da modellen ble utarbeidet. I tråd med Olje- og energidepartemen-
10.1.5.2 En tredjedel fordeles til en større region

Naturressurser er et av de viktigste næringsgrunnlag i distrikterne, og vannkraften er en av de viktigste naturressursene. Det kan derfor være rimelig at verdien av naturressursene også tilfølger distrikterne i en noe videre forstand enn de primærkommuner som i dag har rett til andel i hjemfaltes verdier. Kraftutbygging er en alternativ utnyttelse av vannfallsressursene i forhold til andre utnyttelsesmåter som direkte eller indirekte har økonomiske ringvirkninger på regionalt nivå. Et eksempel er turisme som vil ha ringvirkninger i distrikterne i videre forstand. Vannkraftutbyggingen berør den aktuelle region generelt. Et regionalt nivå kan derfor være et naturlig nivå for fordeling av andel av vannkraftverdiene, noe som vil medføre en jevnere verdfordeling i distrikterne enn dagens ordning.

Et annet argument for en bredere fordeling av verdiene ved hjemfall, er at et nytt hjemfellsregelverk vil kunne svekke fylkeskommuners og kommuners eierskap til kraftverk. Utvalgets forslag til modell innebærer blant annet bortfall av fylkeskommunenes og kommunenes rett til tidsbegrensede konserjoner. Flertallet, alle unntatt Hauge, Høisveen og Karlsen, mener det derfor kan være rimelig ut fra ønsket om mer verdinøytralitet at en større region får eierandeler eller verdier ved hjemfall for å kompensere tapet av tidsbegrensede konserjoner.

Flertallet foreslår en ordning der den lovbestemte distriksandelen på inntil en tredjedel forbeholder vertskommunen og den berørte region uavkortet. Etter at primærkommunen(e) har blitt tildelt verdier fra hjemfall i henhold til forslaget om ny trappetrinnsmodell, jf. kapittel 10.1.5.1, går det overskytende innenfor tredjedelen til et nærmere bestemt regionalt nivå. Dette vil medføre en jevnere verdfordeling mellom kommuner og regioner enn dagens ordning. Flertallet mener det er hensiktsmessig at det nøyaktige vederlaget fastsettes av Stortinget og baseres på anleggets markedsverdi etter at konsesjonsspråket er avklart for en ny periode. Formen på vederlaget er avhengig av om staten eventuelt velger å selge sin eierandel, drive utleie eller selv delta i driften. Flertallet leg-

---

**Figur 10.1 Prosentvis fordeling av produksjon mellom private og offentlige kraftselskaper.**
Kilde: Norges vassdrags- og energidirektorat.

---

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produksjon</th>
<th>Opprinnelig trappetrinnsmodell Innt. S. nr.167 (1982-83)</th>
<th>Forslag til endret trappetrinnsmodell</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inntil 250 GWh</td>
<td>1/3 (33 %)</td>
<td>1/3 (33 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellom 250 og 500 GWh</td>
<td>1/4 (25 %)</td>
<td>1/10 (10 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellom 500 og 1000 GWh</td>
<td>1/8 (12,5 %)</td>
<td>1/20 (5 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Over 1000 GWh</td>
<td>1/8 (12,5 %)</td>
<td>1/200 (0,5 %)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
ger ikke frem forslag til hvordan en større vertsregion skal defineres og avgrenses, men i kapittel 10.3.3 anslås konsekvensene med to mulige definerings av vertsregion.

Med det fremlagte forslag om partielt hjemfall med hjemfallsandel på 2/3, jf. kapittel 10.1.1.1, vil flertaltalls forslag til fordeling ved hjemfall innebære at vertskommunen(e) og vertsregionen sammen har rett på halvparten av verdien eller andel av det eierskapet staten får vedølslagsfritt ved hjemfallet. I kapittel 10.3.3 drøftes konsekvensene for berørte aktører av dette forslaget til endring av regelverket for fordeling av hjemfeltdverdi. Derom staten ikke gir ny konsepsjon for kraftproduksjon vil det ikke være verdier til fordeling til vertscommunen(e) og regionen.


10.1.6 Foregrepet hjemfall

Industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven gir konsesjonærer anledning til å forhandle med staten om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie av vannfall og ny regulareringskonsesjon når det gjenstår mindre enn 25 år av konsesjonsperioden, jf. kapittel 5.2. Foregrepet hjemfall har vært nyttet som virkemiddel mot reduserte investeringsinnsentiver forårsaket av hjemfallsinstituttet.

I vedlegg 1 foretar utvalget en vurdering av ordenen med foregrepet hjemfall. Det pekes på at dette regimets først og fremst er et aktuelt virkemiddel i de tilfeller hvor det foreligger betydelige investeringsmuligheter, og at dette sannsynligvis i mindre grad vil være tilfeldig i fremtiden. Samtidig kan foregrepet hjemfall gi både staten og konsesjonærene økt fleksibilitet i forhold til det ordinære hjemfallsinstituttet. Foregrepene hjemfallsavtaler legger til rette for kontinuitet i operatorskap og eventuelt eierskap. Ordeningen med foregrepet hjemfall vil også dempe virkningene av å innføre tidsbegrensete konsesjoner for alle, fordi den åpner for forlengelse av konsesjonsperioden langt ut over hjemfallsstidspunktet, slik den også har vært praktisert frem til i dag. Konsesjonærene må imidlertid betale full markedspris ved tilbakekjøpet.


Selv om konsesjonæren har en rett til å söke om foregrepet hjemfall, har staten ingen plikt til å inngå avtale og kan avvise søknaden. Blant annet hensynet til å opprettholde statens handlingsrom i spørsmålet om foregrepene hjemfallsavtaler, kan tilsig det at det bør etableres andre virkemidler som bidrar til å gi konsesjonæren insentiver til å foreta investeringer. Dette er gyldig argument selv om utvalgets forslag om partielt hjemfall demper investeringsproblemene i slutten av perioden. Enkelte supplerende virkemidler i forhold til investeringsområdet er drøftet i vedlegg 1. Med henvisning til at hjemfall først vil inntreffe om 75 år har utvalget ikkje funnet behov for å forårså at det implementeres slike tiltak i dag.

Medlemmet Ryssdal mener det ikke er hensiktsmessig å begrense adgangen til å inngå foregrepet hjemfall til en gang. De hensyn som taler for foregrepet hjemfall i tilknytning til første gangs hjemfall kan også gjøre seg gjeldende i tilknytning til senere hjemfall.

10.1.7 Bruksrett til vannfall og langsiktig disposisjonsrett til vannkraft

For å begrense omgåelse av de nåværende hjemfallsreglene er det i dag strenge restriksjoner på uteie av kraftverk til private. I dag er det kun offentlige leietakere som gis konsesjon for erverv av bruksrets og langsiktig disposisjonsretn uavhengig av hvem som er uteier. Private leietakere kan kun inngå avtale om bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett i vannfall som er eid av staten, statsfetserter eller norske kommuner eller fylkeskommuner.

Ved innføring av eierøyntalt hjemfall etter lovtilskuddmodellen virker disse reglene unodig. Utvalget kan ikke se at denne forskjellsbehandlingen lenger tøner noe praktisk formål. For å sikre likebehandling av aktørene i kraftmarkedet og legge til rette for et mer effektivt marked, foreslår utvalget at bestemmelsen om adgang til å gi konse-

3 Med bruksrets forstås leieavtaler, mens langsiktsige disposisjonsretter er langsiktig avtaler om kraftdisponering.
sjon for avtaler om bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall skal gjelde likt, uavhengig av konsesjonssøker. Av hensyn til faren for omgåelser av hjemfallsordningen må imidlertid adgangen til å gi konsesjon begrenses til de tilfelle der rettigheten enten gjelder vannfall som tilhører staten eller vannfallet er meddelt konsesjon med vilkår om hjemfall. For at innehavere av vannfall som faller utenfor denne begrensningen skal få adgang til å inngå bruksrettsavtaler eller avtaler om langsiktig disposisjonsrett, står de fritt til å søke om å få konsesjonsbehandlet eiendomsretten til vannfallene. Ved å åpne for en slik form for utleie vil en også kunne reducere salgspresset for offentlig eide kraftverk. I tillegg til at utleie kan bli et reelt alternativ til salg, vil en ordning med partitielt hjemfall eller tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør gi kommunale eiere egenkapital til et eventuelt tilbakekjøp ved konsesjonstidens utløp.

Avtaler om bruksrett og langsiktig disposisjonsrett vil ha reelt samme effekt på strukturen i kraftmarkedet som overdragelser, og må i utgangspunktet antas å bli behandlet tilsvarende av konkurransemyndighetene.

10.2 Begrunnelse for utvalgets anbefaling


10.2.1 Langsiktig nasjonal handlefrihet, styring og kontroll

Spørsmålet om hjemfall rører ved sentrale holdninger til disponering av våre naturressurs. Våre vassdrag representerer store verdier, både i økonomisk forstand og som naturhelter. Norge er i en unik posisjon ved at vår kraftforsyning i all hovedsak er basert på utnyttelse av fornybare, evigvarende vassdragsressurs. En hensiktsmessig disponering av disse fornybare ressursene vil i et langsiktig perspektiv utgjøre et fundament for å sikre en bærekraftig utvikling innen produksjon og bruk av energi, men også i forhold til forvaltningen av vassdragene som naturgoder. Miljøvennlige og fornybar kraftproduksjon gir også et unikt internasjonalt fortrinn som kan vise seg å bli av avgjørende betydning i fremtiden. Samtidig representerer våre vannkraftanlegg en av de viktigste infrastrukturene for landet, sett under ett.

Utvalget viser til at hjemfallsinstituttet i stor grad har bidratt til at hovedtyngden av eierkontrollen over disse ressursene er på offentlige hender, både i statlig, fylkeskommunal og kommunal regi. Offentlig styring og kontroll utøves i dag gjennom et spredt offentlig eierskap, i tillegg til statlig reguler.

Det omfattende offentlige eierskapet til vannkraften – herunder hjemfallsretten – har så langt gitt det offentlige gode muligheter til å ha styring og kontroll med utnyttelsen av selve naturressursen og kraften som produceres derav. Utvalget veklagger at fremtidige generasjoner bør gis en liknende beslutningsmyndighet. Utvalget erkjenner at dette ikke kan kun hvile på at vi i dag har et omfattende offentlig eierskap, men bør i tillegg baseres på virkemidler som fungerer uavhengig av dette. Etter utvalgets syn er dette argumenter for å bevare et robust hjemfallsinstitutt. Siden hjemfallsinstituttet gir det offentlige tilgang til eiendomsretten, gis fremtidige generasjoner økt valgfrihet med hensyn til hvordan vannfallene og kraftanleggene best kan forvaltes for samfunnet, sett i forhold til de omstendigheter, kunnskaper og preference som da råder.

Utvalgsmedlemmene Martinsen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgard og Vestbakke mener et hjemfallsinstitutt basert på partitielt hjemfall tilsvarende 2/3 av fall og anlegg ivaretar de ovennevnte hensyn på en god måte, og sett i forhold til de øvrige premisser som utvalget har lagt til grunn.

Utvalgsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund mener de hensyn som er nevnt ovenfor, bare kan ivaretas tilfredsstillende gjennom en transaksjonsmodell, eller en modell hvor offentlige eiere med ønske om videre drift basert på etablerte rettigheter, sikres dette, gjennom den foreslåtte rettighetsmodellen.

Utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karl sen er av den oppfatning at tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør bedre ivaretar hensynet til nasjonal handlefrihet på langsikt, styring og kontroll.

10.2.2 Hensynet til offentlige inntekter

Vassdragsressursene bærer i stor grad preg av å være en fellesressurs. I tillegg vil kraftproduksjon basert på vannkraft gi opphav til en ekstra avkast-
ning (grunnrente). Utvalget legger derfor vekt på at inntekter fra denne ressursen bør komme felleskапet til gode.

Det omfattende offentlige eierskapet til vannkraften har, ved siden av skatter og konsesjonsbaserte ordninger, så langt gitt det offentlige gode muligheter til å påvirke fordelingen av grunnrenten. Et robust hjemfallsinstitutt kan i et langsiktig perspektiv bidra til å sikre fremtidige offentlige inntekter fra denne evigvarende naturressursen dersom andre beskatningsmuligheter skulle falle fra eller det offentlige eierskapet reduseres.

Utvalget vil understreke at hensynet til offentlige inntekter ikke uten videre tilsier at det offentlige eierskapet etter et fremtidig hjemfall bør være fullstendig. Dette spørsmålet må også vurderes i forhold til hvordan det best kan legges til rette for en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av vassdragsressursene og andre innsatsfaktorer.

Utvalgsmedlemmene Martinssen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgard og Vestbakke mener at et hjemfallsinstitutt basert på partisjonert hjemfall tilsvarende 2/3 av fall og anlegg innebærer en god avveining av disse forholdene.

Utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karslen ser det slik at tradisjonelt hjemfall med kompensasjon på 20 prosent av en andel eller økonomisk ved etteroppgjør på en rimelig måte ivaretar hensynet til offentlige inntekter.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund mener forslaget om partisjonert hjemfall undergraver hjemfallsinstituttet ved helt vislårlig å fordele verdier til evig tid på private, offentlige og utenlandske eiere. De to modeller disse medlemmer foreslår, måretter virkemidler etter hjemfall til de offentlige eiene som får sine rettigheter beskåret og sikrer hensynet til offentlige inntekter.

Utvalgets flertall, alle unntatt Hauge, Høisveen og Karslen, legger frem forslag om at en tredjedel av hjemfallsobjektets markedsverdi uavkortet fordeles til vertskommunene og en større vertsregion. Dette flertallet viser i denne sammenheng til at utnyttelse og kapitalisering av naturressurser er en naturlig basis for lokal og regional næringsutvikling. Også den beslaglegging som kraftutbygging medfører i forhold til alternativ utnyttelse av naturressursene vil i betydelig grad berøre lokale og regionale interesser.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hauge, Høisveen og Karslen vil kompensere vertskommunene på samme måte som flertallet, men mener at vannkraftressursene utover dette i størst mulig grad bør komme den norske befolkning til gode som helhet og kan vanskelig se at dette best kan skje ved å kompensere enkelte regioner.

10.2.3 God ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Næringspolitisk er det et mål å legge til rette for å realisere en best mulig verdiskaping i næringslivet nå og i fremtiden. At det fortløpende foretas ulike former for omstillinger er en nødvendig forutsetning for å oppnå tilfredsstilende verdiskaping over tid, og rammevilkårene bør derfor utformes slik at de i minst mulig grad hemmer lønnsomme omstillinger. Etablering av et effektivt marked for eierder i kraftselskap, vannfall og kraftanlegg anser utvalget som en viktig premiss i denne sammenheng.

Organiseringen av norsk kraftnæring ble fra innføringen av energiloven basert på kraftmarked og konkurranse. Utvalget påpeker at frem til i dag har markedsadgangen til tilbudssiden vært begrenset fordi aktørene behandles ulikt i forhold til hjemfallsregelverket. Gjeldende regler kan også ha vært medvirkende til at bransjen i dag har en komplisert selskapsorganisering, med omfattende kryss- og deleierskap.

Flertallet har valgt en implementeringsløsning som likevelbehør kjøper og selger av kraftverk fra lovendringstidspunktet. Forslaget innebærer ikke at flertallet har foretatt vurderinger av dagens eierskap. Men forslaget vil legge til rette for at aktørene i bransjen selv kan vurdere eventuelle endringer i organisering eller eierskap basert på konsesjonsrettsgale og rammevilkår.

Like rammevilkår vil gjøre det lettere for eksisterende eiere å trekke inn nye typer aktører på eiersiden som potensielt kan tilføre eierskapet og selskapene ny kompetanse, tilføre selskapene kapital, avlaste risiko for eksisterende eiere mv. Likeledes vil det legge til rette for at det kan utvikles mer rasjonelle og kostnadseffektive selskapsstrukturer. Like rammevilkår vil også øke antallet potensielle kjøpere, og forbedre mulighetene for dagens eiere til å realisere verdier. Selskap som drives mindre effektivt kan overdras til aktører som ser et økt potensial i å bedre drift i og øke verdiskapingen. Like rammevilkår kan også bidra til bedre drift i selskap som ikke blir berørt av eierskifter ved at en reell mulighet for salg kan styrke eiers reelle posisjon overfor sel-skapets ledelse.

Når det gjelder hjemfallets innhold viser medlemmene Martinssen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgard og Vestbakke til at et regime basert på partisjonert hjemfall av 2/3 i større grad enn tradisjonelt, vederlagsfritt hjemfall vil gi konsesjonærer økte insentiver til å foreta samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer mot slutt av konsejsjonsperioden.
Medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen viser til at deres forslag om tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør på 20 prosent gir tilnærmet samme investeringsinsentiver som forslaget om partiel hjemfall av 2/3.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil peke på at deres forslag også innebærer like rammevilkår for alle aktører, men at de offentlige eiere hvis rettigheter beskjæres vil være i en erstatningsposisjon som andre konsesjonærer ikke er i. Det er disse medlemmernas syn at dagens regler med forgrepet hjemfall, redusert skattemessig avskrivningstid, adgang til kjøp eller leie av anleggene før 50 år innenholder tilstrekkelige insentiver til nye investeringer. Disse medlemmer viser også til at det har en langvarig praksis allerede vist.

10.2.4 Harmonisering av regelverket mellom aktørene


Mindretallet Felix, Lund og Nordlund viser til sin fellesmerknad for så vidt gjelder de konsesjonsfrie reguleringer, jf. kapittel 10.4.3.

Utvalget mener imidlertid at det ikke er grunnlag for å harmonisere regelverket i forhold til andre næringer og andre land. Dette begrunner utvalget i den unike stilling vannkraft har i norsk kraftnæring, noe som i liten grad er sammenlignbart over landegrensen. I tillegg må nødvendigvis utnyttelse av viktige naturressurser være underlagt et system som er spesielt tilpasset den rollen disse ressursene spiller for den enkelte nasjon.

10.2.5 Forenkling av lovgivningen, forutspigbarhet og transparents

I ethvert forslag til regelendringer skal det tas hensyn til å skape løsninger som er enkle, forutsigbare og transparente for brukere og myndigheder. Flertallet har så langt det har vært mulig forsøkt å tilpasse den foreslåtte modellen denne premissen. Det av flertallet foreslåtte regimett, basert på partiel hjemfall, krever noe mer lovgivning enn et tradisjonelt hjemfall da eierskapet blir delt ved hjemfall. Utvalgsmedlemmene som står bak denne modellen, Martinsen, Remmen, Ryssdal, Storodegård, Sørgård og Vestbakke. peger på at disse problemstillingene er av samme karakter som de vi har i dag knyttet til produksjonselskaper som eies i fellesskap. Disse medlemmer ser den eiermessige kontinuiteten som viktig i forhold til å ivareta andre premisser. Videre antar disse medlemmer at det partielle hjemfallet forenkler forholdet til investeringer mot konsesjonsperiodens slut, samt forhold knyttet til konsesjonærens vedlikeholdsplikt.

Medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen viser til at tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør bygger på et etablert og godt kjent lovverk som er forutspigbart. Denne modellen ivaretar også hensyn knyttet til investeringer mot konsesjonstidnes avslutning og forholdene rundt vedlikeholdsplikten.


10.2.6 Forholdet til det rettslige rammeverk

10.2.6.1 EØS-avtalen

Det er en sentral premiss for utvalget at forslaget til et fremtidig hjemfallsregime skal være robust i forhold til forpliktelser Norge har gjennom EØS-avtalen. Utvalget har derfor lagt stor vekt på å gjøre en grundig EØS-vurdering av de modellene utvalget har utredet. Førsteamanuensis dr. juris Olav Kolstad ved Universitetet i Oslo har bistått utvalget med dette, jf. vedlegg 3. Forholdet til EØS-avtalen har særlig hatt betydning for to forhold, nemlig implementeringen av nye regler for offentlig eide kraftverk, og forholdet til de privateide kraftverk som er underlagt hjemfalls vilkår i dag.

Hva gjelder kraftverkene i privat eie foreslår flertallet, alle unntatt Hauge, Huisseen, Karlsen, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fralovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, alle unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, all unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, alle unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, all unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, all unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, all unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i utvalgets håndtering av de EØS-rettslige spørsmål. EØS-utredersens konklusjoner etterlater utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, all unntatt Felix, Lund og Nordlund, at konsesjonene for disse gis samme varighet fra lovdringsstidspunktet som de offentlige eie kraftverkene, og med tilsvarende hjemfallsinnhod som for de offentlige. Dette forslaget er basert på Kolstads vurdering av at en videreføring av gjeldende konsesjonsvilkår for de private trolig innebærer ulovlig statsstøtte, jf. vedlegg 3 kapittel 3.3 og 3.4.

Når det gjelder forslaget om partiert hjemfall og tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør viser utvalget til Kolstads utredning, som synliggjør at disse modellene ikke reiser noen EØS-rettslige problemer.

Utvalgsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund har også hatt som målsetting å oppnå størst mulig verdiøytlighet. De to forslagene til hjemfallsmodell som disse medlemmer anbefaler, inneholder klart mindre verdioverføringer fra kommunenk oren til staten enn forslaget om partielt hjemfall. For det første gir transaksjonsmodellen full verdiøytlighet, i det de offentlige eierne innenfor bestemte rammer gis anledning til videre drift. For det andre gir rettighetsmodellen et bedre rettstvern for de offentlige eiere som viderefører sitt eierskap til hjemfallsidspunktet.

Når det gjelder privateide kraftverk som alle rede er underlagt hjemfallsvilkår, vil flertallets for slag, støttet av alle unntatt Hauge, Høisveen, Karl son, Lund og Nordlund, innebære at verdier overfô res fra staten og de aktuelle vekslkommunene til eierne av de angjeldende kraftverk til de private verkene og deres eiere. Verdioverføringen skyldes at hjemfallet for disse kraftverkenes skytes ut i tid og at hjemfallets innhold blir mindre omfattende. Dog bemerktes at flere bererte vekslkommuner i fremtiden vil få hjemfallsinntekter også fra offentlig eide kraftverk og videre at private konsesjoner i dag kan ha mulighet til å realisere deler av ste desvarige verdier ved salg til eller innfusjoner i offentlige kraftverk.

Utvalgsmedlem Ryssdal vil videre vise til sin sær merknad i kapittel 10.1.4.1 hvor det blant annet fremgår at både vekslkommuner generelt og staten vil bli tilført betydelige verdier som følge av lo vendringen når hjemfall innføres for samtlige konsesjoner.

Medlemmene Hauge, Høisveen, Karlson, Lund og Nordlund foreslår å videreføre dagens konsesjoner for de private uendret, og fremmer derfor et verdiøytralt forslag.

Medlemmet Felix legger til grunn at de private konsesjoner omgjøres slik at de gis ny konsesjons tid på 60 år fra lovens tidspunkt. Det forut setter at også fremtidig bruk av kraften skal knyt tes opp til industriproduksjon i Norge. Når det gjelder hjemfallets innhold vises det til medlemmene Felix, Lund og Nordlunds merknad.

10.2.7.2 Salgspress

Det har vært fremhevet at offentlige eiere i særdels lehet legger vekt på langsiktighet i eierskapet og anledning til å videreføre eierskap etter hjemfall. Videre er det påpekt at politisk press noen ganger kan medføre mindre rasjonell eierstyring av offentlig eide kraftselskaper, hvor kortsiktige likviditets hensyn gis avgjørende betydning og kan medføre et salgspress.

Medlemmene Martenssen, Remmen, Ryssdal, St øredal, Sørgard og Vestbakke peker på at partielt hjemfall av 2/3 gir muligheter for eiermessig kontinuitet. På denne måten vil en eier med langsiktige mål få økt interesse av en langsiktig utvikling av eget eierskap.

Utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karl sen peker på at tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør muliggjør et fortsatt offentlig eierskap etter hjemfall og motvirker salgspress.

Hva gjelder spørsmålet om salgspress vil flertallet vise til at det fremlægges forslag til lovendring som gir eierne økte muligheter til å leie ut vannfallet og kraftanlegg. Dette legger til rette for at betydelige andeler av de økonomiske verdier som er knyttet til kommunenektenes eierskap i kraftverk kan realiseres uten at det kommunale eierskapet må avhendes. Flertallet viser også til gjeldende regel verk vedrørende kommunens og fylkeskommun eres disponering av inntekter fra salg av eierande le, jf. kapittel 10.3.1.1.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund viser til at ECON på oppdrag for Olje- og energidepartementet i en utredning i 2002 konkluderte med at ”Likt hjemfall kan utløse salgsras”, jf. bladet Energi 10/02. I artikkelen fremheves at ”Kom munen vil selge seg ut i betydelig grad når dagens strenge og diskriminerende konsesjonsregler endres.” Det er disse medlemmerns syn at flertallets modell bare vil øke dette salgstrykket, fordi den gir ytterligere verdieknøkkel i markeds gjennom de rettigheter til eierander som gis etter
hjemfallet, og fordi denne rettigheten også tilkommer kjøperne.

10.3 Konsekvenser for innteksfordeling og eierstruktur

Et nytt hjemfallsregelverk vil ha konsekvenser for innteksfordelingen mellom de ulike aktørgruppene i kraftbransjen. En generell utvidelse av omfanget av hjemfallet vil kunne øke inntektene til stat og vertskommuner, samtidig som hjemfallsvilkåret isolert sett vil redusere verdien av kraftverkene for eierne. Utvalget foreslår imidlertid løsninger som vil bedre verdinøytraliteten av forslaget til endring. Hvordan forslaget påvirker innteksfordelingen mellom aktørgrupper gjennomgås i kapitlene 10.3.1 til 10.3.3. En kort omtale av inntektsvirkninger mellom generasjoner er innatt i kapittel 10.3.4.

Videre er det sannsynlig at det i tiden fremover vil skje en del omstruktureringer i bransjen. Dette er resultat både av en generell og internasjonal trend i strukturutviklingen, samtidig som nye harmoniserte regler vil legge til rette for å gjennomføre rasjonelle omstruktureringer. I kapittel 10.3.5 gis en nærmere gjennomgang av hvordan det foreslåtte hjemfallsregimet kan tenkes å påvirke eierstrukturen i kraftsektoren, og hvilke implikasjoner dette kan få for kraftnæringen, staten, kommuner og fylkeskommuner.

10.3.1 Virkning for eiere av kraftproduksjon

I forbindelse med hjemfallsprøsmålet er det hensiktsmessig å dele opp i tre hovedgrupper eiere:
- Private; tidsbegrønsede konsesjoner med vilkår om hjemfall
- Offentlige; tidsbegrønsede konsesjoner uten vilkår om hjemfall
- Offentlige og private som har ervervet eindomsretten til vannfall før 1909

Utvalget har ikke foretatt en egen vurdering av kraftverk uten konsesjoner der vannfallet er ervervet før 1909, da dette faller utenfor mandatet, jfr. kapittel 2. Medlemmene Felix, Lund og Nordlund har likevel synspunkter på denne eiergruppen, innatt i fellesmerknaden i kapittel 10.4.3.

De ulike forslag til nye hjemfallsmodeller kan føre til at rammevilkårene for de ulike eiergrupper endres og dermed skape vinnere og tapere. Utvalget anser en betydelig omfordeling av inntekt som uønsket og har derfor foreslått at dette dempes ved hjelp av ulike kompensasjonsordninger. Kompen-
sjasjonsordningene vil imidlertid i variierende grad avbøte de ulike enkeltaktorenes tap eller gevinnt, men dersom man ser på aktørgrupper under ett vil flertallets forslag føre til større grad av verdinøytralitet. Forslaget til nytt hjemfallregime kan også legge til rette for effektiviserende omstillinger og øke verdiskapingen i næringen.

10.3.1.1 Dagens offentlige eiere

I dag er eierskapet i norsk kraftforsyning dominert av offentlige aktører. Dagens kommunale og fylkeskommunale eiere står for døyet 40 prosent av norsk vannkraftproduksjon. Sammen med det statlige eierskapet utgjør det offentlige eierskapet omlag 90 prosent.


Utvalget foreslår en verdioverføring på inntil 1/3 til vertskommunene i tråd med forslag til ny trappetritningsmodell. Videre har utvalgets flertall, alle unntatt Hauge, Høisveen og Karlsen, foreslått at hjemfallet av nye konsesjoner skal resultere i en verdioverføring til vertsregion på det som ikke tildeles vertskommunene innenfor en tredjedel av kraftverkets markedsverdi etter at konsesjonsprøsmålet for en ny periode er avklart. Det vises til at utnyttelse og kapitalisering av naturressurser er en naturlig basis for næringsutvikling i regionene. Ordførerne bidrar til å kompensere regionen for de skader og ulemper vannkraftutbygging medfører. Videre til forslaget i mange tilfeller innebærer en tilbakeføring av verdier til dagens kommunale og fylkeskommunale eiere ved hjemfallet.
Mindretallet, utvalgsmedlemmene Hauge, Høiseven og Karlsen, går inn for å kompensere verts­kommunene på samme måte som flertallet, men disse medlemmer vil ikke utøve dette kompens­sere enkelte regioner.

Kraftproduksjon er en kapitalintensiv bransje som også er utsatt for risiko. Deregu­lering av kraft­produksjon og kraftomsetning, omstrukturering og integrasjon over landegrensene stiller nye krav til selskapene og eierne, blant annet hva gjelder kapitaltilgang og kompetanse. Kommuner og fylkes­kommunere har svært nye kapital bundet i vannkraftproduksjon. Det nye hjemfallsregimet innebærer således fordel for dagens offentlige eiere, eksempelvis ved at markedet for omsetning av produksjonsanlegg gjøres lettere tilgjengelig for ikke-offentlige aktører og sannsynligvis øker etterspørselen i markeds­omsetning av virksomheten og øker lønnsomheten. Likeledes trussel om selskaper som ikke blir berørt av eierskifter ved at en rekke muligheter for den romertids åpning av nye eierandeler innebærer at de av selskapene kan legge til rette for et økt ekspansjon og økonomi. Kommuneloven med tilhørende forskrifteråd, av tre selskaper og fylkeskommuner § 3 og forskrift om års­buds­sjett for kommuner og fylkeskommuner § 5 frem­går det at innkastet ved salg av varige drifts­og anleggssmidier, for eksempel kraftanlegg, kan skal benyttes til investeringer og aldrig til løpende drifts­utgifter.

Kommuner, har flertall i generalforsamlingen, og således bestemmende innflytelse over utbyttebe­slutningen. Kommuners og fylkeskommuners salg av eierandeler i kraftverk eller kraftselskap påvirker ikke overforingene fra staten gjennom inn­tektsregelverket.

Medlemmene Nordstrand og Storødegård mener at disse prinsippene vedrørende salg av offentlige
eierandeler i kraftanlegg og kraftselskap bør vide­reføres.

Særmerknad til kapittel 10.3.1.1 fra utvalgsmedlem Martinsen

Utvålsmedlem Martinsen er uenig i beskrivelsen ovenfor, hvor det hevdes at dagens offentlige eiere vil ha fordel av det nye hjemfallsregimet. Lov­renningen vil etter Martinsens oppfatning åpenbart være et inngrep i bestående rettigheter ved at det overfor nåværende konsesjonærer pålegges vilkår om vederlagsfri overføring av 2/3 av konsesjonere­ns aktiva til staten 75 år frem i tid. Hva gjelder de økonomiske virkningene av endringen, må det – som ovenfor – skilles mellom virkninger i forhold til den løpende driften og virkninger i forhold til mulighet for salg av aksjer eller aktiva.

I et "going concern"-perspektiv kan det ikke være noen fordel å måtte gi fra seg 2/3 om 75 år kontra å beholde alle aktiva til evig tid. Dette er ikke noen fordel kort tid etter en eventuell lov­endring, og det blir i stadig avtagende grad en fordel når hjemfallstidspunktet nærmer seg. Uttalesoen ovenfor i retning av at dagens offentlige eiere kan dra fordel av et mer effektivt markedsfor selskaps­andelers selv om de ikke avvikler sitt eierskap er etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning lite troverdig og ikke økonomisk-faglig forankret.

De av dagens offentlige eiere som rammes av en eventuell lov­endring og som ønsker å selge seg ut av kraftproduksjon, vil muligens kunne oppleve en bedring i omsetteligheten av selskapsandelers/ aksjer i kraftproduksjonsselskaper. Bedre omsettelighet vil igjen kunne medføre høyere priser, slik som antydet ovenfor. Det er imidlertid etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning misvisende når den foreslåtte endringen presenteres som årsak til en slik bedret omsettelighet. For det første kan offentlige (i og for seg også private) eiere i dagens system selge til andre offentlige eiere, som da vil få tidsbegrenset konsesjon uten hjemfalls­vilkår. I forhold til denne kjøpergruppen innebærer den foreslåtte endringen en klart svekket omsettelighet.

For det andre kan dagens offentlige eiere selge til eiere som ikke fyller vilkårene for å få tidsbegre­nset konsesjon. I denne situasjonen skal det etter gjeldende rett meddeles konsesjonere på 60 år regnet fra ervervstidspunktet – ikke fra opprinnelig­ konsesjonsmeddelelse slik det er lagt til grunn ovenfor. Utvalgsmedlem Martinsen viser i denne forbindelse til sin artikkel "Private aktørers kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?", som publiseres i Lov og Rett i 2005. For denne kjøper­gruppen vil lov­endringen ikke medføre en betyde­lig bedring i forhold til dagens situasjon med hensyn til tidsperspektivet en privat erverver kan ha for sitt erverv. Forskjellen blir at erververen ved et erverv i de første 15 årene etter lov­endringen vil kunne få en noe lengre konsesjonsperiode enn under dagens system. Når femten år har gått etter lov­endringstidspunktet vil lov­endringen innebære kortere konsesjonsperioder også sammenlignet med hva private erververe kan få under dagens system. I stedet for tidsbegrenset konsesjon på 60 år fra ervervet, vil erververen tre inn i den gjen­værende 75-årige konsesjonsperioden.

På tross av disse forholdene ser utvalgsmedlem Martinsen at en lov­endring som foreslått i denne utredningen vil kunne gi dagens offentlige eiere en opplevelse av bedret omsettelighet. Dette vil imidlertid ikke være en følge av de endringer som gjøres i industri­konsesjonsloven, men en følge av at en eksisterende uklarhet i dagens system elimineres ved lov­endringen. Denne uklarhe­ten knytter seg til Olje- og energidepartementets rettsoppfatning vedrørende beregningen av konse­sjonsperioden ved erverv fra private, en rettsopp­fatning som etter utvalgsmedlem Martinsens opp­fatning er uriktig. Det er urimelig at en ulempet rettsoppfatning som etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning vil åpne opp for en sådan rettsoppfatning skal fremstilles som en fordel ved å endre de materielle reglene ved et utvidet hjemfall. En avklaring fra departementets side om at denne rettsoppfatning­en forlatt, ville uten lov­endring om utvidet hjemfall være et virkemiddel for å realisere et eventuelt mål om bedret omsettelighet av selskapsan­delers i kraftproduksjonsselskaper.

Særmerknad til kapittel 10.3.1.1 fra utvalgsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil under­streke at overnevnte resonnement ikke vurderer den egenverdi som ligger i det offentlige eierska­pet: omstruktureringer og markedsåpninger kan ha mange gode sider, men dersom det fører til et omfattende nedslag av offentlige eierandelers – slik ECON Senter for økonomisk analyse legger til grunn i sin utredning til Olje- og energidepartementet – vil de samfunnsmessige virkninger kunne bli svært negative.

Til forskjell fra situasjonen i 1917 hvor elektrisitets­oppskrivning innebar lokal utbygging da det jo ikke eksis­terte noe sentralnett, er elektrisitetsforsyningen nå en meget sentral nasjonal infrastruktur. Landet er knyttet sammen ved kun ett sentralnett. De fleste vil vel finne det hensiktsmessig (og betyggende) at dette nettet er under direkte offentlig kontroll.
Men det ligger da i sakens natur at inpassing av ny produksjonskapasitet må gjøres til gjenstand for en helhetlig vurdering av hele kraftsystemet. Videre må investeringer i produksjonskapasitet og selve nettet sees under ett. Et privat markedssystem på produksjonssiden kan drive fram investeringer i sentralnettet som innebærer en unødvendig samfunnsøkonomisk kostnad. Slike "transaksjonskostnader" ved markedssystemet har vært lite fremme i diskusjonen.

Når det gjelder driftsbeslutningene vil det være et direkte behov for samordning av produksjonsbeslutninger for verk som ligger ved samme vassdrag, for eksempel Glomma, og så videre.

Driftstapet i nettet under ett vil avhenge av den geografiske fordeling av inmatning av kraft og uttak av kraft. Det kan skapes (og fjernes) flaskehalser i transmisjonen kun ved endringer i slike måneder.

Vannkraftverkene i Norge har få, ganske ensartede teknologier (avhengig av fallhøyde og vannføring). Tekniske nyvinninger ved FoU innsats av et verk vil derfor umiddelbart være nyttig for mange andre. Dette er en situasjon som tilsier offentlig styring av FoU slik at samfunnsnytten blir størst.

Vannkraftsektor er omgitt med regulerende forhold som sikrer at omgjøring av private konsesjoner med hjemfallsvilkår vil foregå forhåpentligvis en helhetlig vurdering av konsekvensene for disse falle utenfor manuset. Privateide konsederte kraftverk utgjør om lag 60 prosent av den totale middelproduksjonen. Omtalen nedenfor gjelder konsekvensen for disse.

Flertallets forslag innebærer at de private eierenes konsesjoner skal omgjøres med forlenget konsekvensperioder og partisjoninhjemfallsvilkår. Konsesjonsperioden vil for alle forlenget med 75 år fra lovendringsdatoen og hjemfallsvilkåret vil forlenge med 75 år fra det tidspunktet for fremtidige hjemfall tilsvarande ca. 7,8 TWh endres til 1.1.2081 ville dette innebære en betydelig overføring til private eiere.

Table 10.2

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kapittel 10.2 Nåverdi av uttaket som er fristende for en varmekraftproduksjon</th>
<th>Kroner per kWh</th>
<th>Realrente etter skatt 3%</th>
<th>Realrente etter skatt 4%</th>
<th>Realrente etter skatt 5%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2,3</td>
<td>6,4</td>
<td>5,4</td>
<td>4,5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2,5</td>
<td>6,9</td>
<td>5,8</td>
<td>4,8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2,7</td>
<td>7,5</td>
<td>6,3</td>
<td>5,2</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Av dette vil anslagsvis ca. 80 prosent tilfalle Norsk Hydro ASA og ca. 20 prosent tilfalle Elkem ASA.

Medlemmet Ryssdal vil påpeke at Karlsen verken har redegjort for de modeller han har benyttet, grunnlaget for de valgte pris- og rente forutsetningar eller kildene for de forutsetningene som er benyttet.

Karlsen refererer til en pris på 2,3-2,7 øre/kWh. Dette medlem vil påpeke at et slikt prisnivå må referere seg til et svært begrenset utvalg av omsetningspriser på kraftverk de siste årene. Ved de fleste transaksjonene av en viss størrelse de siste 10 årene har gjennomsnittlig omsetningspris vært i underkant av 2 kr/kWh, hvorav et betydelig antall har vært transaksjoner der Statkraft har overtatt eierandeler i kommunale og fylkeskommunale kraftselskaper.

Som det fremgår av flertallets merknader i kapittel 8.1 har ECON (2002) etter oppdrag fra Olje- og Energidepartementet beregnet den totale nåverdien av de hjemfalsviklår som eksisterer i dag til om lag 1,5-3 milliarder kroner avhengig av naturressurskatt, konsesjonsavgifter, avkastning fra kraftkommuner, samt kommunale og fylkeskommunale inntekter fra kraftutbygging. Videre gis det i kapittel 10.3.2.2 anslag på konsekvensene for nivået og fordelingen av hjemfallet og avhengig av en utvidelse av hjemfalsregelverket. Avslutningsvis beskrevs og begrunnes utvalgets forslag til endring av fordelingsnøkken for vertskommuner i kapittel 10.3.2.3.

10.3.2 Virkning for vertskommuners andel av verdier ved hjemfall

I følge mandatet skal utvalget utrede nærmere virkningene av å tildele andeler av hjemfalte vannkraftanlegg eller vannkraftanleggens verdi til kommunen der anleggene ligger. Utvalget har vurdert hvordan endringer i hjemfalsregelverket virker på vertskommunenes andel av verdier ved hjemfall. På bakgrunn av dette har utvalget foreslått enkelte justeringer i Regelverket for fordelen. Kapittel 10.3.2.1 gir en generell fremstilling av kraftkommuner, samt kommunale og fylkeskommunale inntekter fra kraftutbygging. Videre gis det i kapittel 10.3.2.2 anslag på konsekvensene for nivået og fordelingen av hjemfallet av en utvidelse av hjemfalsregelverket. Avslutningsvis beskrevs og begrunnes utvalgets forslag til endring av fordelsnøkken for vertskommuner i kapittel 10.3.2.3.

10.3.2.1 Nærmere om kommunale inntekter fra kraftutbygging

I det følgende defineres alle kommuner som mottar inntekter fra naturressurskatt som kraftkommuner. Dette omfatter 253 av landets 435 kommuner og er en videre definisjon av begrepet kraftkommune enn det som vanligvis benyttes. Til sammenligning har Landssamanslutningen av vasskraftkommuner (LVK) 154 medlemskommuner.

Kommuner berørt av kraftproduksjon kan i tillegg til inntekter ved hjemfall motta konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, avkastning fra næringsfond, eiendomsskatt og naturressurskatt. I statsbudsjettet for 2005 foreslås en tilbakeføring av en andel av selskapsskatten (inntektsskatten) til kommunene4. I dag er selskapsskatten kun til inntekt for staten. Inntekter fra naturressurskatt, eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft kan utgjøre om lag 3,5 mrd. kroner i årlige inntekter for kommunene avhengig av kraftpris og rentenivå. På grunn av statlig inntektsutjevning vil disse inntektene komme hele kommunesektoren til gode, ikke bare kraftkommunene. Videre mottar fylkeskommuner som er berørt av kraftutbygging deler av naturressursskattene og de kan motta konsesjonskraft som ikke tas ut av kommunene. I dag mottar fylkeskommunene om lag 15 prosent av naturressursskatten og 35 prosent av konsesjonskraften. Til sammen kan dette utgjøre om lag 450 millioner kroner i årlige inntekter for fylkeskommunene. Skatter og de konsesjonsbaserete ordningene er dels begrunnet i kompensasjon for natur-

Enkelte kraftkommuner har meget store inntekter fra kraftutbygging. Imidlertid varierer inntektene fra kraftselskaper og anlegg betydelig fra kommune til kommune. For mange av kommunene og fylkene som har kraftinntekter er ikke dette noen vesentlig inntektskilde. Figur 10.2 illustrerer anslagsvis fordelingen av innvunnet kraftvolum på kommuner som mottar kongsensjonsavgifter. Gjennomsnittsregningen av fordelingen viser at de fleste kraftkommunene (om lag 60 prosent) har et lavt kraftvolum innvunnet i kommunen (under 250 GWh).

Fordelingen av inntekter mellom kommuner kan også gi store skjevhetter fordi innbyggertallene varierer mye. Om lag 60 prosent av kraftkommunene har mindre enn 5000 innbyggere. I figur 10.3 vises sammenhengen mellom innbyggertall og innvunnet kraft.

Majoriteten av kommunene har en relativt lav kraftmengde innvunnet i kommunen og relativt lave innbyggertall. Figuren viser også at de kommunene med størst innvunnet kraftmengde har lave innbyggertall.

I Nasjonalbudsjettet for 2000 ble kraftkommunenes inntekter gjennomgått, jf. St.meld. nr. 1 (1999-2000). Gjennomgangen viste at det var 11 kraftkommuner som hadde ordinære skatteinntekter pr. innbygger på minst 140 prosent av landsdagsinnomnssnitten. I disse kommunene var gjennomsnittlige skatteinntekter pr. innbygger nesten 50.000 kroner i 1999, det vil si over fire ganger så høyt som landsgjennomsnittet. Om lag 20 prosent av kraftproduksjonen var i disse kommunene og 0,4 prosent av befolkningen bodde der. 21 kraftkommunene hadde mellom 106 prosent og 140 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt. Gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger i disse kommunene var i overkant av 20.000 kroner, det vil si om lag 66 prosent over landsgjennomsnittet. Knapt 20 prosent av kraftproduksjonen var i disse kommunene og om lag 2,6 prosent av befolkningen bodde der. 220 kraftkommuner hadde mindre enn 106 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger og ble derfor regnet som minsteinntektsskommuner. Om lag 60 prosent av kraftproduksjonen var i disse kommunene, og 47 prosent av befolkningen bodde der. Minsteinntektskommunene hadde gjennomsnittlige skatteinntekter pr. innbygger på om lag 11 000 kroner, dvs. 10 prosent under landsgjennomsnittet. Gjennomgangen viste altså at drøyt 30 kommuner, med til sammen om lag 3 prosent av befolkningen, trekker opp gjennomsnittet for kraftkommunene.

Figur 10.3 vises sammenhengen mellom innbyggertall og innvunnet kraft.

Det statlige inntektssystemet for kommunene tar utgangspunkt i skatteinntekter per innbygger. Inntektsutjevende tilskudd i inntektssystemet skal bidra til å jevne ut inntektsforskjellene mellom skattesvake og skattesterke kommuner og fylkeskommuner. Kommunene som har skatteinntekter under et gitt nivå i forhold til landsgjennomsnittet mottar en bestemt andel av differansen gjennom inntektsutjevningen. Samtidig trekkes kommuner som har skatteinntekt over et gitt nivå i forhold til landsgjennomsnittet en viss andel av skatteinntektene som overstiger dette nivået. Blant annet utjevnes inntil 90 prosent av naturressursskatten gjennom inntektssystemet. Enkelte kraftkommuner mottar derfor svært reduserte eller ingen statlige tilskudd eller inntektsutjevende midler.

5 Basert på Statistisk sentralbyrås befolkningstatistikk fra 2003.
Deler av inntektene til kraftkommunene er unntatt det statlige inntektssystemet, blant annet inntekter fra hjemfall, konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, næringsfond og eiendomsskatt. Inntekter fra disse skatte- og konsesjonsbaserte ordningene kan imidlertid medføre at kommunene får begrenset av andre overføringer fra staten. Inntektene fra konsesjonsavgifter og næringsfond inngår i såkalte kraftfond underlagt vedtekt for bruk av midler fra fondet. Kommuner som disponerer slike kraftfond har ikke like store muligheter til å få til delt andre statlige fond for lokal næringsutvikling. Eiendomsskatten er en ren kommunal skatt, men fylkesmennene kan hensynta slike inntekter ved sine skjønnstildelinger over det statlige overføringssystemet.

10.3.2.2 Konsekvenser av en utvidelse av hjemfall
Uten endring av hjemfallsregelverket har kun et fått fall kommuner utsikter til fremtidige hjemfallsinntekter. Det er bare hjemfall av private konse­derte kraftverk som i dag gir slike inntekter, og disse står for om lag 6,5 prosent av middelproduksjonen. Under det eksisterende regelverket er det mindre sannsynlig at større deler av de offentlige verkene ville ha kommet på private hender og dermed utløst hjemfall. Når hjemfallsinstituttet utvier des til å omfatte også offentlig eide kraftverk, vil omfanget av kraftverk som hjemfaller øke betydelig. Det anslås at nye hjemfallsavgifter etter lovtils­punktmodellen vil innebære at produksjonskapasiteten på 110 TWh omfattes, det vil si om lag 93 prosent av norsk vannkraftproduksjon. Innføring av hjemfallsavgifter for totalt 110 TWh kan føre til en stor innenterhåpning for mange vertskommuner når hjemfallet inntrer. Fordi disse nye inntektene ligger langt frem i tid, vil de i nåverdi utgjøre en beskjeden sum i forhold til nåverdien av kommunenes årlige inntekter fra kraftskatter og konsesjonsbaserte ordninger. Når hjemfall inntrer, eventuelt tidligere med foregrepet hjemfall kan hjemfallsinntektene bli svært store.

Hjemfall vil først innrette et godt stykke frem i tid, jf. flertallets forslag om konsesjonsperiode på 75 år. Det er derfor vanskelig å anslå de presisep virkningene av dette, men eksempler på hva dette kunne ha medført i dag kan anskueliggiere konsekvensene av fordelingen av hjemfall til vertskommuner for kraft­virksomhet i fremtiden. Den følgende gjennomgangen er knyttet til om hjemfall av inntil 110 TWh inn­traff i dag med den nåverrende kommuneinndelingen, innbyggertall og kraftproduksjon.

Dagens fordeling av konsesjonsavgifter gir en pekepinn på fordelingen mellom kommuner og hvilke kommuner som vil komme best ut inntektsmessig ved hjemfall. Utvalget av kommuner er basert på NVEs oversikt over fordelingen av kongsjonsavgifter. Oversikten viser at 253 kommuner hadde inntekter fra konsesjonsavgifter i 2002, og det kan være rimelig å anta at de samme kommunene vil ha rett på inntekter fra hjemfall. Kraf­tmenge innvunnet i hver kommune er basert på gjennomsnittsberegninger av konsesjonsavgifts­grunnlaget. Det er tatt utgangspunkt i at totalt hjemfallsvolum kan utgjøre 110 TWh og at gjennomsnittlig konsesjonsavgift er om lag 0,4 øre/kWh. Konsesjonsavgiftene kan variere betydelig fra dette gjennomsnittet, men det gir likevel en grøvfordeling av hver kommune og regions kraft­volum. Beregningene er gjort på bakgrunn av for­utsetninger som innebærer forenklinger og det er derfor knyttet usikkerhet til resultatene. Beløpene må tolkes som usikre anslag.

Inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger kan sammenholdes med hjemfalls­inntektene for å anskueliggjøre størrelsen av inntekts­overføring fra hjemfall. Beregningsteknikken er det forutsatt at disse inntektene utgjør følgende i gjennomsnitt:

- Konsesjonskraft gir en inntekt på 10 øre/kWh for konsesjonskraftvolumet
- Konsesjonsavgift utgjør i gjennomsnitt 0,4 øre/kWh
- Eiendomsskatt utgjør i gjennomsnitt 1 øre/kWh
- Til sammen gir dette en inntekt på 1,9 øre/kWh

Utturer dette kan kommunene ha inntekter fra naturressursskatte og næringsfond.

For å skissere hvilke inntekter kommunene kan få ved fordeling av hjemalte verdier, antar vi at kommunen forvalter inntekt fra hjemfall gjennom et fond og benytter den årlige realavkastningen fra fondet. Det antas videre at kommunen kan forvente en langsiktig realavkastning på 4 prosent dersom fondet inneholder både sikre og usikre plasseringer. Markedsverdien av hjemalte inngang er beregningsteknisk forutsatt lik 2 kr/kWh. Det understrekes at beløpene ikke uttrykker nåverdi av hjemfall i dag, men hvilke verdier (målt i faste kroner) det kan dreie seg om på det tidspunktet hjemfallet inntrer, forutsatt at kraftpriser, kostnader, skatteregler mv. er om lag som i dag. Dette gjelder også for inntektsanslagene senere i kapittelet. Verdiene er fordelt etter trappetrinnsmodellen gitt av Stortinget i Innst. S. nr. 167 (1982-83). Tabell 10.3 viser inntektene fra skatter, konsesjonsbaserte ordninger og hjemfallsfond for kommuner. Det tas utgangspunkt i noen ulike kommuner med henholdsvis 100, 500, 1000 og 2500 GWh kraft inn-
Tabell 10.3 Årlige inntekter fra skatter og hjemfall. Mill. faste kroner

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kommune med invunnet kraftmengde (GWh)</th>
<th>Konsesjonskraft avgifter</th>
<th>Hjemfallsfond</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>100</td>
<td>1,9</td>
<td>2,6</td>
</tr>
<tr>
<td>500</td>
<td>9,5</td>
<td>11,6</td>
</tr>
<tr>
<td>1000</td>
<td>19,0</td>
<td>16,6</td>
</tr>
<tr>
<td>2500</td>
<td>47,5</td>
<td>31,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

vunnet i kommunen. Eventuelle inntekter fra naturressurskatt og næringsfond er ikke tatt med.

Tabellen viser at fordeling av fremtidig hjemfall etter dagens regler kan øke inntektene som kommunene har fra kraftutbygging betraktelig. Inntektsøkningen avhenger av antall GWh og avkastningen på fondet. De totale kraftinntektene er selv sagt også avhengig av om det etter hjemfall fortsatt drives kraftproduksjon og at det dermed er grunnlag for kraftinntekter gjennom skatter og konsesjonsbaserte ordninger.

10.3.2.3 Endret fordeling til veretskommunene - trappetrinnsmodell

Gjennomgangen i kapittel 10.3.2.2 viser at hjemfall av inntil 110 TWh gir en generell økning i inntektsøkningen av alle verktommuner, da flere kommuner får andel av hjemfallsinntekter. I tillegg viser gjennomgangen at dersom trappetrinnsmodellen fastsatt av Stortinget i Innst. S. nr.167 (1982-83) benyttes, vil inntektsøkningen for enkelte kommuner øke betydelig. Denne trappetrinnsmodellen tar i liten grad hensyn til den øvre delen av skalaen for invunnet kraft i kommunene, da det ikke var aktuelt å se på hjemfall av så store kraftvolum da den ble utarbeidet. Utvalget har derfor foreslått en endring av trappetrinnsmodellen med hensikt å modere inntektsøkningen for kommuner med allerede store inntekter fra kraftutbygging. Ved å justere trappetrinnene og føye til ekstra trinn i modellen kan inntektene for kommuner med store kraftvolum modereres. I tillegg kan en slik endring føre til at fordelingen mellom kommunene blir jevnere. Endringen av regelverket utvider omfanget av hjemfall og fører til at kommuner med mindre andel kraftutbygging får tilgang på større inntekter enn under det nåværende hjemfallsregime. Forslaget til ny trappetrinnsmodell er vist sammen med den opprinnelige trappetrinnsmodellen i tabell 10.4.

I forslaget til endring er det første trinnet uendret slik at kommuner med mindre inntekter fra kraftproduksjon beholder hele 1/3-delen, men trapper sterkere av etter 250 GWh enn den opprinnelige modellen. Konsekvensene av endringene er størst for kommuner med store kraftvolum. Eksempler på endringer i procentvise andelen av hjemfallsinntektene vises i tabell 10.5.

I gjennomsnitt vil veretskommunene få en andel på mellom 10-15 prosent. For den opprinnelige modellen var gjennomsnittet på vel 20 prosent. Endringen medfører at de potensielle inntektsoverføringen til kommuner med stort kraftvolum reduseres i forhold til den opprinnelige modellen. De potensielle inntektene fra hjemfall er imidlertid store sett i forhold til andre kommuner, samtidig som disse kommunene allerede har inntekter fra kraftproduksjonen i form av skatter og andre konsesjonsbaserte ordninger. I figur 10.4 vises anslag for årlig realinntekt fra kraftproduksjon før og etter hjemfall. Inntektene før hjemfall er fra konsesjonskraft, konsesjonsavgifter og eiendomsskatt. Inntektene etter hjemfall er fra konsesjonskraft, konsesjonsavgifter og eiendomsskatt, samt inntekter fra hjemfallsfond ved den opprinnelige modellen og endret trappetrinnsmodell. Eventuelle inntekter fra naturressurskatt og næringsfond er ikke tatt med.

Tabell 10.4 Forslag til endringer i trappetrinnsmodellen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Produksjon</th>
<th>Opprinnelig trappetrinnsmodell (Innst. S. nr.167 (1982-83))</th>
<th>Forslag til endret trappetrinnsmodell</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inntil 250 GWh</td>
<td>1/3 (33 %)</td>
<td>1/3 (33 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellom 250 og 500 GWh</td>
<td>1/4 (25 %)</td>
<td>1/10 (10 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellom 500 og 1000 GWh</td>
<td>1/8 (12,5 %)</td>
<td>1/20 (5 %)</td>
</tr>
<tr>
<td>Over 1000 GWh</td>
<td>1/8 (12,5 %)</td>
<td>1/200 (0,5 %)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabell 10.5 Gjennomsnittlig andel av markedsverdi av hjemfalke kraftverk

<table>
<thead>
<tr>
<th>GWh</th>
<th>Opprinnelig modell</th>
<th>Endret modell</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>100</td>
<td>33 %</td>
<td>33 %</td>
</tr>
<tr>
<td>500</td>
<td>29 %</td>
<td>20,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>1000</td>
<td>20,8 %</td>
<td>13,3 %</td>
</tr>
<tr>
<td>2500</td>
<td>15,8 %</td>
<td>5,6 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>
For kommuner med lite kraftvolum (inntil 250 GWh) vil ikke de potensielle overføringene fra hjemfall endres med ny trappetrinnsmodell. Dette gjelder om lag 60 prosent av vertskommunene, jf. figur 10.2. Videre viser figur 10.4 at selv med modellering av trappetrinnsmodellen vil inntektene øke for alle vertskommuner for kraftutbygging.

10.3.3 Virkning av å fordele ressursandelen innen en større vertsregion

Naturressurser er det naturlige næringsgrunnlaget i distriktene, og vannkraften er en av de viktigste naturressursene. Flertallet, alle unntatt Hauge, Høisveen og Karlsen, mener derfor at det er rimelig å verdin av naturressursene også tilsatter distriktene i en noe videre forstand enn de primærkommuner som i dag har rett til andel av verdier fra hjemfall. Et regionalt nivå kan derfor være et naturlig nivå for fordeling av andel av vannkraftverdien, noe som vil medføre en jevne verdifordeling i distriktene enn dagens ordning. Det kan også være rimelig ut fra ønske om større verdinøytralitet at en region får andeler av verdien for å kompensere bortfallet av fylkeskommunenes og kommunenes rett til tidsbegrensende konsesjoner. Flertallet foreslår en ordning der vertskommunens lovbestemte andel på inntil en tredjedel fordeles uavkortet innen den berørte region. Det overskytende etter primærkommunen har blitt tildelt verdier fra hjemfall går til et nærmere bestemt regionalt nivå.

Flertallet viser til at det i skrivende stund utredes fremtidige regionsinndelinger, og det er derfor ikke hensiktsmessig å fastslå til hvilke bestemt regionalt nivå hjemfalte verdier skal fordeles. I det følgende anslås konsekvensene med to mulige definisjoner av vertsregion: landets 19 fylkeskommuner eller NVEs regionsinndeling med fem regioner. NVEs regionsinndeling er i stor grad basert på fordelingen av nedbørfelt og vassdrag, jf. tabell 10.6. Det kan derfor være naturlig å bruke en slik inndeling når det gjelder fordelingen av verdien av hjemfalte vannkraftressurser. Dersom en bruker en regionsinndeling der vassdrag krysser regiongrenser, kan det være naturlig å bruke samme fordelingsregler for fordeling av hjemfalte verdier mellom berørte regioner, som en bruker for fordeling mellom berørte kommuner.

10.3.3.1 Fordeling mellom vertskommune og regionalt nivå

Med utgangspunkt i at det legges hjemfallsvilkår på 110 TWh vil en tredjedel utgjøre om lag 37 TWh. Ved å fordele verdiene etter forslaget til endret trappetrinnsmodell kan vertskommunene få tildelt verdien av om lag 13,5 TWh. Utover dette kan fylkene eller regionene få verdien av ca 23,5 TWh. Figur 10.5 og 10.6 viser hvordan innvunnet kraft fordeles mellom de ulike NVE-regionene og fylkene. I tillegg vises hvor stor del som tilfaller vertskommunene samlet innen hver region/fylke og hvor mye som tilfaller regionen/fylket. Regionens andel består av både vertskommunens andel og det overskytende inntil en tredjedel som uavkortet fordeles til fylket eller NVE-regionen.

Fordelingen av verdien av den innvunne kraftmengden mellom kommunene og det bestemte fylket eller region varierer fra område til område. Fordelingen er både avhengig av antall vertskommuner i fylket/regionen og fordelingen av innvunnet kraft mellom kommunene. Dersom flere av kommunene har relativt små volum innvunnet kraft vil

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabell 10.6 NVEs regionsinndeling</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Region</td>
</tr>
<tr>
<td>Nordland nord for Saltfjellet,</td>
</tr>
<tr>
<td>Troms, Finnmark</td>
</tr>
<tr>
<td>Nord</td>
</tr>
<tr>
<td>Helgeland, Nord-Trøndelag,</td>
</tr>
<tr>
<td>Sør-Trøndelag, Romsdal</td>
</tr>
<tr>
<td>Midt-Norge</td>
</tr>
<tr>
<td>Sør-Trøndelag, Romsdal</td>
</tr>
<tr>
<td>Vest</td>
</tr>
<tr>
<td>Hordaland, Sogn og Fjordane,</td>
</tr>
<tr>
<td>Sunnmøre, Romsdal</td>
</tr>
<tr>
<td>Øst</td>
</tr>
<tr>
<td>Østfold, Oslo, Akershus,</td>
</tr>
<tr>
<td>Hedmark, Oppland</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Figur 10.4 Årlige inntekter fra skatter og hjemfall. Mill. kroner
Figur 10.5 Fordeling av verdier av innvunnet kraft ved hjemfall (fylkesnivå). GWh.

Figur 10.6 Fordeling av verdier av innvunnet kraft ved hjemfall (regionsnivå). GWh.
Kapittel 10

Hjemfall

hele tredjedelen gå til primærkommunen og det blir dermed mindre igjen til fylket eller regionen. I fylker med generelt lite innvunnet kraft vil størsteparten av hjemfallsinntektene tilfalle primærkommunene. I regioner og fylker der det er mye innvunnet kraft vil en større andel tilfalle det regionale nivået fordi primærkommunene med mye innvunnet kraft får en nedtrappet overføring av hjemfalte verdier.

Nordland, Hordaland og Sogn og Fjordane er de fylkene med størst mengde innvunnet kraft med over 10 TWh totalt. Oppland, Buskerud, Telemark, Aust-Agder og Rogaland har mellom 8 og 10 TWh. Dette gjenspeiler seg også i at Region Sør og Region Vest har størst volum innvunnet kraft. I denne forbindelse kan det nevnes at de åtte fylkene med mest innvunnet kraft har samme innbyggerantall som de fire fylkene med laveste innvunnet kraft. Årsaken til at Oslo, Østfold, Vestfold og Akershus ikke kan forvente større inntekter fra hjemfallet er først og fremst at det er lite vannkraftproduksjon i disse fylkene. Videre er produksjonen i stor grad basert på elvekraftverk og mindre reguleringer. Et annet poeng er at det er flere konsesjonsfrie kraftanlegg i dette området og disse blir ikke underlagt hjemfalsvilkår med mindre det gjøres større endringer i eiersammensetningen.

10.3.3.2 Samlet virkning for dagens offentlige eiere, vertskommuner, -regioner og staten

Flertallets modell består av to ordninger som blant annet tilgodeser kommuner og fylkeskommuner; både ved at det gis en rett til verdier ved hjemfallet og gjennom forslaget om partielt hjemfallet. Som forklart i kapittel 10.3.1.1 vil dagens offentlige eiere også kunne nyte godt av det sistnevnte selv om de velger å avhende sine eierandelene. Det er av denne grunn naturlig å sammenholde det med ulike regionenes samlet sett kan oppnå gjennom verdioperføring og eierskap ved hjemfallet, med den kraftmengden regionen besitter gjennom eierskap ved overgang til nye regler.

I det følgende drøftes verdien av eierskap og hjemfallet i forhold til midlere årsproduksjon uttrykt i GWh. En drøfting av verdioperføringen bør i tillegg ta hensyn til markedsverdien av middelproduksjonen. Det er rimelig å anta at forslaget til fremtidig hjemfalsregime vil medføre en økt markedsverdi på norsk vannkraft siden det åpner for en bedre markedsadgang. Ekisterende eiere kan derfor isolert sette øke sin inntjening ved videre drift eller oppnå økt gevinst ved salg. Videre er tiden frem til hjemfallet lang og det er derfor vanskelig å si noe eksakt om den samlede langsiktige virkningen for kommunale og fylkeskommunale eiere. Gjennomgangen bør derfor ses i lys av dette.

Utvalgsmedlem Martinsen viser her til sin særmerknad i kapittel 10.3.1.1.

NVE har kartlagt eierskapet i norsk vannkraftproduksjon per i dag med et grunnlag på 118,4 TWh middelproduksjon. Eierskapet er vist i figur 10.7. Det vises til kapittel 4.1.4.1 for nærmere omtale.

I henhold til flertallets forslag skal en tredjedel av verdiene ved hjemfallet tilbakeføres til vertsregionen. I tillegg får eierne beholde en partiel eierandel på en tredjedel av hver tredjedel ved hjemfallet. Figur 10.7 viser til sammenligning at det kommunale og fylkeskommunale eierskapet i dag utgjør 42 prosent.

Flertallets forslag går ut på at verdiene fra hjemfallet fordeles med en tredjedel til konsesjonærens, en tredjedel til staten og en tredjedel til verts- og vertsregionene. Dersom tilbakeføringen til vertsommunene og vertsregionene skjer i form av verdier, vil imidlertid staten ha to tredjedeler av eierskapet etter hjemfallet, mens vertsregionen blir tildelt halve verdiene av dette eierskapet. Konsesjonærer har rett på den siste tredjedelen av eierskapet.

Fellertallets forslag fører til at rammevilkårene for de ulike eiergrupper endres i forhold til utgangspunktet og dermed skaper vinner og tapere. Dette gjelder særlig for offentlige eiere som får omgjort sine tidsubegrensede konsesjoner og påført hjemfalsvilkår. I nåverdi utgjør dette isolert sett lite, men flertallet har likevel foreslått ulike kompensasjonsordninger for å bedre verdi-

![Figur 10.7 Fordeling av eierskap i norsk vannkraft](Kilde: Norges vassdrags- og energidirektorat.)

6 Inkludert vertsommunenes andel.
Figur 10.8 Statlig og samlet kommunalt eierskap sammenligne med utbytte ved hjemfall

nøytraliteten for disse aktørene og i tillegg gi mulighet for et videreført eierskap.

I det følgende omtales de samlede virkningene for staten og kommunene av å innføre partiel hjemfall på 2/3 for offentlig eide kraftverk. Dette gjøres ved å sammenlikne dagens eierpositioner med det disse sektorene blir sittende igjen med av eierskap eller verdier etter hjemfall om 75 år. Det tas ikke hensyn til virkningen av å utsette hjemfallet for de private konsernærene. Det vises til kapittel 10.3.1.2 for en omtale av dette.

I figur 10.8 vises dagens statlige og (fylkes-) kommunale eierskap i offentlig eide kraftverk som påfører hjemfallsforskår ved lovendring, sammenlignet med de kompensasjonsordningene flertallet foreslår.

I sammenheng med inntaksfordel viser figuren at staten og kommunene vil komme om lag likt ut i forhold til verdien av det eierskap sektorene besitter i dag. Det antas at staten i dag eier direkte og indirekte ca 53,5 TWh/år i kraftverk som påføres hjemfallsforskår ved lovendring. Ved partiel hjemfall på 2/3 om 75 år vil produsjon på anslagsvis 67 TWh/år hjemfalle til staten, eksklusiv private konsernt for hver punktet. Halvparten av dette tilbakeføres til vertskommuner og vertspråk, slik at staten sitter tilbake med verdier på om lag 33,5 TWh/år. Videre vil satsen som eier beholde 1/3 av eierskapet gjennom den ikke hjemfalte andel, tilsvarende knapt 18 TWh/år. Sammen med de hjemfalte verdier utgjør det til sammen ca 51,5 TWh på hjemfallsforskår. Sammenlignet med statens samlede eierinteresser i dag vil nettopp effekten bli en reduksjon på i størrelsesorden 2 TWh/år.

Kommunesektoren direkte og indirekte eierskap i kraftverk som påføres hjemfallsforskår ved lovendring ansås for å tilbakeføre ca 47,5 TWh/år til kommunenes direktet og indirekte eierskap i kraftverk som påføres hjemfallsforskår ved lovendring. Gjennom den ikke hjemfalte andel på 1/3 vil kommunene og fylkeskommunene eierinteresser utgjøre knapt 16 TWh/år. Etter hjemfall vil vertskommuner og vertspråk få tilbakeført om lag 33,5 TWh/år fra staten. Kommunesektoren som samlede eierskap og kraftverdier på hjemfallsforskår utgjør således anslagsvis 49,5 TWh/år. Sammenlignet med sektorens eierinteresser i dag vil nettopp effekten bli en økning på i størrelsesorden 2 TWh/år.

De ikke hjemfalte andeler ovenfor er beregnet ut fra hvordan eierskapet er i dag. Dersom kommunen, fylkeskommunen eller staten beslutter å avhenge sine eierandeler er det sannsynlig at den partielle eierandelen som behandles ved hjemfallet blir reflektert i salgsprisen.

Kommunesektoren vil gjennom hjemfallsforskår både ansås for å tilbakeføre sine direkte og indirekte eierskap i kraftverk som påføres hjemfallsforskår ved lovendring. De inntaksmessige konsekvensene for staten av å påføre hjemfallsforskår på offentlig eide kraftverk vises også i tabell 10.7, basert på samme forutsetninger som foran. Tabell 10.7 viser hvordan statens produksjonskapasitet endres i forhold til en videreføring av dagens hjemfallsordning ved ulike kompensasjonssatser.

Tabell 10.7 Nettoendring for staten ved ulike kompensasjoner til eierne. TWh

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kompensasjon til eierne</th>
<th>Kompensasjon til distrikten</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>0 %</td>
<td>0 %</td>
</tr>
<tr>
<td>12,5 %</td>
<td>12,5 %</td>
</tr>
<tr>
<td>20 %</td>
<td>20 %</td>
</tr>
<tr>
<td>1/3</td>
<td>1/3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fordelingsvirkninger innen kommunesektoren

Figur 10.9 viser hvilke verdier de ulike regionene besitter gjennom eierskap og hvilke verdier regionen kan bli tilført gjennom flertall forslag til lovendring. For det første er det kommunene og fylkeskommunene eierskapet fordelt på regionsnivå. Videre vises regionenes andel av verdier ved hjemfall i tillegg til den partielle andelen av eierskapet eller verdien som konsesjonær blir kompensert med på hjemfallsforspak. Den partielle andelen er også her beregnet ut fra hvordan eierskapet er i dag. Dersom kommunen eller fylkeskommunen beslutter å avhenge sine eierandeler er det sannsynlig at den partielle eierandelen som behandles ved hjemfallet blir reflektert i salgsprisen. Verdiaksen viser eierskap og verdier ved hjemfall
Novelle 2004: 26

Kapittel 10

Hjemfall

Figur 10.9 Kommunalt og fylkeskommunalt eierskap fordelt på regioner sammenlignet med utbytte ved hjemfall

uttrykt i GWh. Søylene i figuren er sortert etter størrelsens på dagens eierskap.

Figur 10.9 viser at Region Øst og Sør har de mest dominerende kommunale og fylkeskommunale eierandelene på over 15 TWh hver av den totale middelproduksjon. Alle regionene bortsett fra Region Øst har mulighet til å tjene på flertallets forslag. Region Vest kan få størst utbytte, da regio-

nen har relativt lite eierskap i forhold til vertskap for kraftutbygging (innvunnet kraft).

Figur 10.10 viser fylkesvis fordeling. Figuren viser at eierskap og vertskap på fylkeskommunalt nivå ikke korresponderer i særlig grad. I mange tilfeller er de offentlige eierne av kraftproduksjon ikke vertskap for den samme kraftproduksjonen. Det er gjerne en tendens at bykommuner er de største eierne av vannkraft, mens vertskommuner i stor grad er distriktsskommuner med varierende innslag av eierskap. De siste årene har blant annet flere større eierkommuner og -fylkeskommuner ervervet vannfall og kraftanlegg lokalisert i andre kommuner og dannet større regionale sel-skapsenheter. Figuren viser at ni av fylkeskommunerne får muligheter til større utbytte etter utvalggets forslag til modell. Åtte kan tape på forslaget. To fylkeskommuner kommer om lag likt ut som før. Oslo kommune er den klart største eieren av vannkraftproduksjon, men har ikke rett på verdier ved hjemfall. Østfold, Rogaland og Akershus har også et kommunalt og fylkeskommunalt eierskap som er betydelig større enn det disse fylkene kan bli tildelt av verdier ved hjemfall dersom fordelingen skjer på fylkesnivå.

Figur 10.10 Kommunalt og fylkeskommunalt eierskap fordelt fylkesvis sammenlignet med utbytte ved hjemfall
Utvalgets medlemmer Felix, Lund og Nordlund viser til at overenavnte tabeller og diagrammer ikke inneholder beregninger av verdifordelingen mellom stat, fylke og kommune ved de forslag til hjemfallsmodell disse medlemmer har fremmet. En avgjørende forskjell på virkninger av de modeller som er presentert og de modeller disse medlemmer går inn for, er at private og utenlandske konseksjonærer vil bli tildelt en betydelig andel av grunnrenten i vannkraften på hjemfallstidspunktet etter modellene tradisjonelt hjemfall og partient hjemfall. I disse medlemmers modeller er rettigheter etter hjemfall forbeholdt de offentlige konseksjonærer hvis rettigheter for det på hjemfallstidspunktet gjøres inngrep i. Denne retten er forbeholdt dem fordi de lider et rettighetstap ved et statlig innlegge, og ikke fordi de skal begunstiges særskilt ved hjemfallet.

10.3.3.3 Andre mulige justeringer ved fordelingsreglene
Det kan også tenkes at fordelingen av verdier fra hjemfallet til regionen kan baseres på flere prinsipper enn innvunnet kraft innen regionens grenser. Blant annet kan innbyggertallet være et tildelingskriterium. Et typisk trek er at kommuner med store areal men lave inntangsforhold, i all vesentlighet får de største inntektene fra kraftutbyggingen. Kommuner som er lokalisert lengre nede i et utbygd vassdrag får mindre inntekter. Dersom hjemfallsinntektene i stør grad rettes etter innvunnet kraft, vil disse inntektene ha lite å si for kommuner med høyere innbyggertall. En fordeling som også er basert på innbyggertall kan behelde uheldige fordelingsvirkninger mellom kommuner og regioner.

Videre kan fordelingspraksis med å tildele inntektene via fond med bestemte vedtekter, for eksempel næringsfond, videreføres. Måsettingen med ordningen for kommunale næringsfond er å styrke kommunenes mulighet til lokalt næringsutviklingsarbeid med utgangspunkt i lokalmiljøets forutsetninger og muligheter.

Utvalget har ikke vurdert konsekvensene av slike fordelingsregler, men viser til at endringer av regelverket for fordeling av verdier ved hjemfall uansett må ta høyde for eventuelle kommunalsammenslåinger eller andre endringer i den regionale organiseringen.

10.3.4 Inntektsfordeling mellom generasjoner
Utvalget legger vekt på at spørsmålet om inntektsfordeling også har en tidsdimensjon, med andre ord inntektsfordeling mellom generasjoner. Et helt generelt forhold er knyttet til effektivitet og verdiskapning. Dersom nålevende generasjoner beflitter seg på å utnytte ressursene effektivt og styrke verdiskapingen, vil dette også komme etterfølgende generasjoner til gode. Det vil legge til rette for at de samlede inntektene blir størst mulig, hvordan inntekten fordeles mellom generasjoner blir da et spørsmål om nålevende generasjoner konsum og sparing. Dette tilsier at rammevilkårene utformes slik at det i best mulig grad legges til rette for at kraftforsyningen ikke har et høyere kostnadsnivå enn nødvendig, og at potensialet for økt verdiskaping som måtte finnes i bransjen, utnyttes.

Når det gjelder hjemfallsinstituttet som sådan, viser utvalget til kapittel 6.2, hvor det drøftes enkelte problemstillinger knyttet til å inndra grunnrente til fellesskapet. Der pekes det blant annet på at eventuelt usikkerhet knyttet til fremtidige beskatningsmuligheter, og problemer med å inndra hele grunnrenten ved salg av tidsubegrenset produksjonsrettighet, kan være argumenter for et hjemfallsinstitutt. Hjemfallsinstituttet kan med andre ord fungere som et virkemiddel for å beskytte fremtidige generasjoner muligheter til å inndra grunnrente til fellesskapet. På den annen side kan hjemfallsinstituttet medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført på optimalt tidspunkt. Dersom det ikke er etablert hensiktsmessige korreksjonsmekanismer, jf. vedlegg 1, trekker det i retning av reduserte inntekter for fremtidige generasjoner.

Et annet moment er knyttet til offentlig beslutningsmyndighet mellom generasjoner. For en generell omtale av dette vises til kapittel 6.2. Det omfattende offentlige eierskapet til vannkraften - herunder hjemfallsretten - har så langt gitt det offentlige gode muligheter til å påvirke organiseringen av bransjen og fordelingen av grunnrenten. Utvalget vektlegger at fremtidige generasjoner også bør gis en liknende beslutningsmyndighet, noe som er et argument for å bevare et robust hjemfallsinstitutt. Siden hjemfallsinstituttet gir det offentlige tilgang til eiendomsretten, gis fremtidige generasjoner økt valgfrihet med hensyn til hvordan vannfallenes økonomiske verdi best kan forvaltes og fordeles, i forhold til de omstendigheter, kunnskaper og preferanser som da råder.

Ved utløpet av konsesjonsperioden vil staten som konsesjonsmyndighet stå fritt til å vurdere den videre utnyttelse av naturressursen, herunder villkårene for fortsatt vannkraftproduksjon. I forsla get om partient hjemfall er hjemfallsandelen satt til 2/3 for å sikre staten tilstrekkelige eiermessig råderett og grunnrenteindragning. Den tilsvarende andelen i forslaget om tradisjonelt hjemfald
med kompensasjon i form av etteroppgjør er satt til 80 prosent.


Dette utgangspunktet leder for det første til at konsesjonstiden ikke bør settes lenger enn 60 år – vår generasjon har ikke moralsk rett til å treffe bestemmelser om eiendomsretten til disse naturverdiane for lengre tid enn dette. Utgangspunktet leder videre til at neste generasjon på hjemfallstidspunktet bør ha størst mulig råderett over vannkraftressursene. Denne målsetningen gjenspeiles i disse medlemmers forslag om at ved hjemfall etter 60 år tilfaller råderetten fullt ut, med unntak for de kommunale og fylkeskommunale eiere som på hjemfallstidspunktet får sine rettigheter beskjåret.

Forslaget om det partielle hjemfallet og forslaget om tradisjonelt hjemfall tildeler begge en ukjent gruppe eiere rettigheter for en samlet tidshorisont på 150 år (rettigheter for nye 75 år etter hjemfall) dvs. verdier eller eiendomsrett.

Disse medlemmer ser dette som forslag som vil redusere flere generasjons råderett over deres naturressurser.

10.3.5 Virkninger for eierstruktureren

I dag er eierskapet i norsk kraftforsyning domineret av offentlige aktører. Om lag 90 prosent er offentlig selskaper med enkelte mindre innslag til private eiere. Et hovedtrekk i den strukturendringen som har funnet sted i Norge, er at kommunale og fylkeskommunale eierpositioner er medført til Statkraft. Det må antas at en årsak til dette er at salg til private ville medfører omgjøring av tidsubegrepsmessige konsesjoner og, i følge departementets forståelse av lovene ville ha gitt kjøperen ny konsesjon regnet fra opprinnelig konsesjonstid.

Utvalgsmedlem Martensen viser her til sine særmerknader i kapittel 10.3.1.1 og sin artikkel "PRIVATE AKTØRERS KJØP AV KRAFTVERK: Hvor lenge er det til hjemfallet", som publiseres i Lov og Rett i 2005.

Utvalget viser til at de foreslåtte endringene i hjemfallsreglene kan føre til at omstruktureringen tar nye former. Det skal her pekes på at beslutninger om avhending av eierskap tildiger den enkelte eier. Det offentlige eierskapet til vannkraften er tradisjonelt omfattet av betydelig politisk interesse.

Utvalget legger til grunn at dette er av alminnelighet til sier at eventuelle salg fra offentlige aktører er basert på demokratiske prosesser og veloverveide beslutninger. Til dette kan det innvendes at eksempelvis svak kommuneøkonomi kan føre til at man legger uforholdsmessig stor vekt på kortisiktig likviditet ved vurdering av sitt eierskap. Utvalget vil i denne sammenheng peke på at det foreslår lovene som alene medfører mulighetene for utleie av kraftanlegg. Forslaget legger til rette for at langsiktig utleie kan bli et reelt alternativ til salg. Det samme gjelder avtaler om langsiktig disposisjonsrett.

Flertallet vil vise til at deres forslag vedrørende utleie også må sees i sammenheng med utvalgets forslag om hjemfallets innhold hvor konsesjonære gis rett til en eierandel ved hjemfall. Konsesjonærernes rett i kraftverket ved hjemfall vil i betydelig grad øke dagens eieres muligheter for å erverve den hjemfelte andel dersom utenlandske aktører ønsker å avhente denne. I utredningen pekes det på at staten etter hjemfall kan forvalte de hjemfelte verdier på ulike måter innfor de til enhver tid gjeldende rammer for utøvelse av statlig eierskap, herunder langsiktig utleie eller SDØE-lignende ordninger. For eksisterende eiere som ønsker langsiktig forvaltning av sine rettigheter, legger flertallets forslag til rette for stor grad av frihet til å realisere betydelige økonomiske verdier uten å avskjære de langsiktige interessene i eierskap og drift.

Flertallets forslag til fremtidig hjemfallsregime kan likevel innebære økt privat eierandel i kraftsektoren. I europeisk sammenheng er den private eierandelen innenfor kraftproduksjon økende, og i den europeiske kraftnæring skjer det i økende grad oppkjøp og fusjoner over landegrensene. Dereguleringen av kraftproduksjon og kraftomsetning bidrar til denne utviklingen. Utenlandske aktører har også i en viss utstrekning etablert seg i Norge, men dagens konsesjonsregler må antas å ha virket begrensende på det utenlandske eierskapet i norsk kraftproduksjon. Det samme gjelder for norske private interesser. De private eierinteressene i norsk vannkraftsektore utgjør under 10 prosent, og er i all hovedsak knyttet til Norsk Hydro, Elkem og Hafslund.

Økte direkte investeringer på tvers av landegrensene – gjennom oppkjøp eller på annen måte – skjer innenfor alle næringer. Norske direkte investeringer i utlandet har i betydelig grad vært rettet mot naturressursbaserte næringer. En eventuell økning av utlendingers eierandel i norsk kraftnæring vil derfor reflektere en allmenn utvikling med sterk vekst i grensekryssende investeringer.
Et økt innslag av private eierandeler i norske kraftproduksjonsselskap kan ha regionale effekter på blant annet selskapssetting, vare- og tjenestekjøp og lokal kompetanse. I tillegg kan eierskapet ha betydning for ringvirkninger av mer generell karakter, som knoppskyting mot andre eller beslektede virksomheter.

Flertallet viser til at et sættekk ved kraftnæringen er at produksjonsutstyrket ikke er flytbar. Dammer, kraftverk og linjenett ligger fast og krever nærhet til stedegne vassdragsressurser. De stedbundne aktivitetene, som drift og vedlikehold, vil uansett måte videreføres, uavhengig av eiershiftet. Dette innebærer at de arbeidsplassene som er knyttet til selve produksjonen og transmisjonen av elektrisk strom samansynligvis i minst grad blir berørt av hvem som eier kraftverket.

De stedsavhengige aktivitetene som produksjonsoptimering, markedsaktiviteter og kapitalforvaltning kan imidlertid bli flyttet dersom en regional virksomhet blir del av en større nasjonal eller internasjonal enhet. Dette er aktiviteter der det formodentlig er synergieffekter, og en samlokalisering av slike aktiviteter er derfor sannsynlig. Slike funksjoner representerer de mest kompetanseintensive delene av virksomheten, og en flytting kan derfor få betydning i regioner der det ellers er en lite innslag av virksomhet med høy kompetanse. I følge von der Fehrs (2004) utredning er det her snakk om små miljøer, målt i antall ansatte.


I tillegg til den direkte selssettningseffekten viser flertallet til at de regionale kraftprodusentene har ringvirkninger til underleverandørindustri og generell kompetanse. I følge SNF (2002) har lokale bedrifter større tilbøyelighet til å hente tjenester fra de nære omgivelsene. Endringer i kontrollstrukturen som følge av at foretak blir kjøpt opp, vil dermed kunne svekke det lokale nettverket av underleverandører. SNF peker imidlertid på at foretak har en langt videre leteprosess i valg av underleverandører enn de hadde tidligere. Dette innebærer at det oftere vil være de beste bedriftene som får oppdragene, uavhengig av lokaliserings.

Flertallet vil også peke på at en konsolidering av bransjen formodentlig vil gi bedre grunnlag for større satsing, både innenfor nye forretningsområder og til kompetanseoppbygging gjennom forskning og utvikling. Samtidig vil større enheter være mindre bundet av regionale skillelinjer og finne det lettere å samarbeide med miljøer utenfor regionen. Større enheter kan også tilføre regionale miljøer ressurser, slik at de kan satse bredere i resten av Norge, eventuelt internasjonalt. For Norge som helhet konkluderer von der Fehr (2004) med at det generelt er liten grunn til å tro at det vil forekomme en systematisk flukt av kompetanse ut av landet som følge av en endret eierstruktur. Han begrunner dette med den sterke stillingen til norsk vannkraftskompetanse.

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

Her må det pekes på at slike ringvirkninger ikke er direkte avhengig av eierskapet til kraftverkene. En eier kan selge kraftverket og bruke de realiserte verdiene til å engasjere seg i annen virksomhet. S likse engasjement har i mange tilfeller hatt et kommersielt utgangspunkt – ved at kraftsel skapene utvider sin virksomhet til nye forretningsområder – mens de i andre tilfeller har vært mer å ligne med et tilskudd til allmennyttige formål, som for eksempel bidrag til lokale forskningsinstitusjoner.
funnsnytte. Utsagnene ovenfor overser at enheter som kommuner, fylker og nasjoner driver selvstendige økonomiske virksomheter, med egne lønn- somhetskrav.

Riktig nok er det så at det i ethvert marked og enhver økonomisk virksomhet er viktig å legge til rette for rasjonelle strukturenkringer og effektiv ressurssbruk. Men allerede dagens offentlige eierskap i vannkraftsektoren har en rekke eksempler på samfunnsgagnlig virksomhet, som ikke nødvendigvis samvarer med kortsiktige økonomiske hensyn i et fritt og grenseløst marked.

Et problem ved salg av kommunale verk er hvis salgssummen går til løpende kortssiktig forbruk. Er det fornuftig å friste kommunene til kortsiktig å spise opp sin formue? Denne problemstillingen er analog med bruk av oljeformuen nasjonalt. Her har nårlighet av at større rasjonelle strukturer, hører hjemme en erkjennelse av markedsoptimale løsninger og kraftsektoren, og tesen om at denne tilretteleggingen ikke går til bekostning av de store verdier som historisk har vært, i dag er og i fremtiden vil være knyttet til et omfattende offentlig eierskap til vannkraftsektoren. Flertallets forslag undergraver vilkårene for et slikt eierskap og legger inn sterke insentiver til omfattende salg av offentlige eierandel.

Det er disse medlemmene syn at flertallets forslag uthuler hjemfallsinstituttet både i tid og rom.

10.4 Særmerknader

10.4.1 Særmerknad fra utvalgsmedlem Storødegård

**Transaksjonsmodellen**

Medlemmet Storødegård har hatt transaksjonsmodellen som sitt prinsipale standpunkt. En viktig grunn til det er at en har antatt at transaksjonsmodellen ville bidra til å opprettholde det offentlige eierskapet i kraftforsyningen. Transaksjonsmodellen ble lagt til sides i utvalget på grunn av at modellen ikke framsto som forenlig med Norges folke rettslige forpliktelser, etter den EØS-utredningen som utvalget fikk foretatt og som ligger ved utredningen.

Dette medlemm erkenner at det har vært problem med transaksjonsmodellen at den så langt har framstått som komplisert, og at det blant annet har vært vanskelig å kombinere ønsket om å legge til rette for rasjonell strukturutvikling med ønsket om å unngå uthuling av hjemfallsordningen.

Dette medlemmet vil bemerke at dersom transaksjonsmodellen skal komme til anvendelse, må den videreutvikles. Et krav til modellen må være at den utformes slik at den er til å leve med for dagens offentlige eiere. Dette medlemmet har tidligere reservert seg mot en modell der hele anleggene hjemfaller ved salg av en aksje, noe som vil gi lite handlingsrom for eierne. Dette medlemmet mener at en modell der hjemfallet inntettes mot de andelen som faktisk blir solgt i stedet for mot hele anlegget, eventuelt bør vurderes.

Etter at transaksjonsmodellen ble forlatt i hjemfallsutvalget, har dette medlem arbeidet for å komme fram til løsninger som er samlende og som ivaretar de grunnleggende hensynene på en best
mulig måte. Dette medlem anser flertalsinnstillingen som en tilfredsstillende helhetsløsning.

Virkninger for eierstrukturen

Riktignok deler dette medlemmet medlemmenes Felix, Lund og Nordlunds betraktninger omkring betydningen av offentlig eierskap til naturressursene inntatt i kapittel 10.3.5. Imidlertid har kommuneloven bestemmelser som regulerer kommuners disponering av inntekter ved salg av eierandeler i kraftproduksjonen, jf. kommunelovens § 48, slik at det ikke vil, og heller ikke bør være, ukritisk adgang for lokale myndigheter til å avhende kraftverksverdier og benytte disse til kortsiktig konsum, slik nevnte mindretall legger til grunn. Dette medlem har også noe større tillit til lokale myndighets formuflige forvaltning av egne eiendeler.

Når to tredjedeler av de samlede vannkraftressursene og vannkraftanlegg hjemfaller til det offentlige samtidig som offentlige eieres eiendomsposisjon i noen grad sikres utover hjemfallstidspunktet, anser dette medlem nasjonens interesse i kontroll over kraftressursene for å være tilstrekkelig ivaretatt.

Erstatningsplikt for staten

Dette medlem er videre av den oppfatning at fylker og kommuner er rettssubjekter som er vernet av Grunnloven § 105 på linje med andre rettssubjekter. Fylkeskommunale og kommunale eiere av kraftverk, likegyldig om eierskapet er organisert via aksjeselskap eller andre selskapsstrukturer eller er et direkte eierskap, har krav på erstatning dersom endringer i det nåværende hjemfallsregimet påfører slike eiere et økonomisk tap. Dette medlemmet slutter seg til utvalgsmedlem Martinsens principielle syn på erstatningsspørsmålene som erstatningspliktens omfang.

Utvalgets flertall har valgt å ikke drøfte lovforslagets erstatningsrettslige konsekvenser i forhold til Grunnloven og EMK, ut fra at spørsmålene er juridisk kompliserte og neppe kan besvares med sikkerhet før de har vært behandlet av Høyesterett, jf. kapittel 10.2.6.2 ovenfor. Her vises også at et spørsmålet faller utenfor utvalgets mandat, noe utvalgsmedlem Martinsen er uenig i. Martinsen vil fremheve at spørsmålene har stor betydning for eventuelle lovendringeres økonomiske og administrative konsekvenser, og derfor bør vies betydelig oppmerksomhet i behandlingen av lovsaken. Det er naturligvis ikke mulig å foreta en full utredning av erstatningsspørsmålene i særmerknad, men utvalgsmedlem Martinsen vil her kort presentere sitt syn og konklusjonene i de vurderinger som ble foretatt av erstatningsspørsmålene forut for oppnevnelser av Hjemfallsutvalget (uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 16. oktober 2002 – heretter "lovavdelingsuttalelsen" – og Olje- og energidepartementets lovforslag av 29. november 2002 – heretter "2002-forslaget").

10.4.2 Særmerknad fra utvalgsmedlem Martinsen

Erstatningsplikt for staten

Innledning

Utvalgsmedlem Martinsen vil understreke at hjemfallsvilkår etter hans oppfatning ikke kan pålegges overfor kongesjonærer eller felleiere som i dag ikke er underlagt hjemfall og således har ubeskåret eiendomsrett til sine vannfall og kraftanlegg, uten at det ytes full erstatning. Både Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) innebærer erstatningsplikt ved tvungen eiendomsavståelse. Utvalgsmedlem Martinsens prinsipielle syn på erstatningsspørsmålene gjelder både i forhold til tradisjonelt hjemfall, tradisjonelt hjemfall med etteroppgjør og partielt hjemfall – valg av modell har i denne sammenhengen bare betydning for erstatningspliktens omfang.

Utvalgets flertall har valgt å ikke drøfte lovforslagets erstatningsrettslige konsekvenser i forhold til Grunnloven og EMK, ut fra at spørsmålene er juridisk kompliserte og neppe kan besvares med sikkerhet før de har vært behandlet av Høyesterett, jf. kapittel 10.2.6.2 ovenfor. Her vises også at et spørsmålet faller utenfor utvalgets mandat, noe utvalgsmedlem Martinsen er uenig i. Martinsen vil fremheve at spørsmålene har stor betydning for eventuelle lovendringers økonomiske og administrative konsekvenser, og derfor bør vies betydelig oppmerksomhet i behandlingen av lovsaken. Det er naturligvis ikke mulig å foreta en full utredning av erstatningsspørsmålene i særmerknad, men utvalgsmedlem Martinsen vil her kort presentere sitt syn og konklusjonene i de vurderinger som ble foretatt av erstatningsspørsmålene forut for oppnevnelser av Hjemfallsutvalget (uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling av 16. oktober 2002 – heretter "lovavdelingsuttalelsen" – og Olje- og energidepartementets lovforslag av 29. november 2002 – heretter "2002-forslaget").
sesjoner uten hjemfall. Oppdekningsplikten gjaldt private og offentlige fordelingsverk i egenskap av områdekonsesjonærer, ikke offentlige kraftproduksjoner som sådanne.


**Grunnloven § 105**

Pålegg om hjemfall med virkning overfor aktører som i dag ikke er underlagt slike vilkår er en tvungen eiendomsavstøttelse og dermed et inngrep som etter sin art er omfattet av Grunnloven § 105. Dette utgangspunktet er ikke trukket i tvil i lovavdelingsuttalelsen eller i 2002-forslaget. At inngrepet er omfattet av Grunnloven § 105 utgjør i utgangspunktet ikke noen skranke mot at lovåpner vedtar en slik lovendring, men det innebærer – med mindre det finnes anvendelige unntak fra grunnlovsbestemmelsen – at lovendringen ikke kan gjennomføres uten at det betales full erstatning til de rettssubjekter som rammes av inngrepet. Etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning foreligger ingen unntak som kan anvendes på pålegg om hjemfall overfor aktører som ikke er underlagt slike vilkår i dag.

Det sentrale spørsmålet i tilknytning til Grunnloven § 105 har vært om bestemmelsen i det hele tatt gjelder for kommuner og fylkeskommuner som eiere av fallrettigheter og kraftanlegg. Det er åpenbart at bestemmelsen først og fremst tar sikte på å beskytte private rettssubjekter mot inngrep fra statsmakten, og spørsmålet har vært om kommuner og fylkeskommuner på grunn av sin nære tilknytning til staten ikke skal anses omfattet av dette vernet. 2002-forslaget inneholder en relativt omfattende drøftelse av dette spørsmålet. Drøftelsen er i stor grad basert på lovavdelingsuttalelsen, men er forskjellig fra lovavdelingsuttalelsen med hensyn til den konklusjon som trekkes.

Om innføring av hjemfall til fallrettigheter heter det på side 24 i lovavdelingsuttalelsen (avsnittet Konklusjoner):

"Det er usikkert om Grunnloven § 105 tillater innføring av hjemfallsrett til fallrettigheter overfor kommunene uten at det betales erstatning. Skal et slikt inngrep tillates erstatningsfritt, må det langt på vegs begrunnes med at kommunene ikke er vernet av Grunnloven § 105 i et tilfelle som det foreliggende (...)"

Lovavdelingen lar altså løsningen av dette sentrale spørsmålet stå åpent i konklusjonsavsnittet. Selve drøftelsen avsluttes i lovavdelingsuttalelsen side 17 med følgende svært forbeholdne uttalelse:

"Vi vil for øvrig ikke utelukke uten videre at det ligger innenfor en forsvarelig grunnlovsstrekning å konkludere med at innføring av hjemfallsrett overfor kommunene ut fra en totalvurdering går klar av Grunnloven § 105."

Olje- og energidepartementet konkluderte i 2002-forslaget slik på spørsmålet om kommuners grunnlovsvern i relasjon til utvidelse av hjemfallsreglene (side 81):

"Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at den foreslått lovendring kan
gjennomføres uten at det oppstår en plikt til å yte erstatning etter Grunnloven til de berørte statsforetak, fylkeskommuner, kommuner og offentlige selskap.

Denne "samlede vurderingen" er ikke resultat av en eksplositt drøftelse av de argumenter for og mot som Lovavdelingen fremholder som relevante for vurderingen, og følgelig heller ikke etterprøvbar.

Etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning er det ikke holdepunkter i rettskildene for at kommuner og fylkeskommuner skal være unntatt fra verne etter Grunnloven § 105. At regjeringens eget juridiske ekspertorgan ikke har kommet frem til en annen konklusjon på spørsmålet må etter dette medlemmets oppfatning være en klar indikasjon på at det ikke finnes faglig juridisk grunnlag for å konkludere med at kommuner og fylkeskommuner ikke er vernet av Grunnloven § 105. Utvalgsmedlem Martinsens oppfatning er således at kommuner og fylkeskommuner har det same vern etter Grunnloven § 105 som private rettssubjekter.

For øvrig vil Martinsen fremheve at langt de fleste av de rettssubjekter som vil bli rammet av en eventuell lovendring på bakgrunn av de forslagene som er omhandlet i denne utredningen, er private rettssubjekter. Det aller meste av kommunalt og fylkeskommunalt eiet kraftproduksjon foregår som kjent i regi av selskaper etablert etter privatrettslig lovgivning. I loovdelingsuttalelsen og 2002-forslaget legges det til grunn at slike selskaper har det samme grunnlovsvern som kommuner og fylkeskommuner; dersom kommuner og fylkeskommuner eventuelt ikke har grunnlovsvern, kan de heller ikke skaffe seg slikt vern ved å organisere sitt eierskap på en annen måte ("konstitusjonell gjennomskjæring"). Utvalgsmedlem Martinsen er ikke uten videre enig i dette, og viser til at det i norsk rett ikke er tradisjon for gjennomskjæring i selskapsforhold uten i helt spesielle tilfeller. Det er selskapene som er konsesjonærer og det er selskapenes eierområde det griper inn i ved et eventuelt lovvedtak i samsvar med forslagene i denne utredningen. Mange av de kraftselskapene som problemstillingen kan oppstå for har også delt offentlig/privat eierskap (jf. vilkåret om minst 2/3 offentlig eierskap), og i slike tilfeller fremstår gjennomskjæringssynspunktet mangelfullt begrunnet.

**Den europeiske menneskerettsskonvensjon (EMK)**

I tillegg til at en lovendring i samsvar med forslagene i denne utredningen vil utløse erstatningsplikt etter Grunnloven § 105, vil den etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning også utløse erstatningsplikt med grunnlag i EMK.

**EMK er folkerettselig bindende for staten.** I tillegg er konvensjonen gjort til norsk lov ved lov nr. 30/1999 om styrking av menneskerettighetenes tillegg i norsk rett (menneskerettssloven). Loven innebærer at EMK kan påberopes av enkeltindivider og andre norske rettssubjekter overfor norske domstoler, og at domstolene kan håndheve konvensjonens bestemmelser. Menneskerettssloven § 3 gir bestemmelser i konvensjoner som er gjort til norsk lov forrang fremfor bestemmelser i annen lovgivning i tilfelle motstrid.

Artikkel 1 i første tilleggsprotokoll til EMK (P1) inneholder en bestemmelse om vern av eieområdet. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

"Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper."

Konvensjonen beskytter ikke kommuner og fylkeskommuner, men det er etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning på det rene at beskyttelsen etter EMK kan påberopes av de minst 2/3 offentlig eide selskaper som i dag har konsesjon på ubegrenset tid. I Lovavdelingsuttalelsen er det i relasjon til EMK fremhevet at det "etter praksis synes [...] å være uavkortt om selskaper av den typen som det her er tale om, har klagerett" (side 22). Utvalgsmedlem Martinsen er ikke enig i denne beskrivelsen. Martinsen viser i denne sammenheng til Arnfinn Bårdsen, "Krenkelser og klager" (1999), side 165-166, hvor det fremheves at regulær næringsvirksomhet som er eiet, finansiert og drevet av det offentlige ikke har klagerett når den er en del av statens forvaltningsapparat, "og mao. ikke er skilt ut som et eget 'privat' rettssubjekt". Derimot vil offentlig eit næringsvirksomhet ha klagerett hvis virksomheten er "organisert og drevet på linje med privat virksomhet". På side 166-167 i samme bok heter det at et "innretning som etter sin hjemstats nasjonale rett anses som en 'juridisk person', for eksempel et aksjeselskap eller annet selskap med begrenset ansvar", "helt klart" har klagerett. De aller fleste kraftselskaper som rammes av den foreløpige lovendringen er som nevnt selvstendige rettssubjekter som ikke har lovpålagte offentlige oppgaver, men driver på samme vilkår som andre kommersielle aktører.

---

7 Sitert fra den norske oversettelsen av den engelske originaleteksten som er inntatt som vedlegg til menneskerettssloven.
Et hjemfallspålegg som rammer selskaper som i dag har tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfallsvilkår vil innebære tvungen eiendomsavstøvelse for rettssubjekter som har klagerett etter konvensjonen, og er derfor et inngrep som bare kan skje på de vilkår som følger av P1-1 første ledd annen setning.


Utvalgsmedlem Martinsen viser i denne sammenheng til EMDs dom i saken James m fl vs Storbritannia, hvor det blant annet heter:

"the taking of property in the public interest without payment of compensation is treated as justifiable only in exceptional circumstances (...) As far as Article 1 (P1-1) is concerned, the protection of the right of property it affords would be largely illusory and ineffective in the absence of any equivalent principle. Clearly, compensation terms are material to the assessment whether the contested legislation respects a fair balance between the various interests at stake and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants." (Martinsens uthevninger)

EMK gir ikke nødvendigvis rett til full erstatning, slik Grunnloven § 105 gjør. Det som kreves er i utgangspunktet en rimelig erstatning, jf. kravet om ’fair balance’. Dette kan i enkelte tilfeller være mindre enn erstatning for full markedsverdi. Det uttales i dommen som sitatet over er hentet fra at legitime målsettinger av allmenn interesse, for eksempel slike som forfølgles gjennom økonomiske reformentalt eller tiltak som tar sikte på å oppnå større sosial rettferdighet, kan begrunne en lavere erstatning. De eksempler som domstolen trekker frem synes imidlertid etter utvalgsmedlem Martinsens oppfatning å tale for at EMD ville kreve full erstatning i forbindelse med pålegg om hjemfall av vannfall og kraftverk, da et slikt tiltak ikke kan begrunnes med utjevningsformål/sosial rettferdighet eller lignende.

10.4.3 Særmerknad fra medlemmene Felix, Lund og Nordlund

1. Innledning

Utvalgsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enig i flertalls forslag til hjemfallsmodell. Saken gjelder den fremtidige eiendomsretten til Norges viktigste landbaserte næring, eiendomsretnen til våre naturressurser og eiendomsretten til landets grunnleggende infrastruktur. Vannkraftsektoren er i dag eig av det offentlige med 90 prosent.

Disse medlemmer har som overordnet målsetning å sikre offentlig styring og kontroll med vannkraftsektoren, innenfor markedsmessige rammer og i tråd med Hjemfallsutvalgets hovedmandat. Ut fra denne målsettingen har disse medlemmer tre hovedinnvendinger mot flertalls forslag: For det første vil dagens kommunale og fylkeskommunale eiere (som tilsvarer 40 prosent av produksjonen) ved flertalls forslag få sine evigvarende konsesjoner omgjort til tidsbegrensede konsesjoner, med hjemfall til staten av hovedtyngden av verdiene. Disse medlemmer kan ikke se at flertalls forslag inneholder noen virkemidler for å stimulere det kommunale og regionale eierskapet fremover. Flertallets forslag tilgodes bare de offentlige eiere som raskt selger sine kraftanlegg, og gir derfor klare insentiver til slike salg.


Den tredje hovedinnvendingen er at hjemfall som foreslått av flertallet vil gi en lovbestemt, evigvarende rettighet til vannkraftanlegget til konsesjonären på hjemfallstidspunktet. Det uttalte motivet er å stimulere dagens eiere til videre drift, men forslaget vil virke motsatt: Det er umulig i dag å forutsi eierskapet i vannkraftsektoren 60/75 år frem i tid, men flertalls forslag sikrer dette ukjente fremtidige eierskapet evigvarende rettigheter til norsk
vannkraft. En slik rett vil øke dagens markedsverdier ytterligere og styrke det salgspresset som er nevnt ovenfor. Dagens marked vil prise inn den evigvarende rettigheten flertallet vil gi fremtidige konsesjonærer.

2. Forslag til hjemfallsmodell
Disse medlemmer viser til at det råder stor usikkerhet om hvilken handelsfrihet Norge har i forhold til EØS-avtalen. Det er ikke klar på hvilken rett medlemmer menner er å gi. Svilpande av EØS-avtalen, i tillegg til de fremtidige konsesjonsregler på vannkraftsektoren. På denne bakgrunn mener disse medlemmer at den norske stat bør klargjøre forholdet mellom norsk rett og EØS-avtalen gjennom forhandlinger med ESA, og med utgangspunkt i de to modeller disse medlemmer mener bør ligge til grunn som mulige hjemfallsmodeller fremover. Disse modeller vil bli presentert i det følgende, og er for korthets skyld kalt transaksjonsmodellen og rettighetsmodellen.

Det er disse medlemmerr syn de at de to alternative modeller som fremmes av mindretallet, i større grad ivaretar mulighetene for en videreføring av dagens offentlige eierskap, samtids om begge modeller gir full markedspåning, i motsatt til dagens hjemfallsregime. Det er videre disse medlemmers syn at begge modellene er innenfor de rammer EØS-avtalen måtte sette for norsk lovgiving på dette området, uten at det dermed er tatt stilling hvorvidt EØS-avtalen overtog kommer til anvendelse.

Disse medlemmerr syn de at disse modellene mener en fremtidig hjemfallsmodell bør utformes i tråd med de forskjeller som fremmes nedenfor. Transaksjonsmodellen innfører like regler om begrenset konsesjonstid og hjemfall for alle nye kjøpere, og ivaretar samtidig hensynet til dagens offentlige eiere som ønsker å videreføre sitt eierskap. Avhengig av en EØS-rettslig avklaring foreslås dersom en regler – rettighetsmodellen – hvor nye regler innføres ved lovendring, mens de om dagens offentlige eiere gis erstatning dersom deres evigvarende konsesjoner bortfaller på hjemfallstidspunktet. Hovedtrekkene i de to modellene er:

2.1 Transaksjonsmodellen
2.1.1 Nærmere om transaksjonsmodellen
Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil nedenfor gi en kort redegjørelse for en transaksjonsmodell slik de mener den bør utformes.

a) Kort karakteristikk av transaksjonsmodellen
Transaksjonsmodellen går i korthet ut på at enhver kjøper underkastes vilkår om hjemfall for vannfall kjøpt etter lovendringen, enten det skjer ved direkte kjøp av vannfall eller indirekte kjøp av vannfall gjennom erverv av selskap som igjen eier vannfall.

Denne likestillingen mellom kjøpere gjelder uavhengig av om kjøperen er en kommune, fylkeskommune og selskap eid av forannevnte eller staten, eller privat eller utlending.

For offentlige eiere som i dag har evigvarende konsesjoner, innebærer transaksjonsmodellen at de evigvarende konsesjoner videreføres inntil det gjennomføres en konsesjonspliktig transaksjon. Denne transaksjonen vil utløse de nye konsesjonsreglene, med påheftet hjemfall til staten 60 år etter tidspunktet for den konsesjonspliktlige transaksjonen. På denne bakgrunnen er disse modellene mener bør ligge til grunn om lag 7-8 prosent allerede undertegnet eierskap, avhengig av en EØS-rettslig avklaring, om lag 9 prosent allerede underkastet vilkår om hjemfall. Offentlige eiere vil med andre ord etter transaksjonsmodellen fastsette å være unntatt vilkår om hjemfall inntil de selv velger å foreta seg noe.

b) Transaksjoner som utløser vilkår om hjemfall
Salg av vannfall eller andeler i vannfall

Salg av andeler i selskap med ubegrenset ansvar
Den som kjøper en andel i et selskap med ubegrenset ansvar, vil det si ANS, DA og lignende blir heretter underkastet vilkår om hjemfall. Dette følger også allerede av dagens industrikonsesjonslovsfor så vidt gjelder private og utlendingers erverv. Forslaget innebærer full likestilling av offentlige og private/utenlandske kjøpere.

Salg av andeler i selskap med begrenset ansvar
For å fange opp indirekte salg av vannfall må også salg av andeler i selskap med begrenset ansvar så som AS, ASA og lignende kunne utløse vilkår om hjemfall. Her må det fastsettes en terskel for hvor mye som kan selges før vilkår om hjemfall utløses. Se punkt c) nedenfor. Tilsvarende må indirekte salg av andeler i selskap som eier selskap med vannfall, kunne utløse vilkår om hjemfall.
c) Terskel

Dersom terskelen settes til første aksje, vil vilkår om hjemfall utløses på det tidspunkt det første aksjen i selskapet selges etter lovendringen. En så lav terskel vil oppfattes som streng, men vil gjøre transaksjonsmodellen enkelt. Dersom terskelen settes lavt nok vil det også hindre eventuelle forsøk på omgåelser.

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund mener derfor at terskelen bør settes lavt.

d) Beregning av terskel
Disse medlemmer viser i kapittel 9.3.2.3 til ulike metoder til beregning av terskel ved henholdsvis direkte og indirekte erverv av aksjer i selskap som igjen eier vannfall.

e) Unntak

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund antar at en generell adgang til utleie kan redusere og til og med overflødiggjøre behovet for unntaksbestemmelser.

For ordens skyld understreker disse medlemmer at kommunesammenslutninger ikke bor anses som en konsesjonspliktig transaksjon.

f) Utleie

f) Endelig utforming av transaksjonsalternativet
Medlemmene Felix, Lund og Nordlund er av den oppfatning at en endelig utforming av transaksjonsmodellen vil avhenge av utfallet av en avklaring av forholdet til EØS-avtalen. Dersom forvaltningen av vannkraftressursene faller utenfor EØS-avtalen, slik staten heveder, står Norge fritt i utformingen av transaksjonsmodellen. Dersom EØS-avtalen kommer til anvendelse, vil den endelige utformingen bero på hvilke løsninger man kan forhandle frem med ESA.

2.1.2 Begrunnelse
Medlemmene Felix, Lund og Nordlund vil nedenfor vise til de hensyn som klart viser at transaksjonsmodellen er langt bedre enn lovtidspunktets modellen.

a) Hensynene bak utforming av nytt hjemfallsinstitutt

Offentlig styring og kontroll
Det er ikke behov for vilkår om hjemfall overfor offentlige eiere slik det er overfor private og utlendinger, for å ivareta det offentliges styrings- og kontrollbehov.

Offentlige eiere har et bredt samfunnsansvar, herunder både et miljømessig og økonomisk ansvar, overfor sine innbyggere. Kommunale og fylkeskommunale eiere tar hensyn til alle viktige forhold selv om de ikke omfattes av det til enhver tid gjeldende konsesjonsregelverket.

Det er dessuten enklere for Staten å overstyre kommunale og fylkeskommunale eiere enn private eiere dersom det skulle være nødvendig.

Grunnrenteinndragning/offentlige inntekter
Det kommunale og fylkeskommunale eierskapet gir gjennom rett til utbytte og renter på ansvarlige lån, betydelige årlige økonomisk bidrag til kommunene og fylkeskommunene. Dette mer enn kompenserer for fraværet av inntekter til det offentlige gjennom hjemfall av vannfall eid av kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner er i likhet med Staten en representant for sine innbyggere, og inntekter til dem er derfor inntekter til fellesskapet.

Harmonisering av regelverket mellom aktørene
Transaksjonsmodellen vil føre til en fullstendig likestilling av enhver potensiell kjøper av vannfall eller andeler i selskaper som eier vannfall, uavhengig av om kjøperen er en kommune, fylkeskommune, statlig eier selskap, privat, utleier eller kombinasjoner av forannevnte.
Enkelte anfører at transaksjonsmodellen vil ha innelåsningseffekt idet nåverdien for offentlige eiere uten vilkår om hjemfall vil være høyere enn for potensielle kjøpere som underkastes vilkår om hjemfall om 60 år. Medlemmene Felix, Lund og Nordlund viser til at transaksjonsmodellen innebærer full markedsåpning, men at den også respekterer den rettsbeskyttelse som ligger i de evigvarende konsesjoner offentlige eiere har. Bare gjennom transaksjonsmodellen er det foretatt en rimelig avbalansering av disse to hensyn.

Forskel av lovgivning, forutsigbarhet og transparens
Lovtidspunktmodellen er fra en regelteknisk synsvinkel enklere. Hensynet til enkelhet må likevel avveise mot andre hensyn, så som hensynet til rettigheter hos en stor gruppe av dagens konsesjoner. Transaksjonsmodellen innebærer en slik interesseavveining i motsetning til lovtidspunktmodellen.

Dersom terskelen for konsesjonspliktige transaksjoner settes ned mot en aksje, vil transaksjonsmodellen retts-teknisk sett være forholdvis enkel, forutsigbar og transparent.


Verdaintrydalitet
Fleraltallets forslag om å forlenge dagens private konsesjonærers konsesjoner slik at deres vannfall først hjemfaller om 75 år fra lovendringen, vil innebære en omfordeling av verdier. Det vises her til denne merknaden punkt 6 nedenfor om omfordeling av verdier fra vertskommuner til private konsesjonærer. Transaksjonsmodellen vil i motsetning til fleraltalts forslag ikke innebære noen slik omfordeling.

b) Hensynet til dagens eiere
Rimelighet
De kommunale og fylkeskommunale e-venkene kraftproduksjon er bygget ut og betalt av kommunene, fylkeskommunene og deres innbyggere. Dette er en form for sparing som er skjedt over lang tid. Lovtidspunktmodellen innebærer at disse oppsparte verdiene skal overgis fra de offentlige eierne til Staten om 75 år.

Uavhengig av juridisk begrunnet erstatningsplikt krever en slik tvangsavståelse en samfunnsmessig god og rimelig begrunnelse. Disse medlemmer er tilhengere av et offensivt hjemfallsinstitutt, og foreslår derfor dette også innført for dagens offentlige eiere. Til forskjell fra de andre modeller som foreslås fra medlemmer i utvalget, tar imidlertid transaksjonsmodellen også hensyn til rettigheter som allerede er ervervet.

Det er hevdet at transaksjonsmodellen ikke er rimelig overfor et selskaps øvrige aktionærer dersom en eller flere aktionærer bestemmer seg for å selge en andel, slik at vilkår om hjemfall utløses. Det er hevet over vil at transaksjonsmodellen også er bedre for de gjenværende offentlige aktionærer i det hjemfall vil bli beregnet fra det tidspunktet aksjeverdigrasjonalen utløser vilkår om hjemfall og ikke allerede fra ikrafttredelsen av lovendringen.

Valgfrihet
Både lovtidspunktmodellen og transaksjonsmodellen vil åpne for fritt salg til hvem man måtte ønske. Det er positivt at kommuner og fylkeskommuner nå vil få en reell adgang til å selge og det til hvem de måtte ønske.

Salgspress

Salgspresset vil, sett fra kommunale og fylkeskommunale eieres synsvinkel, forsterkes av midlertidige forhold som kan medføre irreversible salg. Som eksempler på slike forhold nevnes svak kommunøkonomi, parti, partifarge, ideologi og konsulenter og rådgivere som har selvstendig interesse i en transaksjon. 

c) Selvpåfølgende og økonomiske virkninger av lokalt og regionalt eierskap
Kommuner og fylkeskommuner vektlegger også andre hensyn enn rene økonomiske hensyn i forbindelse med utøvelsen av sitt eierskap innen kraftsektoren.

Eierskapet sikrer selskapet lokal tilknytning. Foruten å sikre eksisterende arbeidsplasser og næringsliv tilknyttet selskapet, er disse bedriftene
viktlige motorer for satsning i det lokale/regionale næringslivet. Samlet gir dette viktige positive utslag for lokalsamfunnet og regionalt i form av arbeidsplasser, kompetanse, skatteinntekter og andre ringvirkninger.

d) Spredning av hjemfall
Det er utvilsomt en fordel for formålet om offentlig styring og kontroll at hjemfall spres over tid. Et samlet hjemfall av så godt som alle vannfallene med anlegg til samme tid, slik det vil følge av lov-tidspunktmodellen, vil være en betydelig utfordring for Staten å håndtere.

e) Erstatningsmessige konsekvenser
Ettersom transaksjonsmodellen gir de offentlige eierne større herredømme over når vilkår om hjemfall utløses vil det føre til mindre press på spørsmålet om de offentlige eierne har krav på full erstatning etter Grunnloven § 105.

2.2 Rettighetsmodellen
Som det fremgår ovenfor foreslår medlemmene Felix, Lund og Nordlund subsidiært følgende modell:

2.2.1 Det innføres tidsbegrenset konsesjon for dagens offentlige eiere i tråd med gjeldende hovedregel – 60 år, med hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp.

2.2.2 Dagens offentlige eiere, som etter 60 år må avstå sine kraftanlegg vederlagsfritt til staten, gir en lovfestet rett til en andel av anlegget eller dels verdi etter nærmere regler eller tilkjennes erstatning på hjemfallstidspunktet for det tap hjemfallet innebærer, tilsvarende 45 prosent.

2.2.3 Ved hjemfall tilfaller en tredel av det hjemfalte anleggs verdi vertskommunen (fylkeskommunen), hvor vertskommunen gir 33 prosent av inntil 250 GWh, 10 prosent mellom 250 og 500 GWh, 5 prosent mellom 500 og 1000 GWh og 0,5 prosent over 1000 GWh. Overskytende andel inntil en tredel går til fylkeskommunen.

2.2.4 Dersom vertskommunen både mottar erstatning etter punkt 2.2.2 og en vertsandel etter punkt 2.2.3, kan den samlede utbetalingen samordnes etter nærmere regler.

2.2.5 Gjeldende bestemmelse i industrikonseksjonsloven § 2 nr. 17 om at anleggene ved hjemfall skal være i driftsmessig stand videreføres.

2.2.6 Bestemmelserne i industrikonseksjonsloven § 41 videreføres. Det innebærer:

a) Ordningen med foregrepet hjemfall 25 år før konsesjonstidens utløp skal gjelde.

b) adgangen for konsesjonæren på samme tid til å erverve eiendomsrett til de hjemfalte anlegg for en ny periode på 50 år skal gjelde.

c) Adgangen for konsesjonæren til å inngå avtale med staten om bruksrett til de hjemfalte anlegg, ut over opprinnelig konsesjonstid, skal gjelde.

d) Bestemmelsen i skatteloven § 18-6 nr. 2 videreføres. Det innebærer at driftsmidler som hjemfaller til staten, kan avskrives med en høyere sats i den grad det er nødvendig for at driftsmidlene skal være helt avskrevet ved konsesjonstidens utløp.

Det skal gis følgende kommentarer til forslaget:

Ad 2.2.1 Konsesjonstidens lengde
Det er disse medlemmers syn at konsesjonstidens lengde har to formål: på den ene siden å sikre en så lang tidshorisont at samfunnsøkonomiske investeringer vil bli foretatt og på den annen side sikre en langsiktig offentlig styring og kontroll gjennom hjemfallsordningen. Disse medlemmer viser til at det i dagens lovverk og i en nesten hundreårig konseksjonsspraksis har vært en konsesjonstid på 60 år. Hovedtyngden av norsk vannkraft er allerede bygd ut, og det kan ikke ses noen investeringshensyn fremover på denne sektoren som skulle tilsi en lengre konsesjonstid. De forslag til hjemfallsmodell som er fremmet av utvalgets øvrige representanter inneholder store usikkerhetsmomenter med hensyn til endringer i eierstrukturen i vannkraftsektoren, og selv disse medlemmers forslag forhinder ikke et betydelig salg fra offentlig eide kraftforetak. Ut fra nasjonale styringshensyn anser derfor disse medlemmer 60 års konsesjonstid for å være lang nok, som et sikkerhetsnett for fremtidig nasjonal styring og kontroll.

Ad 2.2.2 hva skal skje etter hjemfall
Disse medlemmer foreslår en annen ordning enn det som er foreslått i de andre hjemfallsmellodellen. Forslaget går ut på å gi den offentlige eier som må avstå sine anlegg til staten i strid med ervervede rettigheter, en rett til en andel av anlegget med muligheter for videre drift eller en plikt for staten til å yte erstatning. Denne rettigheten gjelder de
konsesjonærer som det på hjemfallstidspunktet foretas et inngrep i en etablert rettighet overfor. Det gjelder de konsesjonærer som ikke lenger kan videreføre sin evigvarende konsesjon på grunn av av de nye hjemfallsreglene. Dette forslaget skiller seg på et avgjørende punkt fra de andre forslag til hjemfallsmodell som er fremmet. Mens både statens forslag og forslaget om det partielle hjemfallet tilgodeser konsesjonæren på hjemfallstidspunktet uavhengig av hvem det er, er forslaget fra disse medlemmer om beskyttelse på hjemfallstidspunktet forbeholdt den konsesjonæren da ider tap. Disse medlemmers hovedinnvending mot de to forslag er:
- forslagene gir evigvarende rettigheter til vannkraftanleggene til en ukjent gruppe konsesjonærer, uavhengig av om de kan bidra til å sikre offentlig styring og kontroll eller rent faktisk svekker denne
- forslagene reduserer den offentlige råderetten over vannkraftanleggene
- forslagene øker dagens verdi av kraftanleggene og bidrar til økt salgspress på kort sikt

For disse medlemmer er følgende hensyn avgjørende å avveie: For det første det langsiktige behovet for offentlig styring og kontroll. For det andre hensynet til like konkurransevilkår for markedsaks­tørene. Og for det tredje hensynet til de offentlige eierne som på hjemfallstidspunktet tvinges til ved­erlagsfri avstøvelse av sine kraftanlegg til staten. De offentlige eiene som selger sine anlegg om kort tid vil ikke lide noe økonomisk tap, tvert i mot vil de oppnå en gevinst sammenlignet med dagens situasjon, if. ovenfor. Det er følgelig bare de offentlige konsesjonærer som ønsker å drive videre i offentlig regi, men som blir avskåret denne muligheten ved hjemfall til staten, som fortjener rettsbeskyttelse på hjemfallstidspunktet. Det er disse medlemmers syn at disse konsesjonærer har et legitimt krav på erstatning i en eller annen form for de verdier som da blir tatt fra dem.

Disse medlemmer kan ikke se at en slik hjemfallmodell reiser EØS-rettslige problemer. Det innføres full likestilling mellom aktørene fra loven­dringstidspunktet. Det åpnes for omsetning av eierandelser i alle kraftanlegg i vesentlig større grad enn i dag, og de nye reglene vil være såkalt eier­øytrale. De konsesjonærer som ytes erstatning i form av eierandel eller penges, mottar ingen begunstigelse som markedsaksakter eller ut fra nasjonalityt, men utelukkende ut fra en rettighets­posisjon som det gjøres inngrep i. Disse medlem­mer har funnet en rimelig balanse mellom hensynet til den offentlige eier og hensynet til staten på hjemfallstidspunktet, ved en eierandel eller erstat­ning tilsvarende 45 prosent av det hjemfaltes sam­lede verdi.

Ad 2.2.3 vertsregionens rettigheter
Disse medlemmer slutter seg til det forslaget som ble fremmet av departementet i høringsnotat for så vidt gjelder vertskommenenes rettigheter, og som et enstemmig utvalg slutter seg til i kapittel 10.1.5.1 i utredningen. For så vidt gjelder vertsregionens rettigheter ut over det, støtter disse medlemmer det flertallet i utvalget går inn for i kapittel 10.1.5.2.
Disse medlemmer viser til at vertskommenes rettigheter til det enkelte anleggs verdi vil bli redusert sammenholdt med dagens regler.

Ad 2.2.6 foregrepet hjemfall m.v.
Disse medlemmer slutter seg til utvalgets anbefalinger gjengitt under kapittel 10.1.6 i utredningen.

3. Medlemmene Felix, Lund og Nordlunds prinsipielle syn
Hjemfallssaken gjelder det fremtidige eierskapet til norsk vannkraftsektor. Saken har i seg to sentr­rale dimensjoner for Norge som nasjon: For det første gjelder den eierskapet til vår viktigste evigvarende naturressurs – vassdragene, og for det andre gjelder den eierskapet til vår viktigste infrastruktur – energiproduksjonen.

Kartet (figur 10.11) viser en oversikt over kraft­stasjonser, magasiner og nedbørsfelt i Norge. Kartet illustrerer hvor stor del av landet som er berørt av vannkraftutbygging, og hvilket nasjonalt perspektiv om eierskap til vannsektoren har.

De endringer nye konsesjonsregler vil føre til i eierskapet i vannkraftsektoren, vil kunne bli bestemmende for våre etterkommere.

Norges energiforsyning bygger i all hovedsak på vannkraftproduksjon. Vår samlede vannkraft­produksjon er i dag 90 prosent eid av stat, fylkes­kommuner og kommuner. Dagens dominerende offentlige eierskap har mye av sin bakgrunn i hjemfallssituasjon og de konsesjonsregler som våre forfedres etablerte ved forrige århundreskifter. Hjemfallssituasjonen ble eksempelvis begrunnet slik i Ot.prp. nr. 1 (1909) s. 44:

"(...)vederlagsfri overgang til staten etter en viss tids forløp er bygget paa hensynet til at begrense den utenlandske kapitals fremtidige raadighet over vore vandfald."

Man talte videre om å forebygge "denne kapi­tals (...) ubegrænsede erhvervelse af vore natur­rigdomme."
Figur 10.11 Kart over kraftstasjoner med nedbørsfelt
Kilde: NVE

Slike likhetsbetraktninger fører likevel ikke så langt at det ikke lenger er ønskelig – eller anledning til – å ta nasjonale hensyn på vitale samfunnsområder for en nasjon. Om dette – og vannkraften spesielt – uttaler eksempelvis Kåre Willoch i sin bok Utfordringer, (2004), i avsnittet om Seekkelse av nasjonalt eierskap:

"Eierskapet til næringer som utnytter norske naturressurser, først og fremst vannkraft, petroleum og fisk, fortjener spesiell oppmerksomhet. Om vannkraften kan det sies at den som tror at dette bare er et økonomisk spørsmål, kjenner folkesjelen dårlig. Man kan av og til ønske at dagens norske aktører var bedre kjent med de voldsomme politiske reaksjoner som ble vakt da utenlandske interesser i tiden rundt forrige århundreskifte startet storstilt bygging av norsk vannkraft for utnyttelse i utenlandske eiet industri i Norge. (...) At det var behov for inngrep for å sikre nasjonale interesser samvirke med internasjonal kapital, vil neppe noen være uenig i. (...) De føler som slike saker fremdeles reiser, kom sterkt frem under debatten om Oslo kommunes ønsker om å selge sine aksjer i kraftnett- og produksjonsselskapet Hafslund i 2003 (...) under tegnede advarte forsøksvis kraftig mot salgsplanene."


Disse medlemmer ser det derfor slik at verken skatte- eller konseksjonsreglene fullt ut ivaretar de sterke samfunnsmessige behov for styring og kontroll som foreligger i vannkraftsektoren. Det offentlige eierskapet har derfor en stor egenverdi.
I et internasjonalt markedsøkonomisk perspektiv har Norge som nasjon en rekke ulemper: Vi er en liten befolkning (begrenset marked), vi har lange avstander (høye transportkostnader), vi har et krevende klima (høyere driftskostnader) og vi ligger i periferien av et internasjonalt marked. For en nasjon med slike markedsmessige særtekk blir det enda viktigere å sikre de konkurransefor­trinn man måtte ha. Norge er særlig begunstiget med sine vannkraftressurser, og det vil følgelig også ut fra et markedsmessig syn være maktpålig­gende å sikre eierskapet til disse ressursene på lang sikt.


Disse forhold viser at en snøver økonomisk til­nærmelse til vannkraften og den fremtidige styringen vil være en vesentlig for begrenset betrakt­ningsmåte.

Det er disse medlemmernes syn at bare gjennom et omfattende offentlig eierskap kan disse verdiene sikres for senere generasjoner Det uttalte ønske om aktørt eierskap begrunnes med økt effektivitet; "synergieffekter". De største muligheten for en bedre utnyttelse av eksisterende regulerte vass­drag synes å være ved sammenslåing av kommu­nale verk som utnytter vassdrag som fysisk er naboer. Utøvelse av aktivt eierskap når det gjelder å realisere slike muligheter synes å være enklere å oppnå ved offentlig eierskap og en helhetlig vurde­ring av både kommunale og statlige verk. Det er vanskelig å se hva private eiere kan bringe inn her. Kommunale verk har i det senere inngått samar­beid for å spare kostnader ved samordning av administrasjon, vedlikehold og analyser av tilsig, utnyttingsstrategier for vann og markedsanalyser. Et slik samarbeid vil utvikles naturlig ved offentlig eie. Videre utbygging av vannkraft vil ofte berøre eksisterende verk, og behovet for samordning og felles løsninger på miljøhensyn taler til fordel for offentlig eierskap.

Samtidig må dette offentlige eierskapet både opptre og stimuleres innenfor de rammer nasjo­nale og internasjonale forpliktelser setter. Utfor­dringen blir å finne den rette balansen mellom hen­synet til offentlig styring og kontroll og hensynet til at kraftforetakene får et tilfredsstillende markeds­messig grunnlag for sin virksomhet. Det er ikke disse medlemmernes mål å sementere dagens eier­skap, men det er viktig at nye konsesjonsregler fortsatt legger til rette for et omfattende offentlig eierskap i vannkraftsektoren.

De to forslag til hjemfallsmodell – såkalt tradi­sjonelt hjemfall og partiert hjemfall – som er frem­met av utvalgets øvrige medlemmer, vil begge gi like hjemfallsregler for alle aktører. Det er disse medlemmernes syn at utvalget ikke har vist den nødvendige interesse for hvilke konsekvenser disse regelendringene vil kunne få på eierstrukturen. Disse medlemmer finner det derfor nødvendig å vise til hjemfallsartikkelen i bladet Energi 10/02, hvor innholdet av ECONs utredning for Olje­ og energidepartementet om dette spørsmålet er gjenn­gitt. I artikkelen heter det blant annet:

"Likt hjemfall kan utløse salgsras.
Såkalt eiernøytralt hjemfall som myndige­tene legger opp til, åpner for omfattende struk­turendringer i norsk energiforsyning. Fritt salg av kraftverk vil føre til færre og større enheter, med stort innslag av private og utenlandske eiere. Kommuner vil selge seg ut i betydelig grad når dagens strenge og diskriminerende konsesjonsregler endres, trolig til neste år. En slik utvikling blir skissert i utredningene som ECON Senter for økonomisk analyse har laget for Olje­ og energidepartementet i forbindelse med arbeidet med å endre regelverket for vann­kraftkonsesjoner og hjemfall."

Det er disse medlemmernes syn at de forslag til hjemfallsmodell som er fremmet fra departemente­nes utvalgsmedlemmer og fra bransjehold, vil øke sannsynligheten for salgsras ut over det ECON har lagt til grunn. Bakgrunnen for dette er at begge de foreslåtte modeller etablerer lovbestemte rettigheter til konsesjoner på hjemfallstidspunktet, rettigheter som ikke er en del av det regime ECON ga kommentarer til.

Disse forslagene angir som mål å tilgodesette det lokale og regionale eierskapet på lang sikt. Virk­ningen vil trolig kunne bli stikk motsatt, fordi den verdien som ligger i disse rettighetene vil bli priset inn av markedet i dag. Forslagene vil derfor øke markedsvardiene på kort sikt og ytterligere øke salgspresset. Det må også understrekes at forsla­gene ikke er rettet mot dagens eiere som et insentiv til dem, men mot dem som måtte være konsesjonerer om 60/75 år.

4. Dagens spredte offentlige eierskap
Disse utvalgsmedlemmer ser store samfunnsmes­sige verdier i dagens spredte offentlige eierskap.
Et spesielt positivt sættxeikk i de senere årene har vært at mange av de kommunale eide kraftforetakene har lagt et bredere samfunnsansvar til grunn for sin virksomhet, og at disse foretakene fremstår som noen av de viktigste samfunnsaktørene i sin region, med særlig kompetanse og kapital. Videre er det knyttet verdifulle historiske røtter til dette eierskapet, både gjennom lokal innsats og lokal kapital. Disse medlemmer har sett det som en særlig utfordring å sikre et grunnlag i nye konsesjonsregler for å videreføre dette eierskapet for de kommunale eiere som ser en interesse i det. Verdien av dette eierskapet i distriktspolitisk sammenheng er senest understreket i Distriktskommisjonens utredning NOU 2004: 19 Om livskraftige distrikter og regioner.

De hjemfallsmodeller disse medlemmer anbefaler, vil styrke mulighetene for å videreføre dette eierskapet både på kort og på lang sikt, samtidig som konkurransefremmers rettslige hensyn respekteres.

Medlemmet Felix vil vise til at ønsket om et mer effektivt marked for eierskap begrundes med at driften kan bli mer effektiv hvis det henger av en effektivt marked for eierskap begrunnes med at teres gjennom de sering og selskapsutvikling, hvilket kan dokumentere for å møte fremtidig krav om effekтивisering og selskapsutvikling, hvilket kan dokumenteres gjennom de betydelige endringer som er skjedd etter ikrafttreden av ny energilov 1.1.1991. Dette medlem kan derfor heller ikke se at eventuelt nye deleiere som kommer inn som følge av et nytt hjemfallsregime vil kunne bidra i vesentlig grad til ønsket selskapsutvikling.

5. Nærmere om EØS-avtalen

Det samme synet ble presentert for Stortinget forut for godkjenningen av EØS-avtalen. Det er også senere lagt til grunn i brede juridiske kretser, jf. NOU 1994: 12 om ny vannressurslov, hvor et samlet utvalg blant annet med representanter fra Olje- og energidepartementet, Justisdepartementets loavdeling og fra kraftnæringen fremholdt følgende (side 60): 

"Når det gjelder vannkraftsektoren, kan dagens ressursforvaltning og konsesjonspolitikk stort sett opprettholdes (...) Det er et grunnprinsipp i EU at ressursforvaltning er en nasjonal sak som tilligger offentlige myndigheter. Det sterke offentlige eierskapet i vannkraftsektoren er forenlig med EØS-avtalen, og det samme gjelder reglene om forkjøpsrett, konsesjon og hjemfallsrett. Disse forhold berøres ikke av EØS-avtalen og vil heller ikke berøres av et eventuelt medlemskap i EU."

Dette synet er opprettet fra statens side, jf. første avsnitt ovenfor under punkt 3.

Hjemfallsutvalget er i mandatet bedt om å se på det rettslige rammeverket, blant annet ”Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.”


Disse medlemmer mener det med dette er skapt en uholder situasjon for så vidt gjelder en avklaring av Norges EØS-rettslige forpliktelser ved organiseringen av vannkraftsektoren. Det er både for utvalget og for den etterfølgende behandlingen uvisst hvilke innskrenkninger i
handlefriheten EØS-avtalen eventuelt krever. Uten en avklaring av dette vil ikke Norge ha et tilfredsstillende grunnlag for å ta stilling til den fremtidige inntreningen av hjemfallsordningen. Vårt handlingsrom synes å kunne variere betydelig, avhengig av om det er statens syn som legges til grunn eller utvalgets EØS-utredere. Det er blant annet innvendt mot transaksjonsmodellen at den er i strid med EØS-avtalen.

Disse medlemmer viser til at det forslag til hjemfallsmodell som er fremmet av de statlige representanter og det forslag som er kalt partielt hjemfall, begge bygger på EØS-utrederenes konklusjoner. Disse forslagene innebærer derfor betydelige endringer for dagens konsesjoner. Dermed har det flertall i utvalget gitt avklaring på det handlingsrommet som staten over lang tid og entydig har lagt til grunn at Norge har i utformingen av det fremtidige hjemfallsregimet. Disse medlemmer beklager dette, særlig fordi vitale nasjonale interessenter dermed er satt til side.

Også disse utvalgsmedlemmer går inn for å likestille aktørene i kraftmarkedet fremover. Disse medlemmer er likevel opptatt av ikke å gjøre større inngrep i dagens kommunale og fylkeskommunale eierskap enn det markedsmessige hensyn og internasjonale forpliktelser måtte gjøre nødvendig. Disse medlemmer finner det kritikkverdig at den norske stat på et så vitalt samfunnsområde som kraftforsyningen, ikke har funnet det brydet ved å ta initiativ til forhandlinger med ESA, med sikte på å avklare det norske handlingsrommet for så vidt gjelder nye konsesjonsregler.

Disse medlemmer vil påpeke at det nærmest har vært regelen at Norge – ved spørsmål eller kritikk fra ESA mot norsk lovgivning – har svart med å endre forhandlingsområder og avklare forhandlingen. Det er på det renne at ESA ønsker slike løsninger velkommen.

Disse medlemmer kommer det kritikkverdig at den norske stat frem til nå ikke har satt slik avklaring for så vidt gjelder vannkraftsektoren, med sikte på å finne akseptable løsninger innenfor det spillerom statene har. Dette er særlig klart fordi alle endringer i dagens ordninger vil føre med seg komplekse EØS-rettslige problemstillinger som det nettopp ville ha vært av betydning å få avklart med ESA på forhånd.

Disse medlemmernes syn at Norge bør ta et slikt initiativ overfor ESA for så vidt gjelder konsesjonsreglene på vannkraftsektoren.

6. Forholdet til de private konsesjoner

Medlemmene Nordlund og Lund viser til at om lag 80 prosent av kraftsektoren er eid av private foretak, i all hovedsak Hydro og Elkem. Disse konsesjoner har tidsbegrensede konsesjoner begrenset til 60 år, og med hjemfall til staten deretter. Disse fleste av disse konsesjonen vil hjemfalle til staten i perioden 2015-2030.

Flertallet i utvalget foreslår å endre gjeldende regelverk for de private konsesjonærere slik at også disse konsesjonærerne meddeles nye konsesjoner på 60 år fra lovgivningstidspunktet. Så vidt skjennes er begrunnelsen en form for likhetsbetraktning med dagens offentlige eiere, som foreslåss gitt nye konsesjoner på samme tid og om EØS-avtalen pålegger Norge å endre reglene slik.

Disse medlemmer kan ikke slutte seg til flertallets forslag på dette punktet. Forslaget innebærer en verdioverføring fra staten og til de private konsesjonærer på flere milliarder kroner. Disse medlemmer kan vanskelig forstå begrunnelsen for en slik verdioverføring, hvis det ikke er en forpliktelsen Norge har som følge av EØS. De private konsesjonærer har investert i og bygget ut sine kraftanlegg på vilkår om en samlet konsesjonstid på 60 år, og har ikke hatt noen forventninger om en vederlagsri forlengelse av denne, slik flertallet legger opp til.

En ikke ubetydelig del av kraftproduksjonen i privat regi regjer i dag i såkalte ”konsesjonsfrie anlegg”, det vil si anlegg som er ervervet for konsesjonslovgivningen i 1909. Under Hjemfallsutvalgets arbeid har Olje- og energiministeren klargjort at det ligger utenfor mandatet å vurdere disse anleggene.
Disse medlemmer vil vise til at Regjeringen i mandatet har bedt utvalget legge vekt på "Harmonisering av regelverket mellom aktørene".

Disse medlemmer finner det på denne bakgrunn underlig at noen av aktørene – de private konsesjonærene med konsesjonsfrie anlegg – unntas allerede i mandatet fra dette harmoniseringsskpet, og uten nærmere begrunnelse. Enda mer oppsiktsvkkende blir det når flertallet i utvalget ønsker å tilgodese de private konsesjonærene med hjemfallet med verrents forlengede konsesjonsperioder på de anlegg som er konsedert, og de private utbyggere uten konsejon og hjemfald samtidig skal beholde sine privilegier fra tidligere tider.

Disse medlemmer kan ikke se det annerledes enn at den reelle begrunnelsen har vært et ønske om å begynstige de private konsesjonærene og ikke et ønske om regelharmonisering.

Det hefter usikkerhet knyttet til de private konsesjonærenes status under et nyt hjemfalsregime, og utvalgets EØS-utered har antatt at Norge vil være forpliktet til å forlengе konsesjonstiden, slik et flertall i utvalget går inn for. Disse medlemmer vil vise til at staten i Olje- og energidepartementets høringsnotat av november 2002 la til grunn at gjeldende konsesjonsregler og konsesjonster skulle videreføres for de private konsesjonærerne, og at dette var i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Disse medlemmer ser at spørsmålet om de private konsesjonærenes rettslige status må ses i sammenheng med de øvrige endringer som foretak, og at også dette spørsmål bør gjøres til gjenstand for forhandlinger med ESA.

Disse medlemmer mener videre at fravær av konsesjonsregler for de konsesjonære som er anlagt, vil gi de konsesjonærer tilgode konsesjonstider skulle videreføres for de private konsesjonærerne, og at dette var i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Det er disse medlemmers syn at spørsmålet om de private konsesjonærenes rettslige status må ses i sammenheng med de øvrige endringer som foretak, og at også dette spørsmål bør gjøres til gjenstand for forhandlinger med ESA.

Disse medlemmer mener videre at fravær av konsesjonsregler for de konsesjonære som er anlagt, vil gi de konsesjonærer tilgode konsesjonstider skulle videreføres for de private konsesjonærerne, og at dette var i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Utvilutsmedlem Felix er enig med flertallet i at de private konsesjonærene som et ledd i omleggingen av konsesjonsreglene, gis nye konsesjoner for 60 år. Det forutsettes at også fremtidig bruk av kraften skal knyttes opp mot industriproduksjon i Norge.

7. Utleie av kraftanlegg

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund støtter forslaget om adgang til utleie av kraftanlegg, med den forutsetning at absolutt leietid begrenses av den samlede konsesjonstiden på 60 år. For mange eiere vil et utleie kunne være et hensiktsmessig alternativ til å selge kraftanleggene, og flere leieavtaler er inngått i de senere år. Disse leieavtaler viser også at samlet leieverdi i en langsiktig leieperiode kan tilsvare det som ville ha vært salgssummen.

Det er likevel disse medlemmers syn at det for dagens kommunale eiere ikke vil være tilstrekkelig for å unngå et sterkt salgspress å tilby en leiemodell. Mange av dagens kommunale eiere utøver et aktivt eierskap, og foretakene har bygget opp et omfattende administrativt og teknisk apparat for å drifte kraftanleggene. En leiemodell kan ikke settes i stedet for slik aktiv drift, men vil bare være et alternativ for de eiere som ser på kraftverksdriften som en ren økonomisk virksomhet.

8. Forkjøpsrett

Utvil det har ikke tatt stilling til spørsmålet om dagens regler om forkjøpsrett skal videreføres. Forkjøpsavtalen er heller ikke nevnt i mandatet til Hjemfallsutvalget.

Disse medlemmer vil vise til at forkjøpsrettsbestemmelsen i industrikonsesjonsloven § 4 kom inn i loven i 1992 i forbindelse med EØS-avtalen. Den norske stats begrunnelse for å styrke forkjøpsretten var å sikre "en viss rasktvirkende kontroll" med den betydelige produksjonskapasiteten som eides av "offentlige" selskaper. (Ot.prp. nr. 82 (1991-92) side 12).

Disse medlemmer mener gjeldende forkjøpsbestemmelse bør videreføres, på samme måte som den norske stat også har forkjøpsrettigheter på norsk sokkel.

9. Eierskapet og fører-var prinsippet

Avslutningsvis vil disse medlemmer vise til at det uansett endringer i hjemfalls- og konsesjonsreglene, vil oppstå stor usikkerhet rundt det fremtidige eierskapet i vannkraftsektoren. Denne usikkerheten skyldes at dagens regler har ført til en betydelig innelasning i eierstrukturen, og at nye regler vil gi en umiddelbar og fri markedsasning. Det gjelder samtlige hjemfallsmodeller som er presentert i denne utredningen. Samtidig gjør det generelle presset på kommuneekonomien at mange kommunale eiere vil bli tvunget til å vurdere selg eller uteie, selvom lønnsomhetsbetraktninger isolert skulle tilsi fortsatt eierskap.

For disse medlemmer er hjemfallsordningen og forkjøpsordningen i en slik situasjon også uttrykk for et fører-var prinsipp, som bør gjele på en så viktig samfunnssektor: Dersom utviklingen på eierskapet og i drift i vannkraftsektoren skulle ta en retning som nasjonalt ikke anses ønskelig, vil den norske stat gjennom disse ordningene i alle fall på lang sikt ha sikret en nasjonal kontroll. Så lenge vi i dag ikke vet hvilke styringsbehov og hvilke styringsmidler det vil være behov for i en fjern fremtid, bør vi i dag ikke gi slipp på de styringsmidler som har eksistert i snart hun-
10. **Betydning for kommuneøkonomien**

Det følger av Utredningsinstruksen av 18. februar 2000 nr. 108 punkt 2.3 at utvalget skal vurdere økonomiske og administrative virkninger lovforslaget utvalget vil fremme vil ha for Staten, fylkeskommuner og kommuner.

Analysen skal innholde en grundig og realistisk vurdering av hvilke samfunnsøkonomiske virkninger lovforslaget vil ha for nevnte parter herunder på deres utgifts- og inntektsforhold, se instruksen punkt 2.3.1.

I denne sammenheng nevnes det at fylkeskommuner og kommuner i berøres betydelig grad av en lovendring. De eier om lag 40-50 prosent av kraftproduksjonen i Norge. Videre er de vertskommuner.

I tillegg vil den fremtidige organiseringen av kraftproduksjonen og lokaliseringen av kraftsellskapenes administrasjoner ha stor betydning for næringsutviklingen i regionene foruten påvirke regionenes inntekter gjennom skatter og avgifter. Dette skal også utredes, se instruksen punkt 2.3.2.

Det er ikke usannsynlig at endringer i hjemfallsinstituttet vil utløse nedsalg fra kommunal sektor. Dette gjelder særlig dersom lovtidspunktssmodellen vedtas. Dette vil forårsake betydelige kapitalinntekter for de kommunene og fylkeskommunene som selger. Dette vil igjen øke deres kjøpekraft.

Samlet må det derfor legges til grunn at en endring av hjemfallsinstituttet vil ha store konsekvenser for kommunesektorens inntektsforhold. Dette kan igjen foranledige tiltak overfor overføringer mellom stat og kommune.

Foreliggende NOU om nye regler om hjemfall mangler en tilstrekkelig omtale av forannevnte utvikling og hvilke konsekvenser den antas å kunne få for fylkeskommuner og kommuner. Dette er skadelig for den videre lovavvikningsprosessen da dette skaper usikkerhet om de økonomiske konsekvensene av lovens proses. Dette gjelder særlig dersom lovtidspunktssmodellen skulle bli vedtatt.
Det gis her en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til det Forslag som samler størst oppslutning i utvalget. Utvalget har vurdert flere modeller for et videreført hjemfallsinstitutt og konsekvenser av disse, i tillegg til en vurdering av å avvikle hjemfallsinstituttet. Flertallet foreslår å videreføre hjemfallsinstituttet i eierøyntrad form og har valgt å foreslå en hjemfallsmodell som er mindre ingripende enn dagens hjemfallsinstitutt, såkalt part ielt hjemfall. Det legges opp til kontinuitet i eierskap ved at konserjøren beholder en tredjedel av eierandelene på hjemfallsstidspunktet. Konsesjon på 75 år med løpetid fra lovendringsdato og vilkår om partielt hjemfall pålegges alle kraftverk ervervet etter konsesjonslovgivningen av 1909.

I forhold til dagens regime vurderes flertallet sitt forsklag å ha positive samfunnsmessige virkninger. I denne sammenheng vektlegger flertallet at forslaget gir myndighetene nasjonal handelfrihet i forvaltningen av vassdragsressursene i et langsiktig perspektiv. Eierskap er det mest robuste virkemiddlet i forvaltningen, og hjemfall gir staten å avvikle hjemfallsinstituttet. Flertallet foreslår å videreføre hjemfallsinstituttet i eierønterale form og har valgt å foreslå en hjemfallsmodell som er mindre ingripende enn dagens hjemfallsinstitutt, såkalt part ielt hjemfall. Det legges opp til kontinuitet i eierskap ved at konserjøren beholder en tredjedel av eierandelene på hjemfallsstidspunktet. Konsesjon på 75 år med løpetid fra lovendringsdato og vilkår om partielt hjemfall pålegges alle kraftverk ervervet etter konsesjonslovgivningen av 1909.

I forhold til dagens regime vurderes flertallet sitt forsklag å ha positive samfunnsmessige virkninger. I denne sammenheng vektlegger flertallet at forslaget gir myndighetene nasjonal handelfrihet i forvaltningen av vassdragsressursene i et langsiktig perspektiv. Eierskap er det mest robuste virkemiddlet i forvaltningen, og hjemfall gir staten å avvikle hjemfallsinstituttet. Flertallet foreslår å videreføre hjemfallsinstituttet i eierønterale form og har valgt å foreslå en hjemfallsmodell som er mindre ingripende enn dagens hjemfallsinstitutt, såkalt part ielt hjemfall. Det legges opp til kontinuitet i eierskap ved at konserjøren beholder en tredjedel av eierandelene på hjemfallsstidspunktet. Konsesjon på 75 år med løpetid fra lovendringsdato og vilkår om partielt hjemfall pålegges alle kraftverk ervervet etter konsesjonslovgivningen av 1909.

Flertallets forslag til fremtidig hjemfallsregime kan påvirke inntektsfordelingeren mellom ulike offentlige organer. Pålegg av tidsbegrensete konsesjoner og partiertt hjemfall om 75 år vil isolert sette reduserne påverkan av eierskap i kraftproduksjon i forhold til evigvarende konsesjoner. Dette utgjør en verdioverføring fra de offentlige kraftverkseiere til vertskommuner, vertsregioner og staten. Når det åpnes opp for kjøp og salg av produksjonskapasiteten vil det imidlertid utløses effektivitetsgevinster som vil komme dagens eiere til gode. Verdiene vil i større grad enn i dag bli synliggjort gjennom transaksjoner, og det vil oppstå forventninger og press på selskapet. Med en omsetningsverdi på i størrelsesorden 30 mrd. kroner på ett års produksjon i Norge vil selv små effektiviseringer av driften kunne ha en betydelig effekt over tid. Det antas imidlertid at det største potensialet ligger innenfor kapitalhåndtering, herunder oppkjøp av selskaper, investeringer i ny produksjon og investeringer i opprustning, for eksempel økt effekt. Dette kan øke verdi av eierskapet. Forslaget gir også dagens eiere utvidet handelfrihet i forhold til å frigjøre eierkapital til andre formål.

1 Stat, kommuner og fylkeskommuner.


Forvaltningen av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt avhenger av administrasjon av korreksjonsmekanismer for insentiver til investering og vedlikehold i vannkraftanleggene i løpet av konsesjonsperioden. Utvalget foreslår å videreføre ordfningen med foregrep hjemfall. Når tidsbegrenset nærmer seg for når foregrepene hjemfallsavtaler kan inngås, bør staten gjøre kjent det opplegg som skal følges ved slike avtaleinngåelser, og fastsette nærmere kriterier for hvordan forhandlinger om slike avtaler skal gjennomføres. Videre bør det vurderes å utforme flere korreksjonsmekanismer for reduiserte insentiver til investeringer. Investeringsinsentivene reduseres først mot slutten av konsesjonsperioden. Det er mest hensiktmsmessig at dette arbeidet utsettes, slik at ordningene på best mulig måte tilpasses den fremtidige situasjonen.

I dag er eierskapet i norsk kraftforsyning domineret av offentlige aktører. Om lag 90 prosent er offentlig selskaper med enkelte mindre innslag av private eiere. Utvalgets forslag til endring i hjemfallsreglene kan føre til at omstruktureringen tar nye former og innebærer økt privat og utenlandsk eierandel i kraftsektoren. På bakgrunn av at utvalget foreslår løvendringer som bedrer mulighetene for utleie av kraftanlegg, kan omstruktureringer også finne sted på basis av langsiktige utleieavtaler.

Særmerknad til kapittel 11 fra utvalgsmedlem Storødegård

Utvalgets utredning behandler relativt inngående de antatt direkte økonomiske virkningene av de ulike hjemfallsmodellene. Kommunenes og fylkeskommunenes eierskap har imidlertid en annen og mindre viktig side, nemlig det samfunnsmessige perspektivet. - dette er praktisk talt fraværende i utvalgets utredning.

Dette medlem ser lokalt/regionalt eierskap som en forutsetning for sunne og dynamiske regionale selskaper. Kraftbransjen er en desentralisert næringsvirksomhet representert i alle regioner i Norge og er avhengig av samspill med lokalsamfunnet. Det er av denne grunn naturlig med lokalt og regionalt forankrede eierstrukturer. Det regio-
nalt forankrede eierskapet for betydelige deler av norsk kraftnæring medfører at funksjoner knytt til utbygging, vedlikehold, produksjonsstyring, kraftforvaltning, finansforvaltning og ledelsesfunksjoner i betydelig grad er lokaliseret på regionalt og lokalt nivå.

Lokalt/regionalt eierskap setter energiselskapene i en særstilling i næringsutviklingen i distrikter. Eierskapet i energiselskapene benyttes i en langsiktig strategi til å gjøre virksomhetene til viktige, ofte avgjørende aktører, i samfunns- og næringsmessige tiltak og som etterspørrelser etter lokale varer og tjenester. Energiselskapene er også sentrale partnere for kommunene innen drift og utbygging av ulike typer infrastruktur og forretningsmuligheter innen slik virksomhet.

Det er viktig med forutsigbarhet og kontinuitet i det regionale eierskapet for en planmessig eierstrategi med en slik vektlagt stimulans for lokalsamfunnene og distriktene.

Nær halvparten (42 prosent) av de kraftanlegg det nå foreslås innført hjemfall for eies av kommuner og fylkeskommuner. Den verdinøytralitet som tilstrebves, må antas å medføre en eierskapsutvikling som går i retning av det vi ser i Europa; økt privat, sentraliseret eierskap med økende grad av oppkjøp og fusjon over landegrensene. Dette vil kunne svekke selskapenes tilhørighet og de lokale utviklingsmulighetene.

Partielt hjemfall med de premisser som er lagt til grunn for modellen, vil i noen grad kunne sette dagens eiere i stand til å demme opp for en slik utvikling, og også legge til rette for en videreføring av det lokale/regionale eierskapet etter hjemfall og gi muligheter for å ivareta det lokale/regionale samfunnsmessige perspektivet.
Kapittel 12
Merknader til de enkelte paragrafer


Medlemmene Felix, Lund og Nordlund har følgende særmerknad:

Denne utrednings kapittel 12 og 13 – forslag til lovtoktext med kommentarer – har ikke vært gjenstand for noen forsvarlig behandling i utvalget. Dette skyldes at utvalget ikke har kommet frem til en omforent modell, og at de to modellene som er foreslått lovtoktext, innholdsmessig først og klare i utvalgets siste møter. Betegnende for utvalgets lovarbeide er at de to nevnte modellene først er presentert for utvalget i endelig form den 29. oktober - etter at utvalgets arbeid i realitet er avsluttet. Disse medlemmer finner det nødvendig å minne om at saken gjelder overordentlig store verdier for det norske samfunn, eierskapet til våre vannkraftressurser og til dels svært kompliserede lovtoktexts opprinnemål.

Sett på denne bakgrunn finner disse medlemmer at utvalgets forslag til lovtoktext innenfor den tidstramme utvalget er gitt og må reservere seg for det som fremgår i de to kapitler.

12.1 Forslag til nye lovbestemmelser i industrikonsesjonsloven

12.1.1 Endringer i industrikonsesjonsloven § 2 – erverv av eiendomsrett til vannfall

Utvalgets flertall foreslår konsesjonslovgivningen endret slik at samtlige fremtidige konsesjonsp liktige erverv av eiendomsrett til vannfall likebehand les, uavhengig av hvorvidt erverver er å anse som offentlig eller privat. På denne bakgrunn foreslås § 2 endret til å regulere adgangen til meddelelse av erverv konsesjon ved ethvert fremtidig konsesjonsp liktig erverv av slike eiendomssakk, samt de vilkår som henholdsvis skal, kan eller bør settes ved slike konsesjoner.

12.1.2 § 2 første ledd – meddelelse av konsesjon for erverv av eiendomsrett

Av flertallets forslag til ny § 2 første ledd fremgår at konsesjon skal kunne gis sårfront ikke "allmenne hensyn taler imot det". Terskelen tilsvares gjel dende § 4, og som det fremgår av forarbeidene til denne bestemmelse innebærer skranken at konsesjonsmyndighetene i realiteten skal stå fritt i sin vurdering. Det er videre klart at ikke ethvert allment hensyn isolert sett skal være til hinder for konsesjon, men at konsesjonsspørsmålet beror på en helhetsvurdering fra myndighetenes side innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og prinsippene som følger av nytt annet ledd nedenfor.

12.1.3 § 2 annet ledd – krav til konsesjonsprosedyen

Gjeldende § 2 annet ledd inneholder en særbe stemmel i forhold til erverver som faller inn under EØS-avtalen artikkelen 34. Ettersom det etter
flertallets forslag til lovendring ikke vil være noen rettssubjekter som direkte i loven er avskåret fra å kunne meddeles ervervskonsejon, er det ikke lenger behov for gjeldende § 2 annet ledd, og bestemmelsen tilrás opphevet.

Utvalgets flertall foreslår innatt et nytt annet ledd til § 2 hvor det fremgår at konsejon skal tildeles på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår. Forslaget tilsvårar eldikravets krav til tildelingskriterier ved tillatelsel for ny produksjonskapasitet. Det skal bemerkes at bestemmelsen neppe har noen selvstendig betydning ved siden av alminnelige forvaltningsrettsslige regler om blant annet myndighetsmisbruk og forvaltningens adgang til å stille vilkår for tillatelser. Den nye bestemmelsen vil likevel klargjøre at direktivets krav er oppfylt også for industrikonsejonlovens vedkommende.

Konesjon for erverv eifindomsrett til vannfall gir på de nærmere betingelser Kongen fastsett.

**12.1.4 Vilkårene som skal, kan eller bør stilles i ervervskonsejon etter § 2**

Vilkårene som henholdsvis skal, kan eller bør stilles i konsejon for erverv av eiendomsrett til vannfall følger av loven § 2 fjerde ledd. Utvalgets flertall foreslår enkelte endringer i disse.

**Plikten til å føre fortengelse over deltakere i selskap som innehar konsejonspåtrig og rettigheter**

I gjeldende § 2 fjerde ledd post 1 stilles det vilkår om at selskap som meddeles ervervskonsejon må føre en fortengelse over samtlige deltakere med angivelse av deres statsborgerskap. Det er etter flertallets syn ikke lenger behov for angivelsen av statsborgerskap i slike fortengelser, og dette foreslås derfor tatt ut av lovtexsten. Plikten avgrenses med dette til at det skal føres en fortengelse over samtlige deltakere i selskapet.

**Konesjonstidens lengde**

Av gjeldende § 2 fjerde ledd post 17 første ledd følger det av første punktum at konsejon for erverv av eiendomsrett til vannfall kan gis for en periode av inntil 60 år fra konsejonens meddelelse. Utvalgets flertall foreslår at konsejonstiden utvides til inntil 75 år fra konsejonens meddelelse, jf. kapittel 10.1.2.

---

1. Direktiv 2003/54/EC
2. Direktiv 2003/54/EC artikkel 6 nr. 1

**Partielt hjemfall**

Paragraf 2 fjerde ledd post 17 første ledd angir i annet punktum at vannfallet med tilhørende inntaknings vilkår skal tilfalle staten med full eiendomsrett og uten vederlag ved utløpet av konsejonstiden. Bestemmelsen gir videre anvisning på at det som ikke tilfaller staten ved hjemfallet kan innløses av staten for dets verdi fastsatt ved skjønn eller forlanges fjernet innen en av departementet fastsatt frist. Det siktes her til de rettigheter som ikke omfattes av hjemfallets objektive innhold, og ikke andelen som ved det partielle hjemfall forblir på konsejonens hånd, jf. nedenfor.

Utvalgets flertall foreslår at det skal innføres et partielt hjemfallsregime, der det er en ideellandel på 2/3 av vannfallet med tilhørende inntaknings vilkår som tilfaller staten vederlagsfritt ved konsejonstidens utløp. Paragraf 2 fjerde ledd post 17 første ledd annet punktum foreslås derfor endret slik at hjemfalsvilkåret begrensnes til en slik andel. Det gjøres ingen øvrige endringer i hjemfallsvikårets omfang.

Etter et partielt hjemfall oppstår behov for regulering av statens muligheter til å avgjøre om kraftverket skal drives videre. Det foreslås derfor innatt en ny bestemmelse i industrikonsejonloven § 2 fjerde ledd post 18 første ledd første punktum, hvor det slås fast at Kongen ved konsejonstidens utløp avgjør om kraftverket skal drives videre og i tilfelle de konsejonvilkåret som skal oppstilles for slik videre drift. Utvalgets flertall antar at det vil være behov for nærmere utpenslede saksbehandlingsregler knyttet til statens vurdering av spørsmålet om tillatelse til videre drift, og mener derfor at det bør åpnes for at saksbehandlingsregler for en slik situasjon kan fastsettes ved forskrift. I forskriften bør det inntras bestemmelser om at spørsmålet om videre drift skal avgjøres i god tid før konsejonens utløp. En forskriftshjemmel foreslås derfor lovfestet i § 2 fjerde ledd post 18 første ledd annet punktum.

Dersom staten avgjør at det hjemfalte kraftanlegg skal drives videre, foreslår flertallet at det skal følge av loven at konsejonen skal meddeles ny konsejon, jf. forslaget til ny § 2 fjerde ledd post 18 annet ledd første punktum. Oppfyller konsejoneren ikke kravene for å meddeles ny konsejon for videre drift, må dennes andel avhendes til erverver som ikke trenger konsejon eller som oppnår den tilstrekkelige konsejon, jf. industrikonsejonloven §§ 31 og 32.

Utvalgets flertall finner videre at konsejonøren bør gis en to måneders frist til å vurdere om konsejonen med de tilhørende vilkår finnes

Etter et partielt hjemfall vil vannfallet og de tilhørende inntakninger dels eies av staten og dels av den opprinnelige eier. Vannfallet og de tilhørende inntakninger vil være i felles eierskap mellom staten og opprinnelig eier uansett om kraftverket besluttes drevet videre eller ikke.

Utvalgets flertall foreslår tatt inn i § 2 fjerde ledd post 19 første ledd en bestemmelse om at staten og konsesjonæren selv bestemmer hvordan de vil disponere sin andel av kraftproduksjonen, magasin og vannliknende. Staten og konsesjonæren skal videre dekke sin forholdsmessige andel av kostnadene knyttet til kraftproduksjonen. Se kapittel 9.1.3 og 10.1.1.

I § 2 fjerde ledd post 19 annet ledd foreslår flertallet tatt inn en bestemmelse om at konsesjonæren skal ha rett til å forstå driften av kraftverket, med mindre særlige hensyn tilsier en annen ordening. Staten og konsesjonæren beslutter i felleskap hvordan den videre driften av anlegget skal organiseres basert på en forutsetning om forretningsmessig drift, og at partenenes ansvar er begrenset til sin andel av selskapsaktivita. Se kapittel 9.1.3 og 10.1.1 for nærmere drøftelse av det partielle hjemfallet.

Det foreslås i § 2 fjerde ledd post 19 tredje ledd tatt inn en bestemmelse om at Kongen ved forskrift kan fastsette nærmere regler om selskapsavtale og den videre drift av kraftverket. Det siktes her til typiske selskapsmessige forhold som investeringer, avmelding, uttak, levering, ulike former for rapportering, regnskapsføring, informasjon mv.

Det foreslås fastlagt i loven at så vel konsesjonæren som staten har rett til å avhende sin eierandel uten samtykke fra den annen part. Dersom en av partene ønsker å avhende hele eller deler av sin eierandel, skal den annen ha forkjøpsrett til andelen som avhendes. Aksjelovenes bestemmelser om forkjøpsrett skal gjelde tilsvarende så langt de passer. Staten skal også ha forkjøpsrett ved overdragelser av eierandler hos konsesjonæren. Med dette siktes det til de tilfeller der konsesjonæren består av flere rettssubjekter og disse ønsker å overdra eierpositionsinternt. Statens forkjøpsrett skal her imidlertid være subsidiser til eventuell forkjøpsrett blant de øvrige deltakere hos konsesjonærer. Bestemmelser om ovenstående forhold foreslås lovfestet i § 2 fjerde ledd post 19 fjerde ledd.

**Statens innløsningsrett**

Utvalgets flertall foreslår at det partielle hjemfallsinstututtet skal utstyres med en rett for staten til å innløse konsesjonærers eierandel dersom særlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Innløsningen skal i så fall skje mot full erstatning til konsesjonæreren. Se for øvrig beskrivelsen av det partielle hjemfallet og innløsningsretten i kapittel 9.1.3 og 10.1.1. En bestemmelse om statens innløsningsrett foreslås av flertallet tatt inn i § 2 fjerde ledd post 19 femte ledd.

Flertallet har lagt vekt på å trygge konsesjonærers posisjon for videre drift av kraftanlegget på hjemfallsinstututtet selv om konsesjonæreren må avgjøre to tredjedele av de verdier han sitter på. Staten bør derfor ikke ha en fri diskresjonær adgang til å avgjøre om den siste tredjedelen skal innløses eller ikke. Dette er et av de punkter hvor mindretallet Hauge, Høisveen og Karlsens forslag skiller seg fra flertallets. Mindretallets forslag innebærer dels at staten uten nærmere begrunnelse kan beholde konsesjonærers andel av kraftanlegget, og dels at staten ikke trenger å ta noe aktivt initiativ for å skaffe seg denne andelen. Etter flertallets syn bør det være en viss “terskel” for at staten skal kunne tillegne seg konsesjonærernes tredjedels eierandel i kraftanleggene etter hjemfallstidspunktet. Vilkårene for statens innløsningsrett må leses på bakgrunn av dette.

**Tradisjonelt hjemfallet med kompensasjon i form av etteroppgjør**

Mindretallet Hauge, Høisveen og Karlsen foreslår at § 2 fjerde ledd post 17 endres slik at loven angir at staten ved hjemfall plikter å kompensere konsesjonæreren 20 prosent av det hjemfalte anleggs markedsverdi som etteroppgjør. Mindretallets forslag til lovtekt for denne modellen er tatt inn i kapittel 13.2. Markedsverdien skal fastsettes på bakgrunn av den fremitidige drift av det hjemfalte anlegget. Det fremgår av forslaget til lovbestemmelse at kompensasjonen med samtykke fra konsesjonæreren kan bestå av en eierandel i stedet for et økonomisk oppgjør.

I forslaget til nytt tredje ledd til post 17 går mindretallet inn for at staten senest 10 år før konsesjo-
Konsesjonstiden. Hjemme l før pålegg tas derfor måtte. Det foreslås eventuelt bringes inn for domstolene på vanlig et skønn. Eventuell uenighet om anleggene opp­for å være behov for å pålegge tiltak for å sikre at lovens krav om at anleggene med bygninger og maskineri er i fullt ut driftsmessig stand ved konse­jonstidens utløp. Flertallet foreslår innatt et nytt siste punktum i post 17 annet ledd hvor konse­sionsmyndighetene gis hjemmel til de siste 15 år for konse­sjonstiden utløper å kunne kreve oversikt over det enkelte anleggs stand, herunder gis innsyn i hvilke opprustninger og vedlikeholdsarbeider som er utført.

Av post 17 annet ledd følger det at anlegget med bygninger og installerte maskineri skal være i "fullt ut driftsmessig stand" ved utløpet av konsesjonstiden. Kravet innebærer som nevnt under kapittel 5.2.1.2 at anleggene skal være i driftsmessig stand slik de i sin tid ble bygget. Bestemmelsen gir ikke noen plict til modernisering, men konsesjonæren må gjennomføre modernisering som er nødvendig for å oppfylle andre lovplagte krav.

For å legge til rette for at aktorene i større grad skal kunne forutse sin rettsstilling ved utløpet av konsesjonstiden, foreslås det etablert en hjemmel for Kongen til å gi forskrifter som utdyper kravet om at anlegg med bygninger og installerte maskineri skal være i fullt ut driftsmessig stand ved konsesjonstidens utløp. Forskriftshjemmelen foreslås tatt inn som nytt tredje ledd i § 2 fjerde ledd post 17.

Eventuell tvist om hvorvidt anlegget oppfyller de i loven og forskrift fastsatte krav om stand ved utløpet av konsesjonstiden avgjøres etter dagens bestemmelser ved skjønn, jf. industrikonsesjonslo­ven § 2 fjerde ledd post 17 annet ledd annet til fjerde punktum. Konsesjonæren plikter i denne forbindelse å utføre det skjønnnet i så henseende måtte bestemme.

Som følge av at det er foreslått en utdypning av hvilke krav som stilles til anleggene ved ut­løpet av konsesjonstiden, anser flertallet det ikke for å være behov for å bringe en slik tvist inn for et skjønn. Eventuell uenighet om anleggene opp­fyller de krav som følger av lov og forskrift kan eventuelt bringes inn for domstolene på vanlig måte. Det foreslås derfor at dagens § 2 fjerde ledd post 17 annet ledd annet til fjerde punktum tas ut av loven og erstattes med en bestemmelse om at departementet kan pålegge konsesjonæren å utføre det som er nødvendig for å sikre at lovens krav til driftsmessig stand er oppfylt ved konsesjonstidens utløp. Adgangen til å gi slike pålegg begrenses til de siste ti år før utløpet av konsesjonstiden. Hjemmel for slike pålegg tas inn i § 2 fjerde ledd post 17 annet ledd annet punktum.

Dersom konsesjonæren ikke følger de pålegg som gis i eller i medhold av loven, foreslår utval­gets flertall at det etableres en hjemmel for å ålegge konsesjonæren tvangsmulkt. Paragraf 26 første ledd foreslås derfor endret til også å omfatte pålegg av denne art. Tvangsmulkten vil kunne fast­settes enten for den enkelte overtredelse, eller løpe inntil forholdet er brakt i orden. Tvangsmulkt vil være tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfull­byrddelsesloven.

Konsesjonsmyndighetene skal ivareta statens interesse i å kraftverk som hjemfallet er i tilfreds­stillende stand. Myndighetene skal kunne vurdere hvorvidt det er behov for å pålegge tiltak for å sikre at lovens krav om at anleggene med bygninger og maskineri er i fullt ut driftsmessig stand ved konse­sjonstidens utløp. Flertallet foreslår innatt et nytt siste punktum i post 17 annet ledd hvor konse­sionsmyndighetene gis hjemmel til de siste 15 år for konse­sjonstiden utløper å kunne kreve oversikt over det enkelte anleggs stand, herunder gis innsyn i hvilke opprustninger og vedlikeholdsarbeider som er utført.

Videre overdragelse av konsederte vannfall

Ved overdragelse av tidligere konsesjonsbehandlet vannfall til erverver som må ha konsesjon for ervervet etter § 1 første ledd, bestemmer gjel­dende § 2 fjerde ledd post 22 at ervervet betinger konsesjon, og at erververen i tilfelle som utgang­punkt må underkaste seg de i den opprinnelige konsesjon fastsatte betingelser. I dette ligger det blant annet at erververen må finne seg i å tre inn i den eksisterende konsesjons gjenstående konse­sjonstid. Ervervet vil ikke forrykke det fastsatte tidspunktet i konsesjonen for hjemfallet til statsen. Kongen har etter § 27 en begrenset adgang til å endre konsesjonsvilkårene etter søknad fra vedkommende erverver. For øvrig kan det i følge post 22 tredje punktum knyttes vilkår som nevnt i § 2 fjerde ledd post 1 til konsesjonen, samt andre vil­kår som ikke kan fravikes etter lovgivningen på den tid den nye konsesjonen blir gitt.

I § 2 fjerde ledd post 22 siste punktum gis det uttrykk for at dersom erververen er norsk kommune eller fylkeskommune, kan Kongen helt eller delvis frafalle betingelser som ikke er obligatoriske etter § 4 tredje og fjerde ledd. Flertallets forslag til endringer i industrikonsesjonsloven innebærer at kommuner og fylkeskommuner konsesjonsmessig skal behandles på lik linje med andre konsesjons­søkere. Det er derfor ikke lenger grunnlag for en slik bestemmelse, og siste punktum foreslås der­for opphevet.
12.1.5 § 3 – Meddelelse av konsesjon uten erverv av eiendomsrett til vannfall

Loven foreslås endret slik at adgangen til å meddele konsesjon for bruksrett og langsiktig disposisjonsrett utvides i forhold til dagens regelverk. For å hindre omgåelser av hjemfallsrennet foreslås det at konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett likevel kun kan meddeles i de tilfeller rettighetene direkte angår vannfall som enten tilhører staten eller er meddelt konsesjon med vilkår om tidsbegrensning og hjemfall.

Også etter den av utvalget foreslåtte lovendring vil det være enkelte vannfall som ikke er underlagt vilkår om tidsbegrensning og hjemfall. For å legge til rette for at også slike vannfall skal kunne meddeles konsesjon for avtaler om bruksrett og langsiktig disposisjonsrett, foreslår utvalgets flertall at det tas inn en ny bestemmelse i § 3 om at ervervskonsesjon kan meddeles etter søknad fra innehaveren uavhengig av om det i anledning søknaden har funnet sted en konsesjonspliktig transaksjon knyttet til vannfallet. Slik konsesjon kan meddeles uten at grunnvilkårene i § 2 fjerde ledd post 1 – 16, 21 og 23 heftes på konsesjonen. Konsesjon vil derfor kunne meddeles kun med vilkår om tidsbegrensning og hjemfall. De øvrige konsesjonsvilkår kan innstas ved en senere konsesjonspliktig overdragelse av vannfallet, eller eventuelt i forbindelse med tillatelsen etter § 5.

12.1.6 Endringer i § 5 – Erverv av bruksrett til vannfall eller langsiktig disposisjonsrett til vannkraft

Gjeldende regler om konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannkraft pliktig vannfall følger dels av § 4 og dels av § 5, og innebærer ulike muligheter for de forskjellige aktører til å inngå slike avtaler. For å sikre likebehandling av aktørene i kraftmarkedet og legge til rette for et mer effektivt marked, foreslår flertallet at § 5 fullt ut skal regulere adgangen til å gi konsesjon for avtaler om bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall. Bestemmelsen skal gjelde uavhengig av hvorvidt konsesjonssøker er å anse som offentlig eller privat rettsbygg. Det foreslås at § 5 gis et nytt første ledd hvor det fremgår at det kan gis konsesjon for erverv av bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett såfremt ikke "allmenne hensyn" taler imot det. Skranken tilsvares terskelet for ervervskonsesjoner etter § 2 første ledd slik den foreslås endret i nærværende lovforslag, jf. 12.1.2.

Samtidig foreslås adgangen til å gi konsesjon for bruksrett og langsiktig disposisjonsrett i vannfall begrenset til de tilfeller der rettigheten enten gjelder vannfall som tilhører staten eller vannfallet er undergitt vilkår om hjemfall til staten. Hensikten med begrensningen er å hindre at bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett benyttes for å omgå konsesjonsbehandling og vilkår om hjemfall etter § 2. Vannfall som ved forslaget til lovendringen foreslås pålagt konsesjon med vilkår om tidsbegrensning og hjemfall, vil oppfylle kravet i den nye § 5 første ledd. Disse vannfallene kan være gjenstand for avtaler om bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett.

Innehavere av vannfall som ikke oppfyller kravene i § 5 kan søke om å få konsesjonsbehandlet eiendomsrennet til sine vannfall etter forslagets § 3, jf. over, og derigjennom komme i en posisjon der det er adgang til å meddele konsesjon for bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til de aktuelle vannfallet. Forlovet til ny § 5 første ledd virker fremover i tid og vil ikke gripe inn i eksisterende konse­derte avtaler om bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett.

Dagens § 5 annet ledd har samme ordlyd som gjeldende anntet ledd i § 2. På tilsvarende måte som § 2 stiller den foreslåtte § 5 ikke opp noen begrensninger i kretsen erververe som kan meddeles konsesjon. Det er ikke lenger grunnlag for bestemmelsen i gjeldende § 5 annet ledd, som foreslås opphevet. Samtidig foreslås det, på samme måte som for § 2 annet ledd, at det innføres et nytt annet ledd i § 5 hvor det slås fast at konsesjon skal tildelas på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår.

Etter gjeldende § 5 fjerde ledd post 3 får bestemmelsene i § 2 post 1 – 12, 14, 16 og 22 – 23 tilsvarende anvendelse ved meddelelse av konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall. Enkelte av de nevnte vilkår i § 2 er like aktuelle i forbindelse med meddelelse av konsesjon for erverv av langsiktige disposisjonsretter. Det foreslås derfor at § 5 fjerde ledd post 3 endres slik at vilkårene etter § 2 kun stilles så langt de passer.

12.1.7 § 4 oppheves

Forslaget om fremtidig hjemfallsregime innebærer at enhver fremtidig konsesjonsbehandling av erverv av eiendomsrett til konsesjonspliktige vannfall dekkes av § 2. Forslagets § 5 regulerer konsesjonsbehandlingen av fremtidige erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til slike vannfall. De nye bestemmelsene i §§ 2 og 5 erstatte gjeldende § 4 fullt ut, og § 4 tilrás derfor opphevet.
12.1.8 § 41 femte ledd – vertskommunes og regionens andel
Etter gjeldende industrikonsejsionslov § 41 femte ledd kan inntil en tredjedel av det hjemfelte anlegg eller dets verdi tildeles de kommuner hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger. Det er Stortinget som bestemmer verdi som skal tildeles og fordelingen mellom de ulike kommuner. Stortinget har frem til nå lagt til grunn en trappetinnsmodell for de verdier som skal tildeles vertskommunene ved hjemfall. Se nærmere beskrivelse av gjeldende regelverk i utredningens kapittel 5.2.1.8.

Som beskrevet i kapittel 10.1.5, vil utvalgets flertall foreslå at loven skal åpne for tildeling av en andel av de hjemfelte anleggs eller av anleggenes verdi til både vertskommunene og en større region. Loven § 41 femte ledd endres på denne bakgrunn til også å ta med regionen hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger i angivel ses av mottaker av andelen av de hjemfelte verdier. Andelen skal være en tredjedel av det hjemfelte kraftanlegg eller av dets markedverdi. Verdiene beregnes etter at konsesjonsspørsmålet for en ny periode er avklart. Som i dag legges det til grunn at Stortinget bestemmer verdiens og fordelingen innen regionen. Stortinget skal også, som etter gjeldende rett, kunne bestemme at det av midlene skal opprettes et fond til fordel for kommunene og regionen, eller at det skal utbetales en andel av den økonomiske utbytte det hjemfelte anlegg måtte gi.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, går ikke inn for at en større region skal kompenseres i tillegg til vertskommunen. Disse medlemmene legger derfor ikke frem forslag til endring av bestemmelsen i § 41, femte ledd.

12.1.9 Særskilte endringsbestemmelser vedrørende ervervskonsesjoner
Som det fremkommer av flertallets vurderinger i utredningens kapittel 10, foreslås det å likestille de offentlige og private aktører når det gjelder vilkår om tidsbegrrensede konsesjoner og hjemfall. Det foreslås særskilte overgangsbestemmelser som fører til at samtale konsesjonspliktige vannfall som er eid av offentlige aktører underlegges vilkår om tidsbegrrensning og partiel hjemfall tilsvar rende det som gjelder enhver annen aktør. Det foreslås innført en konsesjonstid på 75 år som loper fra lovendringstidspunktet, og virkningen blir som om det på lovendringstidspunktet skjer en transaksjon som utløser konsesjonsplikt etter § 1, jf. § 2, dog slik at det kun pålegges vilkår om tids begrensning og hjemfall. Med vannfall i offentlig eie menes her vannfall eit av statsforetak, kommune eller fylkeskommuner, samt selskap eller sammenslutninger hvor slike innehar minst 2/3 av kapitalen og stemmene.

Preseptorisk vilkår om hjemfall i konsesjoner for erverv av eiendomsrett til vannfall ble første gang etablert ved lov nr. 4 av 18. september 1909. Som beskrevet i kapittel 10.1.4 og i kapittel 2.2 om utvalgets mandat, begrenses endringsbestemmelsene til vannfall ervervet etter ikrafttredelsen av denne lov. Loven trådte i kraft 18. september 1909. Etter dette tidspunkt var også de offentlige erververe klar over hjemfallsinstituttet og at dette instituttet kunne få betydning for ervervet. Forut for loven av 1909 var det derimot ikke påbudt med vilkår om hjemfall.

Utvalgsmedlem Martinsen oppfatter det som står ovenfor som en antydning om at det ikke kan være noen overraskelse for offentlige aktører at de i dag skal underlegges vilkår om hjemfall, ettersom de siden 1909 har vært klar over instituttets eksistens. En slik argumentasjon ble først mer eksplicit i Olje- og energidepartementets høringsutkast med forslag til endring av hjemfallsreglene av 29. november 2002. Martinsen vil ta klar avstand fra en slik argumentasjon, og peker på at det ikke på noe tidspunkt før 2002 har fremstått som sannsynlig eller påregnelig for kommuner, fylkeskommuner eller selskaper som er offentlige i konsesjonsrettlig forstand, at de kan komme til å bli underlagt hjemfallsvilkår. Utvalgsmedlem Martinsen viser til at hjemfall hele tiden har vært noe som ikke har angått de offentlige aktørene, og viser til sin sær merknad i kapittel 10.4.2.

Utvalgets forslag punkt III nr. 1 første ledd gir uttrykk for at konsesjoner som er meddelt på ube grenset tid for erverv av eiendomsrett til vannfall etter industrikonsejsionslovens bestemmelser omgjøres til tidsbegrrensede konsesjoner med konsesjonstid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Ved utløpet av konsesjonstiden gjelder villkårene i industrikonsejsionsloven § 2 fjerde ledd postene 17 til 19 tilsvarande. En andel på 2/3 av vannfallene med tilhørende innretninger hjemfalter til staten ved utløpet av konsesjonstiden. Endringsforslaget omfatter etter sin ordlyd kun vannfall som faller inn under konsesjonspliktens skranker i industrikon sejsionsloven § 1 første ledd slik skrankene er angitt på lovendringstidspunktet. Forslaget omfatter videre kun vannfall som er bygget ut til utnyttelse for kraftproduksjon.

Forslagets nr. 1 annet ledd medfører at konsesjoner som kan være meddelt på begrenset tid til
offentlige aktører, men uten vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden, skal pålegges vilkår om partielt hjemfall til staten. Målet med endringer er å legge opp til en likebehandling av de ulike aktører i kraftbransjen. Tilsvarende som over vil pålegget kun rettes mot vannfall som omfattes av industrikonsesjonsloven § 1 første ledd slik den lyder på lovendringstidspunktet, og som er bygget ut til utnyttelse for kraftproduksjon.

Det er kun offentlige aktører som statsforetak, kommuner, fylkeskommuner eller selskap eller sammenslutning hvor slike eier minst 2/3 av kapitalen og stemmene som kan være meddelt slike konsesjoner som omfattes av forslaget her. Endringen omfatter derfor ikke private selskaper i industrikonsesjonens forstand.

Tredje og fjerde ledd i forslaget pålegger offentlig eide vannfall, som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet etter industrikonsesjonsloven, konsesjon tidsbegrenset til 75 år fra lovendringstidspunktet, så langt vannfallet er ervervet etter ikrafttredelsen av lov nr. 4 av 18. september 1909 og er bygget ut til utnyttelse for kraftproduksjon. Ved utløpet av konsesjonstiden hjemfaller vannfallet med tilhørende inntakninger til staten i tråd med forslaget til nytt hjemfallsvilkår i industrikonsesjonsloven § 2 fjørde ledd postene 17 til 19. Tredje ledd pålegger slik konsesjon for ukonsedere vannfall er ervervet etter ikrafttredelsen av loven av 1909, mens forslagets fjørde ledd tar sikte på slike vannfall som er meddelt unntak fra konsesjonspålegg og forkjøpsrett etter loven § 1 fjørde ledd.

Som ”ererv” av vannfall anses i denne forbindelse enhver rettslig handling som utloser konsesjonspålegg etter loven, så som eksempelvis overdragelse av eiendomsrett til hele eller deler av vannfall, selskapsregister, fusjoner, fusjoner, emisjoner mv.

De øvrige vilkår i § 2 kommer ikke til anvendelse i konsesjonene som blir pålagt her. Det er innføring av tidsbegrenset konsesjon og partielt hjemfall som er lovforslagets siktigemal. Når det gjelder hvilke vannfall som omfattes av disse pålagte konsesjonene, foreslår flertallet at det kun er vannfall som faller inn under konsesjonspålegten i gjeldende § 1 første ledd som berøres. Det vises her til gjennomgangen av dette punkt i utredningens kapittel 10.

Ved videre overdragelse av vannfall som pålegges konsesjon ved lovendringen her, vil § 2 fjørde ledd post 22 åpne for at konsesjonsmundighetene ved den konsesjonsbehandlingen som da følger, kan knytte de øvrige preseptoriske vilkår i § 2 til erververens konsesjon. Konsesjonstidens videreføring fra den pålagte konsesjon med hjemmel i endringsloven punkt III nr. 1.


12.2 Forslag til nye lovbestemmelser i vassdragsreguleringsloven

12.2.1 § 8 – Grunnlag for konsesjon

I vassdragsreguleringsloven § 8 første ledd foreslår flertallet innmnt et nytt tredje punktum hvor det fremgår at konsesjon skal tildeles på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende villår. Forslaget tilsvares eldrettivets krav til tildelingskriterier ved tilattelse til ny produksjonsskapasiteten. Utvalget vil bemerkte at bestemmel sen neppe har noen selvstendig betydning ved siden av alminnelige forvaltningsrettslige regler om blant annet myndighetens misbruk og forvaltningsens adgang til å stille villår for tillatelse. Det vises til merknadene til forslag om innføring av tilsvarende bestemmelser i industrikonsesjonsloven § 2 annet ledd og § 5 annet ledd. Den nye bestemelsen vil likevel klargjøre at direktivets krav er oppfylt også for vassdragsreguleringslovens vedkommende.

12.2.2 § 10 – Meddelelse av konsesjon

Likebehandling av fremtidige konsesjonærer. Konsesjonstidens lengde

Av gjeldende vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 1 følger det at konsesjon for vassdragsreguleringer kan gis for bestemt periode av inntil 60 år fra konsesjonens meddelelse. Utvalgets flertall foreslår at konsesjonstiden utvides til inntil 75 år fra konsesjonens meddelelse, jf. kapittel 10.1.2.

Partielt hjemfall

Gjeldende vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 2 åpner for at det kan gis konsesjon på ubegrenset tid til
statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner, aksjeselskaper og allmennakseselskaper, andelslag eller andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene er offentlig eid. Etter lovendringen vil alle konsesjonærer, offentlige og private, meddeles konsesjon som loper i inntil 75 år, og med vilkår om rett for staten til å kreve et partielt hjemfall av anleggene ved konsesjonstidens utløp, jf. forslag til ny bestemmelse i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4. I tråd med forslaget om å innføre et eiernøytralt konsesjonsystem med hjemfall for alle fremtidige konsesjonærer, foreslår flertallet vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 2 opphevet.

Av flertallets forslag til § 10 nr. 4 første ledd fremkommer det at ved utløpet av konsesjonstiden for konsesjon etter vassdragsreguleringsloven, har staten rett til å kreve avstått uten godtgjørelse en andel på 2/3 av reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og 2/3 andel i de bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen. Det partielle hjemfallet medfører på denne bakgrunn at det er en ideell andel av eierskapet til reguleringen og de tilhørende rettighetene som tilfaller staten vederlagsfritt.


Tilsvarende som foreslått etter industrikonsesjonsloven, legges det til grunn at Kongen ved konsesjonstidens utløp på fritt grunnlag avgjør hvorvidt reguleringssannelaget skal drives videre, og i tilfelle de vilkår som skal oppstilles for slik videre drift. Bestemmelse om dette foreslås tatt inn i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 5 første ledd. Det etableres samtidig en hjemmel for Kongen til ved forskrift å fastsette de saksbehandlingsregler som skal gjelde ved myndighetenes vurdering av hvorvidt reguleringssannelaget skal drives videre. I forskriften bør det inntas bestemmelser om at spørsmålet om videre drift skal avgjøres i god tid før konsesjonens utløp.

Dersom det besluttes videre drift av reguleringsanlegget, følger det av forslaget til ny § 10 nr. 5 annet ledd første punktum at opprinnelig eier skal meddele ny konsesjon såfremt kravene for å inneha konsesjonen er oppfylt. Dersom konsesjonærer derimot ikke oppfyller disse kravene, må eierandelen i den hjemfalte regulerings med tilhørende anlegg overdras til rettssubjekt som kan motta slik konsesjon eller som ikke trenger konsjon for å drive reguleringen.

Konsesjonærer skal også etter vassdragsreguleringsloven gis anledning til å frasé seg den nye konsesjonen innen to måneder etter at tillatelsen ble meddelt. Staten skal i så fall vederlagsfritt overta konsesjonærers eierandel i anlegget. Bestemmelsen foreslåss tatt inn i § 10 nr. 5 annet ledd, annet og tredje punktum. Som nevnt over er det vanskelig å se at en slik situasjon vil være særlig aktuell i praksis.

Etter hjemfallet av en vassdragsregulering med tilhørende installasjoner, vil eierskapet til rettighetene være delt mellom den opprinnelige eier og staten. Dette tilsværer situasjonen etter hjemfald av vannfall med tilhørende anlegg, jf. over. Det foreslås også for vassdragsreguleringslovens vedkommende oppstilt enkelte regler om organiseringen av og rettighetene knyttet til det felles eierskap rett til hjemfalte anlegg. Bestemmelser om dette er foreslått tatt inn i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 5 tredje og fjerde ledd. Det felles eierskap foreslås regulert på tilsvarende måte som etter industrikonsesjonsloven, og det vises til merknadene over knyttet til de enkelte bestemmelser foreslått for industrikonsesjonsloven.

Tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør

Mindretallet Hauge, Høisveen og Karlsen, legger i nytt annet ledd til § 10 nr. 4 til grunn at konsesjonåren ved hjemfallet skal kompenserer med 20 prosent av det hjemfalte anleggets markedsverdi som etteroppgjør dersom staten krever avstått reguleringsanlegg.

I nytt tredje ledd til samme bestemmelse går mindretallet inn for at staten må bestemme om konsesjonåren ved hjemfallet skal kompenseres i form av eierandel i det hjemfalte anlegg senest 10 år før konsesjonen utløper.

Det vises til nærmere gjennomgang av modellen med tradisjonelt hjemfald med kompensasjon i form av etteroppgjør i kapittel 9.1.2 og kapittel 10.1.1.
Statens innløsningsrett
Utvalgets flertall foreslår at det partielle hjemfallsinstituttet skal utstyrres med en rett for staten til å innløse konsesjonærens eierandel dersom særlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Innløsningen skal i så fall skje mot full erstatning til konsesjonæren. Se for øvrig beskrivelsen av det partielle hjemfallet og innløsningsretten i kapittel 9.1.3 og 10.1.1. En bestemmelse om statens innløsningsrett så langt gjelder konsesjonærens andel av reguleringsanlegg med tilhørende anlegg, foreslås av flertallet tatt inn i § 10 nr. 5 femte ledd.

Krav til reguleringsanleggenes tekniske stand
Av vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 andre ledd følger det at reguleringsanlegget med bygninger og inntreninger ved konsesjonstidens utløp skal være i fullt ut driftsmessig stand. Eventuell tvist om reguleringsanleggene med bygninger og inntreninger tilfredsstiller lovens krav avgjøres etter bestemmelsens andre punktum ved skjønn.

For reguleringsanleggene gjelder også for­skrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsan­legg fastsatt i medhold av vannressursloven. Forskriften oppstiller krav som skal sikre at anleggene til enhver tid er i en slik stand at sikkerheten for mennesker, miljø og eiendom er tilfredsstillende. Kravet til fullt ut driftsmessig stand har derfor mindre praktisk betydning i vassdragsregulerings­loven enn etter industrikonsesjonsloven.

Etter lovendringen vil de fleste reguleringer ha konsesjoner med vilkår om hjemfallet. Kravet til driftsmessig stand vil da få en større praktisk betydning enn tidligere. Både av hensyn til konsesjonærer og myndigheter kan det være ønskelig å klargjøre det nærmere innhold i lovens krav. Det er også nødvendig å fastsette virkemidler som sikrer at kravet oppfylles. Den tilsvarende regel i industri­konsesjonsloven blir nå suppleret, og de samme endringer foreslås av flertallet gjort i vassdrags­reguleringsloven.

Dette innebærer for vassdragsregulerings­loven at bestemmelsen i § 10 nr. 4 andre til fjerdle punktum om at tvist om reguleringsanleggene er i fullt ut driftsmessig stand avgjøres ved skjønn erstattes av bestemmelse om at konsesjonærer de siste 10 år før konsesjonstiden utløper kan pålegges å utføre det som er nødvendig for å sikre lovens krav om driftsmessig stand.

Det innføres hjemmel for at departementet de siste 15 år før konsesjonstiden utløper kan kreve oversiktt over det enkelte anlags stand, herunder gis innsyn i hvilke opprustninger og vedlikeholds­arbeider som er utført, i § 10 nr. 4 annet punktum.

Videre innføres bestemmelse i § 10 nr. 4 tredje punktum om at departementet de siste ti år av kon­sesjonstiden kan utfordige pålegg overfor konse­sjonæren som skal sikre at anleggene ved konse­sjonstidens utløp tilfredsstiller lovens krav til drifts­messig stand. Det etableres også hjemmel i fjerde punktum for at departementet kan fastsette tvangs­mulikt for å sikre at påleggene etterkommes. Slik tvangs­mulikt kan ilegges for den enkelte overtredelse eller løpe til forholdet er brakt i orden. Tvangsmulken er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdelsesloven.

Det innføres et nytt tredje ledd hvor Kongen gis hjemmel til å fastsette forskrift som utdyper det nærmere innhold i kravet til at reguleringsanleggene med bygninger og inntreninger skal være i fullt ut driftsmessig stand.

Kompensasjon ved kortvarig konsesjonstid
Vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 5 er en sær­regel for konsesjoner som er meddelt for mindre enn 60 år. I forarbeidene4 heter det blant annet:

"Regelen om reguleringsanleggets vederlags­fri overgang til staten ved koncessionstidens utløp hviler jo, i likhet med den tilsvarende regel for vanfaldskoncessioner, paa den forudsætning, at eierne vil ha anledning til at amortisere anlegget gjennom en rimelig aarlig avsetning i løpet av koncessionstiden." 4

Hvis konsesjonären bare fikk benytte reguleringen for en forholdsvis kort tid før anleggenes hjemfalt, kunne denne fortsettelsen svikte. Det ble derfor oppstilt en regel i § 10 nr. 5 om at konsesjonären i slike tilfeller skulle ytes kompensasjon som tok sikte på å avbøte de uheldige virkningene av den korte konsesjonstiden.

Paragraf 10 nr. 5 omhandler etter sin ordlyd kompensasjon hvor det er tale om "avstaelse efter post 3". Dette må bero på en inkurier ved en senere lovendring. I den opprinnelige lov er post 3 hjemfallsbestemmelsen. Den opprinnelige § 10 nr. 3 til­svarer den nåværende § 10 nr. 4. § 10 nr. 5 må der­for leses "avstaelse etter post 4".

Etter lovendringen vil konsesjoner i alle tilfeller meddeles for 75 år. For fremtiden vil bestemmel­sen dermed ikke få praktisk betydning. Utvalget antar at den heller ikke har praktisk betydning for
eksisterende konsesjoner, og vil derfor tilrå at bestemmelsen oppheves.

12.2.3 § 16 – Garantiordningen for årlige erstatninger

Vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 5 niende ledd oppstiller en plikt for konsesjonærer som er meddelt konsesjon på begrenset tid til å stille sikkerhet for utbetalingen av årlige erstatninger i forbindelse med avståelse av rettigheter som blir foretatt ved utbyggingen, jf. § 16 nr. 1. Garantibeløpet utgjør det 15-dobbelte av den årlige erstatningssummen på konsesjonstidspunktet. Når konsesjonen utløper eller eventuelt frafalles, tilfølger det garanterte beløp til staten. Statsen blir etter dette ansvarlig for betalingen av de årlige erstatningene.


Som ledd i arbeidet med å forenkle regelverket tilrå derfor bestemmelsen opphevet. Etter flertalgets vurdering bør opphevelsen gjelde også eksisterende sikkerhetsstillelser for private konsesjonærer.

Et mindretall, bestående av Hauge, Hoisveen og Karlsen, legger til grunn at lovendringen bør gjelde fremover i tid, slik at opphevelsen ikke får betydning for de allerede eksisterende sikkerhetsstillelser.

12.2.4 § 10 nr. 6 – Vertskommunenes og regionens andel

Etter gjeldende vassdragsreguleringslov § 10 nr. 6 skal intill en tredjedel av det hjemfalke reguleringsanlegg eller dets verdi tildeles kommunen eller vertskommunen ved hjemfallet. Se nærmere beskrivelse av gjeldende regelverk i utredningens kapittel 5.2.1.8. Når det gjelder verden av hjemfalke reguleringsanlegg, har disse gjenomgående vært ansett for å være minimale dersom de ikke følger vanntallet, jf. kapittel 5.

Som beskrevet i kapittel 10.1.5, vil utvalgets flertall foreslå at loven skal åpne for tildeling av en andel i de hjemfalke anlegg eller andel av verdien av anleggene til både vertskommunene og en større region. Loven § 10 nr. 6 endres på denne bakgrunn til også å ta med regionen hvor vanntallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger i avgjørelsen av mottaker av andelen av hjemfalke verdier. Andelen skal være en tredjedel av det hjemfalke kraftanlegg eller av dets markedsværdi. Verden beregnes etter at konsesjonssprøsmålet for en ny periode er avklart. Som i dag legges det til grunn at Stortinget bestemmer verden og fordelingen innen regionen. Stortinget skal også, som etter gjeldende rett, kunne bestemme at det av midlene skal opprettes et fond til fordel for kommunene og regionen, eller at det skal utbetales en andel av det økonomiske utbytte det hjemfalke anlegg måtte gi.

5 Se ot.prp. nr. 39 (1958)
Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, går ikke inn for at en større region skal kompenseres i tillegg til verts­kommunen. Det vises til nærmere begrunnelse for dette standpunkt i kapittel 10.1.5.2. Disse utvalgsmedlemmer vil derfor ikke endre denne bestemmelsen.

12.2.5 Særskilte endringsbestemmelser vedrørende reguleringskonsesjoner

Vilkår om tidsbegrensning og hjemfall

Etter lovendringen vil alle konsesjoner som med­deles være tidsbegrenset med vilkår om partielt hjemfall. Store deler av landets vannkraftpoten­siale er i dag allerede utbygd. For at de hensyn som ligger til grunn for lovendringen skal få gjennomslagskraft i praksis er det derfor nødvendig at vilkårene om partielt hjemfall også inne­føres for konsesjoner som allerede er meddelt. Det vises til nærmere omtale i utredningens kapittel 10. Bestemmelsene er tatt inn i over­gangsloven nr. 2.

Overgangsbestemmelsene vil for det første omfatte konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid, jf. vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 2. Det vises til endringsloven nr. 2 første ledd. Dette er konsesjoner meddelt statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner, aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, andelslag eller andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene er offentlig eid. Konsesjonene gjøres ved lovendringen tidsbegrenset med en konses­jonstid på 75 år og med vilkår om partielt hjemfall i tråd med forslaget til ny bestemmelse i industri­konsesjonsloven § 2 første ledd postene 17 til 19, jf. vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 og 5.

I en periode ble også offentlige konsesjoner meddelt konsesjon på begrenset tid, men uten vilkår om hjemfall. Disse er nå enten omgjort til å gjelde på ubegrenset tid eller utløpt, og driver på midlertidig forlengelse mens saken er under ny konsesjonsbehandling. Ved ny konsesjonstil­deling meddeles konsesjon ordnaid med virk­ning fra utløpet av den opprinnelige konsesjonstid. Etter dagens regler ville disse konsesjonærer blitt meddelt konsesjon på ubegrenset tid. Det innføres nå bestemmelser om at alle konsesjoner skal underlegges vilkår om konsesjonstid på 75 år. For konsesjoner som nå er under ny behand­ling, vil dette derfor bety at konsesjon skulle med­deles for 60 år med virkning fra den opprinnelige konsesjonens utløp. De ovennevnte konsesjonsa­rer ville i så fall stilles dårligere enn andre offent­lige konsesjonærer som for tiden har konsesjon på ubegrenset tid. Et slikt resultat er lite rimelig og ikke tilrettelagt med innføringen av de nye bestemmelser. Utvalgets flertall anser det derfor som hensiktsmessig om det legges til grunn at ny konsesjon for 75 år for de ovennevnte konsesjonsa­rer meddeles med virkning fra lovens ikraft­treden. Et slikt resultat er også i overensstem­melse med hensyn til størst mulig grad av like­behandling mellom aktørene.

Den andre gruppen som vil omfattes er de såkalte statsreguleringer, jf. vassdragsregulerings­loven § 22. Det vises til endringsloven nr. 2 annet ledd. Ettersom staten ikke trenger konsesjon etter § 1, er dette ikke konsesjoner i egentlig forstand. I henhold til § 22 pålegges imidlertid også disse reguleringer de fleste alminnelige vilkår som stilles ved konsesjon. Ettersom statsreguleringene ikke er konsesjoner, har de i utgangspunktet ingen bestemmelser om tidsbegrensning. Det finnes imidlertid eksempler på at også statsreguleringer er gjort tidsbegrenset.

I forbindelse med restruktureringen av kraft­markedet på begynnelsen av 1990-tallet ble Stats­kraftverkene i 1992 skilt ut som eget statsforetak, se St.prp. nr. 100 (1990-1991), jf. Innst. S. nr. 28 (1991-92). Det ble i denne sammenheng bestemt at statsforetaket skulle overta eiendomsretten til regulerings- og produksjonsanlegg samt forvalt­ningsbedriften Statskraftverkenes utbygde og uutbygde fallrettigheter. For å lette gjennomføringen benyttet man unntaksregelen i industrikonsesjons­loven § 1 fjerdle ledd ved overføringen av statsreguleri­ngene. Det fåtall statsreguleringer som var gjort tidsbegrensete og som ble overtatt av Stats­kraft, har senere blitt omgjort til tidsbegrensete. Hjemmelen for slik omgjøring fremgår av vass­dragsreguleringsloven § 10 nr. 3 annet ledd, jf. § 10 nr. 2 første ledd.

Statsreguleringene gjøres ved lovendringen tidsbegrenset med løpetid 75 år fra lovens ikrafttre­den, og med vilkår om partielt hjemfall til staten. Bestemmelsen begrenses til å omfatte statsreguleri­ningene av en slik størrelse at innvinningen av natur­hestekrefter overstiger konsesjonspunktgrensen etter vassdragsreguleringsloven § 2.

Overgangsbestemmelsen legger opp til at kon­sesjoner gitt etter vedtakelsen av vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 pålegges vilkår om tidsbegrensning og hjemfall. For reguleringkonsesjonene ble det ved loven av 1917 før første gang uttrykkelig fastsatt at reguleringssan­legget med tilliggende grunn og rettigheter, byg­ninger og andre inrentninger som var oppført av hensyn til reguleringen, kunne kreves vedereflags­fritt avstått ved utløpet av konsesjonstiden. Etter
dette tidspunkt var de offentlige konsesjonærer klar over at hjemfallsinstituttet også gjaldt for reguleringskonsesjonene.

_Utvalgsmedlem Martensen_ vil her presisere at selv om de offentlige konsesjonærne var klar over at hjemfallsinstituttet også omfattet reguleringskonsesjonen, var hjemfall i forhold til offentlige konsesjonærer helt upåregnelig. Martensen viser til sin merknad knyttet til de særskilte endringsbestemmelsene til industrikkonsesjonsloven ovenfor, samt til sin særmerknad vedrørende erstatningspålitten for staten i kapittel 10.4.2.

_Utvalgets forslag_ vil etter dette medføre at konsesjoner uten vilkår om tidsbegrensning og statsreguleringer vedtatt etter lov av 14. desember 1917 pålegges vilkår om konsesjonstid på 75 år med påfølgende partielt hjemfall til staten, jf. overgangsloven nr. 2 første og annet ledd. Konsesjons­tiden regnes til 75 år fra lovens ikrafttreden. De øvrige vilkår som er fastsatt i konsesjoner og statsreguleringer vil fortsatt gjelde. For revisjon av konsesjonsvilkår vises det til drøftelsen neden­for.


Etter dagens regler må en konsesjonær som meddeles tidsbegrenset konsesjon med vilkår om hjemfall, tinglyse konsesjonen slik at statens rettigheter sikres, jf. § 14 nr. 1. Som en oppfølging av dette oppstilles det i overgangsloven nr. 2 tredje ledd en plikt for konsesjonærer som omfattes av lovendringen, til å tinglyse de nye konsesjonsvil­kår. De alminnelige regler om tinglysing i vass­dragsreguleringsloven § 14 gjelder her tilsvarende. Tinglysing skal skje for konsesjonærens regning. Dersom plikten til å tinglyse ikke overholdes, kan konsesjonæren ilegges tvangsmulkt som løper inntil forholdet er brakt i orden eller forfaller for den enkelte overtredelse. Slik tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg etter lov nr. 86 av 26. juni 1992 (tvangsfullbyrdelsesloven). Det forutsettes at konsesjonærer som omfattes av lovendringen kon­akter konsesjonsmyndighetene slik at disse kan pålegges vilkår om konsesjonstid og hjemfall for tinglysing.

_Adgangen til revisjon av konsesjonsvilkår_

Ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1959 ble det for de tidsbegrensete konsesjoner innført adgang til å revidere konsesjonsvilkårene 50 år etter konsesjonstidspunktet. Bakgrunnen for bestemmelsen var at man mente de endrede samfunnsforhold og omstendigheter som man ikke hadde oversikt over da konsesjonen ble gitt, kunne ha gjort vilkårene urimelige. Det ble også fremhevet at det kunne være ønskelig å ta inn nye bestemmelser, slik at vilkårene ble åjurført med gjeldende praksis.

Ved lovendring i 19926 ble revisjonsadgangen utvidet til å gjelde alle tidsbegrensete konsesjoner meddelt etter vassdragsreguleringsloven og industrikkonsesjonsloven. Samtidig ble revisjons­intervallet satt ned til 30 år, jf. vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3 og industrikkonsesjonsloven § 5a.

I forarbeidene heter det7: 

”Behovet for en slik revisjonsadgang for konsesjonsvilkårene begrunnes i den utvikling som skjer innenfor dette området. Dette kan dreie seg om forholdet til naturforholdene på stedet, eller forholdet til ny lovgivning. Andre momenter som frembringer et behov for justering av konsesjonsvilkårene kan være endrede samfunnsforhold, nye skader og ulemper på grunn av langtidsvirkninger av reguleringen, hydrologiske eller økologiske forhold, økonomiske forhold o.s.v.”

Samtidig var 30-års intervallet en bra avstem­melse av den alminnelige konsesjonstid på 60 år.

6 Lov 19. juni 1992 nr. 62 om endringer i vassdragsreguleringsloven m.fl.
7 Jt. ot.prp. nr. 50 (1991-1992) s.114
Regelen om 30-års revisjonsintervall skulle gjelde fremover i tid, likevel slik at revisjon for alle konsesjoner kunne skje 30 år etter lovens ikrafttreden.

For de såkalte statsreguleringer følger det av vassdragsreguleringsloven § 22 at revisjonsbestemmelsen i § 10 nr. 3 gjelder tilsvarende for disse. Overgangsbestemmelsene i 1992-loven omfatter etter sin ordlyd ikke statsreguleringer, men tidsbegrensede konsesjoner. Ettersom den alminnelige revisjonsbestemmelse i § 10 nr. 3 gjelder tilsvarende for statsreguleringsene, må dette også gjelde overgangsbestemmelsene tilknyttet revisjonsbestemmelsen. Overgangsbestemmelsen som omhandler tidsbegrensede konsesjoner, vil derfor også gjelde statsreguleringene.


Prinsippene i de gjeldende regler må derfor videreføres. På denne måten unngår man også at et stort antall revisjoner samles til samme tidspunkt, 30 år etter lovenendringen.

Ved de nye overgangsbestemmelsene vil de konsesjoner og statsreguleringer som var tidsbegrensede frem til lovens ikrafttreden, kunne revideres i samme utstrekning som etter dagens bestemmelser.

Overgangsloven nr. 3 første ledd er en videreføring av 50 års regelen i endringsloven av 19.06.1992 nr. 62 VI nr. 3 første punktum. Overgangsloven nr. 3 andre ledd er en videreføring av 30 års regelen i endringsloven VI nr. 3 andre og tredje punktum. Bestemmelsene klargjør at det er tidspunktet da konsesjonene opprinnelig ble meddelt som skal legges til grunn ved beregningen av den tid som må ha løpt før revisjon kan åpnes.


12.3 Konsesjoner meddelt private med hjemfallsvilkår

Utvalgets flertall har med bakgrunn i EOS-utredningens vurdering av avtalens statsstøtteregler, kommet til at meddelte konsesjonsvilkår skal endres slik at disse undergis et tilsvarende hjemfallsregime som det regime de offentlige aktører nå pålegges. Endringen gjelder kun vannfall og regulerings som på lovendringstidspunktet er underlagt løpende konsesjoner for vannfall med hjemfallsvilkår. Så langt gjelder konsesjon for vassdragsregulering, gjelder endringen derfor kun i tilknytning til konsesjon for vannfall som omfattes av endringsbestemmelsen.

Omgjøringen av konsesjonsvilkårene innebærer for det første at de private konsesjoner med tidsbegrensning og vilkår om hjemfall får utvidet konsesjonstiden til 75 år fra endringslovens ikrafttredelse. Lovendringsforslaget III.5 angir på denne bakgrunn at de meddelte konsesjonsvilkår skal endres til en konsesjonstid på 75 år fra lovens ikrafttredelse.

Videre skal det tradisjonelle hjemfallsvilkåret endres til et partielt hjemfallsvilkår. Lovforslaget III.5 anger derfor at meddelte hjemfallsvilkår skal omgjøres til partielle hjemfallsvilkår i tråd med forslaget til industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd postene 17 til 19 og vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 og 5.

Nullstilling av private konsesjoner som er underlagt løpende konsesjoner med hjemfallsvilkår, innebærer dessuten at de private konsesjoner som har inngått avtale om foregrepet hjemfall og tilbakesalg før lovendringen, skal ha anledning til, som andre konsesjoner, en gang å inngå ny avtale om foregrepet hjemfall dersom vilkårene for øvrig er tilstede.

Utwalgsmedlemmene Hauge, Hoisveen, Karlsen, Lund og Nordlund kan ikke se at hjemfallsreglene innebærer statsstøtte. EOS-retten legger derfor ingen føringer på lovgiens adgang til enten å forleng eller ikke forleng de private konsesjonene. Disse medlemmer har kommet til at det ikke fore-
ligger andre hensyn som tilsier en omgjøring av private konsesjoner med hjemfallsvilkår, og slutter seg derfor heller ikke til endringsbestemmelsen i lovendringsforslaget III.5. Det vises til nærmere begrunnelse for mindretallets syn i kapittel 10.1.4.1.
13.1 Forslag til lovendring basert på flertallets forslag

I. I lov av 14. desember 1917 nr. 16 om erverr av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd skal lyde:
Når ikke allmenne hensyn taler imot det, kan det gis konsesjon til erverr av eiendomsrett til vannfall på de nærmere betingelser Kongen fastsetter.

§ 2 annet ledd skal lyde:
Tildeling av konsesjon skal skje på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier.

§ 2 fjerde ledd post 1 anet ledd skal lyde:
Selskaper skal tilpliktet å føre en fortégelse over samtlige deltakere.

§ 2 fjerde ledd post 17 første ledd først og annet punktum skal lyde:
Konsesjonen gis for et bestemt tidsrum av inn til 75 år regnet fra konsesjonens meddelelse. Ved konsesjonstidens utløp tilfaller 2/3 av vannfallet med alle de innretninger, hvorigjennom vannets løp og leie forandres, så som damanlegg, kanaler, tunneler, bassenger, rørledninger m.m., de til utbyggingen og kraftanlegget ervervede grunnstykker og rettigheter, kraftstasjonene med tilhørende maskineri og annet tilbehør samt arbeiderboliger og andre bygninger, som hører med til kraftanlegget, uten vederlag.

§ 2 fjerde ledd post 17 annet ledd og tredje punktum skal lyde:
Konsesjonmynighetene kan de siste 10 år før utløpet av konsesjonstiden pålegge konsesjonen å utføre tiltak som er nødvendig for å sikre at lovens krav om at anlegget skal være i driftsmessig stand som angitt i § 2 post 17 ledd, oppfylles.

Konsesjonmynighetene kan de siste 15 år før konsesjonstiden utløper krevе oversikt over det enkelte anleggs stand, herunder gis innsyn i hvilke opprustninger og vedlikeholdsarbeider som er utført.

§ 2 fjerde ledd post 17 anet ledd fjerdere punktum oppheves.

§ 2 fjerde ledd post 17 nytt tredje ledd skal lyde:
Kongen kan gi forskrifter for nærmere fastsettelse av kravet etter andre ledd om at anlegget med bygninger og installert maskineri skal være i fullt ut driftsmessig stand ved utløpet av konsesjonstiden.

§ 2 fjerde ledd post 18 skal lyde:

I tilfelle videre drift har eier av den ikke hjemfalte andel rett til ny konsesjon såfremt kravene for å innheva konsekjon er oppfylt. Konsesjonen kan fra seg konsesjonen innen to måneder etter at konsesjonen er meddelt. Staten overtar i så fall konsesjonens andel vederlagsfritt.

§ 2 fjerde ledd post 19 skal lyde:
Staten og konsesjonen bestemmer selv hvordan de vil disponere sin andel av kraftproduksjonen, magasin og vanntilsig. Staten og konsesjonen dekker sin forholdsmessige andel av kostnadene med kraftproduksjonen.

Konsesjonen har rett til å forestå driften av kraftverket med mindre særlige hensyn tilsier en annen ordning. Staten og konsesjonen beslutter i fellesskap hvordan den videre driften av anlegget skal organisere basert på forutsetningene om forretningsmessig drift og at partenes ansvar er begrenset til sin andel av selskapsaktivit.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om selskapsavtale og om driften av kraftverket.

Så vel konsesjonen som staten har rett til å avhente sin eierandel uten samtykke fra den annen part. Ønsker en av partene å avhende sin eierandel helt eller delvis, har den annen part forkjøpsrett. Aksjelovenes bestemmelser om forkjøpsrett gjevde tilsvarende så langt de passer. Videre har staten forkjøpsrett ved overdragelse av eierandel hos konsesjonen. Denne forkjøpsrett er subsidiær for forhold til den rett de enkelte deltakere hos konsesjonen har.
Hvis særlige samfunnsmessige hensyn tilsier det, har staten rett til, mot full erstatning, å innløse kon­sesjonærens eierandel.

§ 2 fjerde ledd post 22 siste punktum oppheves.

§ 3 skal lyde:

§ 3. Uavhengig av om det foreligger et erverv av eiendomsrett til vannfall etter § 1 første ledd, kan det meddeles kon­sesjon til innehaver av eiendomsrett til vannfall dersom det søkes om slik kon­sesjon av hen­syn til å kunne inngå avtale om bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett i henhold til § 5. Slik kon­sesjon kan meddeles uten at grunnvilkårene i § 2 fjerde ledd post 1-16, 21 og 23 er oppfylt.

§ 4 oppheves.

§ 5 første ledd skal lyde:

Tildeling av kon­sesjon skal skje på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende kri­terier.

§ 5 fjerde ledd post 3 skal lyde:

For øvrig får bestemmelsene i § 2 post 1 – 12, 14, 16 og 22 – 23 tilsivarende anvendelse så langt de passer.

§ 26 første ledd første punktum skal lyde:

For overtredelse av pålegg gitt i eller i medhold av denne lov eller vilkår som er satt for kon­sesjon i eller i medhold av denne lov, kan Kongen fastsette tvangsmulkt for den enkelte overtredelse, eller som løper inntil forholdet er brakt i orden.

§ 41 femte ledd skal lyde:

Når et vannfall med anlegg i henhold til kon­sesjon tilfeller staten, skal en tredjedel av anlegget eller dets verdi tilfalle de kommuner og den region hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringsanlegg­gene ligger. Stortinget bestemmer i tilfelle verdi­en og kommunenes og regionenes andel og fordelingen mellom kommunene og regionen. Stortinget kan også bestemme at det av midlene opprettes et fond til fordøl for kommunene og regionen, eller at det utbetales dem en andel av det økonomiske utbytte anlegget måtte gi.

II. I lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vas­dragsreguleringer foreslås følgende endringer:

§ 8 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Tildeling av kon­sesjon skal skje på grunnlag av objektive, transparente og ikke-diskriminerende kri­terier.

§ 10 nr. 1 skal lyde:

1. Kon­sesjon til vas­dragsreguleringer, som går inn under denne lov, gis for et bestemt tidsom av inntil 75 år regnet fra konsesjonens meddele­lelse.

§ 10 nr. 2 oppheves.

§ 10 nr. 4 første ledd første punktum skal lyde

Ved utlopet av den i reguleringssonkessionen fastsatte tid har staten rett til å kreve avstopp uten godtgjørelse en andel på 1/3 av reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og 1/3 andel i de bygninger og andre inretninger som er opp­ført av hensyn til reguleringen.

§ 10 nr. 4 andre ledd annet, tredje og fjerde punktum skal lyde:

Konsesjons­myndighetene kan de siste 15 år før konsesjonstiden utløper kreve oversikt over det enkelte anleggs stand, herunder gis innsyn i hvilke opprustninger og vedlikeholdsarbeider som er utført.

Konsesjons­myndighetene kan de siste 10 år før utlopet av konsesjonstiden pålegge kon­sesjonæren å utføre tiltak som er nødvendig for å sikre at lovens krav om at anlegget skal være i driftsmessig stand som angitt i § 10 nr. 4 annet ledd, opp­fylles.

For overtredelse av pålegg etter tredje punktum kan Kongen fastsette tvangsmulkt for den enkelte overtredelse, eller som løper inntil forholdet er brakt i orden.

§ 10 nr. 4 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter for nærmere fastsettelse av kravet etter andre ledd om at reguleringsan­legget med bygninger og innretninger skal være i fullt ut driftsmessig stand ved utlopet av konsesjonstiden.

§ 10 nr. 5 skal lyde:

I tilfelle videre drift skal eier av den ikke hjemfalte andel meddeles ny koncessjon såfremt kravene for å innheve koncessjonen er oppfylt. Koncessjonæren kan fra seg koncessjonen innen to måneder etter at koncessjonen er meddelt. Staten overtar i så fall koncessjonærens andel vederlagsfritt. Konungen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om selskapsavtale og om driften av kraftverket.

Så vel koncessjonæren som statsen har rett til å avhende sin eierandel uten samtykke fra den annen part. Ønsker en av partene å avhende sin eierandel helt eller delvis, har den annen part forkjøpsrett. Aksjelovens bestemmelser om forkjøpsrett gjelder tilsvarende så langt de passer. Videre har statsen forkjøpsrett ved overdragelse av eierandeler hos koncessjonæren. Denne forkjøpsrett er subsidiær i forhold til den rett de enkelte deltagere hos koncessjonæren har.

Heis særlige samfunnsmessige hensyn tilstår det, har statsen rett til, mot full erstatning, å innløse koncessjonærens eierandel.

§ 10 nr. 6 skal lyde:

Når reguleringsevne med bygninger og innretninger i henhold til koncessjon tilfaller statsen, skal en tredjedel av anlegget eller dets verdi tilfalle de kommuner og den region hvor vannfallet, kraftverket eller reguleringsevne ligger. Stortinget kan også bestemme at det av midlene opprettes et fond for fordelingen mellom kommunene og regionen. Stortinget kan også bestemme at det av midlene opprettes et fond for fordelingen mellom kommunene og regionen, eller at det utbetales dem en andel av det økonomiske utbytte anlegget måtte gi.

§ 16 nr. 5 niende ledd oppheves.

III. Særskilte endringsbestemmelser:

1. Koncessjoner meddelt på ubegrenset tid for erverv av eiendomsrett til vannfall etter lov nr. 16 av 14. desember 1917 (industrikoncessjonsloven) med senere endringer omfattes av koncessjonstiden på 75 år fra denne lovstilsættingen. Dette gjelder så langt vannfallene er behandlet etter industrikoncessjonsloven med senere endringer og er vennligvis av koncessjonstiden. Vannfallene er vennligvis av koncessjonstiden.

For koncessjoner meddelt på begrenset tid for erverv av eiendomsrett til vannfall etter lov nr. 16 av 14. desember 1917 (industrikoncessjonsloven) med senere endringer, skal § 2 niende ledd post 17-19 gjelde tilsvarende såfremt vannfallet innehas av statsforetak, kommuner eller fylkeskommuner. Dette gjelder så langt vannfallene er behandlet etter industrikoncessjonsloven § 1 første ledd og bygget ut til tilsætning til kraftproduksjon. Samtidig settes koncessjonstiden til 75 år fra lovens ikrafttreden. Tilsærende gelder slike koncessjoner meddelt aksjeselskap, allmennaksjeselskap, andelslag eller andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av statsforetak, en eller flere kommuner eller fylkeskommuner.

Vannfall som omfattes av § 1 i lov nr. 16 av 14. desember 1917 (industrikoncessjonsloven) og som er eier av statsforetak, kommuner eller fylkeskommuner skal, så langt vannfallet ikke tidligere er koncessjonsbehandlet etter industrikoncessjonsloven med senere endringer og vannfallet er ervervet etter ikrafttredelsen av lov nr. 4 av 18. september 1909, pålegges koncessjonstidsbegrenset til 75 år fra lovens ikrafttreden. Dette gjelder så langt vannfallet er bygget ut til tilsætning til kraftproduksjon. Ved utløpet av koncessjonstiden gjelder § 2 niende ledd slike vannfallet ved like ansvar for drift og vedlikeholdelse. Vannfallene er behandlet etter § 2 niende ledd post 17-19 tilsvarende.

Vannfall som omfattes av § 1 i lov nr. 16 av 14. desember 1917 (industrikoncessjonsloven) og som ikke tidligere er koncessjonsbehandlet etter denne lov med senere endringer, er behandlet etter koncessjonstidsbegrenset til 75 år fra lovens ikrafttreden. Dette gjelder så langt vannfallet er bygget ut til tilsætning til kraftproduksjon. Ved utløpet av koncessjonstiden gjelder § 2 niende ledd post 17-19 tilsvarende. Dette gjelder slike vannfallet eier av aksjeselskap, allmennaksjeselskap, andelslag eller andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av statsforetak, en eller flere kommuner eller fylkeskommuner og vannfallet er ervervet av disse etter ikrafttredelsen av lov nr. 4 av 18. september 1909.

Nye koncessjoner etter loven er generell opphevet av koncessjonen. Industrikoncessjonsloven § 2 femte ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende. Dersom koncessjonen ikke overholder plikten til å besørge tingslysing, kan koncessjonsholdere tilsættes i orden eller forfaller for den enkelte overtredelse.
2. Konseksjoner meddelt på ubegrenset tid etter lov nr. 17 av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven) med senere endringer, omgjøres til tidsbegrensete konseksjoner med konseksjonstid på 75 år fra denne lovns ikrafttreden. Ved konseksjonstidens utløp gjelder vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 og 5 tilsvarende.

Reguleringer foretatt for statens regning av en slik størrelse at de faller inn under vassdragsreguleringsloven § 2, pålegges vilkår om tidsbegrensning på 75 år fra lovens ikrafttreden. Ved konseksjonstidens utløp gjelder vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 og 5 tilsvarende.

Meddelte konseksjoner med påtegning av nye vilkår satt ved denne lovendring, skal tingløses for konseksjonærens regning, jf. vassdragsreguleringsloven § 14. Dersom konseksjonen ikke overholder plikten til å besørge tingløsing, kan konseksjonensmyndighetene fastsætte tvangsmulkt som enten løper inntil forholdet er brakt i orden eller førfaller for den enkelte overtredelse.


5. Meddelte tidsbegrensete konseksjoner etter lov nr. 16 av 14. desember 1917 (industrikonseksjonsloven) og lov nr. 17 av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven) med vilkår om hjemfall, endres slik at konseksjonstiden settes til 75 år fra nærværende endringslovs ikrafttredelse. Vilkårene om hjemfall endres samtidig tilsvarende henholdsvis industrikonseksjonsloven § 2 fjerde ledd postene 17 til 19 for vannfall og tilhørende innretninger og vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 4 og 5 for vassdragsreguleringer med tilhørende innretninger, slik disse lyder etter lovendringen her. Endring av konseksjonstid og hjemfallsvilkår gjelder tidsbegrensete konseksjoner med hjemfallsvilkår med konseksjonstid som loper på lovendringstidspunktet. Endring av konseksjon for vassdragsregulering gjelder kun i tilknytning til konseksjon for vannfall som omfattes av bestemmelsen her.

IV. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
bestå av en eierandel i stedet for et økonomisk oppgjør.

§ 10 nr. 4 nytt tredje ledd skal lyde:

Senest 10 år før konsesjonen utløper, må staten bestemme om konsesjonären ved hjemfall skal kompenseres i form av eierandel i det hjemfalte anlegg.

III. Særskilte endringsbestemmelser:
Særskilte endringsbestemmelser blir tilsvarende flertallets III punktene 1 til 4.

IV. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
Litteraturliste


Europower AS, diverse tallmateriale

Forhandlinger i Odelsting og Lagting (1909) bind II


Innst. S. nr. 167 (1982-83) Tilråding fra energi- og industrikomiteen om kommunane sine andelar av kraftverk som staten overtar ved hjemfallsrett. Innstilling fra komitéen til revisjon av vassdragsreguleringsloven m.v. av 1953


\*\*\*\*\*

Omfatter ikke kilder det er vist til i særmerknader.
Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

forslag til endring i industrikon­

Myhre, J. (2001) Rettslig vurdering av industrikon­
sjesjonslovens konsesjonsregime i lys av esa’s letter
of formal notice datert 27. juni 2001. Vurdering
foretatt av advokatfirmaet Wikborg, Rein & co
på vegne av Landssamanslutninga av Vasskraft-

Vannveier og kraftlinjer En innføring i NVEs histor­
tie.

NOU 1985:9 Energilovutvalget
NOU 1992:34 Skatt på kraftelskap
NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann
fall? Rapport RF (Rogaland Research) – 2003/249. Utredning på oppdrag fra EBL-kompe-
tanse.

Energi og vassdragsvirksomheten i Norge.

http://www.ebl.no
http://www.nve.no
http://www.ssb.no
http://www.statnett.no
**Vedlegg 1**

**Investeringer og vedlikehold**

_av Hjemfallsutvalget_

1 **Innledning**

Offentlig regulering og kontroll har til hensikt å ivareta fellesskapets interesser ved privat virksomhet. Det er et mål å innrette regelverket slik at man sikrer størst mulig samspill mellom et bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag. Konsesjonsregelverket bør derfor utformes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer så langt som mulig blir gjennomført fordi det gir bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Omvendt bør en unngå regler som innebærer at det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre investeringer som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.1

I følge industrikonseksjonensloven skal vannfall og kraftanlegg hjemfalle til staten uten vederkart til eieren. Hjemfall innebærer derfor at konsesjonæren ikke alltid vil få inntektene som genereres over en investerings økonomiske levetid. Dette påvirker lønnsomheten av å investere for konsesjonæren, og kan medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført.

Generelt vil denne virkningen av hjemfall øke etter hvert som tidspunktet for hjemfallet nærmer seg. I tillegg til varigheten av gjenstående konsesjonsperiode, er virkningen av hjemfall også knyttet til kjennetegn ved den enkelte investering, i første rekke investeringens lønnsomhet og forventet økonomisk levetid. Jo lengre forventet levetid investeringen har, desto tidligere i konsesjonsperioden vil hjemfallet påvirke bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Videre er hjemfallets virkning på investeringsbeslutningene størst for investeringer som er marginalt lønnsomme uten hjemfallsvilkår.

Vilkår om hjemfall kan også påvirke konsesjonærers insentiver til å vedlikeholde anleggene. Slike virkninger kan i hovedsak oppstå når det gjenstår få år av konsesjonsperioden.

For å belyse problemstillingen kan det være hensiktsmessig med et forenklet eksempel. Det tas utgangspunkt i tre tenkte prosjekter – prosjekt 1, 2 og 3 – som har forskjellige investeringskostnader. De tre prosjektene er illustrert i figur 1.1. Prosjektene har en økonomisk levetid på 50 år. Linjene i figuren viser utviklingen i de enkelte prosjektene nårverdi etter skatt over tid (kumulert nårverdi) for konsesjonær. Som en følge av at investeringene gjennomføres det første året, har alle negative nårverdier i år 1. I de neste 50 årene antas alle prosjektene å ha en positiv kontantstrøm, noe som bidrar til at nåverdien stadig forbedres.

Figur 1.1 Modellprosjektene nårverdiprofil etter skatt.

---

1 Dersom en legger sammen den beregnede verdien (i kroner) av alle konsekvensene ved et tiltak, og summen blir positiv, sier en at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I praksis vil imidlertid en tallfesting av alle konsekvenser av et tiltak være svært problematisk. Det er for eksempel vanskelig å tallfeste miljø- og velferdseffekter. Som følge av tallfestingsproblematikken kan det argumenteres for at det er mer pålitelig å finne konsekvenser av tiltak ved at man regner med prissvingninger av alle konsekvenser av et tiltak.
Prosjektene i dette eksempelen vil ha en positiv nåverdi både før og etter skatt. Prosjektene er således både samfunnsøkonomisk- og bedriftsøkonomisk ønskelig. For å de enkelte investeringene skal få sin avkastning (få en nåverdi større eller lik null) kreves det at prosjekt 1, 2 og 3 har en varighet på noen tidspunkt etter hjemfallstiden. Tilfeller vil det komme med mange forskjellige tidspunkter etter hjemfallstiden. Vedlegg 1 omfatter flere tabeller med flere forskjellige prosjekter, samt en kurv og en figur som illustrerer hvordan det enkeltprosjektet skal ha en nåverdi både før og etter skatt. Prosjektene er således både samfunnsøkonomisk- og bedriftsøkonomisk ønskelig. For å de enkelte investeringene skal få sin avkastning (få en nåverdi større eller lik null) kreves det at prosjekt 1, 2 og 3 har en varighet på en lengre tid enn 15 år. Ettersom et hjemfall innebærer at kontantstrømmen etter hjemfallstidspunktet tilfeller staten, vil et hjemfall mindre enn 15 år frem i tid innebære at ingen av prosjektene er bedriftsøkonomisk lønnsomme, og at de således ikke blir gjennomført. Med mindre enn 25 år til hjemfall vil prosjekt 1 bli gjennomført, mens 2 og 3 blir utelatt. Med mindre enn 35 år til hjemfall er det kun prosjekt 3 som blir utelatt.

2 Samfunnsøkonomiske kostnader

Som det fremgår av eksempelen over kan det tenkes tilfeller der hjemfall fører til at samfunnsøkonomisk ønskelige investeringer ikke gjennomføres, eventuelt at investeringer utsettes til konsekvensen for prosjektenes nåverdi på grunn av utsettelsen.

For å illustrere hvilken størrelsesorden det samfunnsøkonomiske tapet som følger av hjemfall kan utgjøre, tar vi igjen utgangspunkt i et tenkt prosjekt med en levetid på 50 år. Det antas at prosjektet genererer en årlig kontantstrøm før skatt, som i faste priser er konstant. Det antas at hvis prosjektet utsettes på grunn av hjemfall, vil det bli gjennomført straks etter at hjemfallet er gjennomført. Videre antas det at prosjektet gir samme faste kontantstrøm uavhengig av når det blir gjennomført.

Det samfunnsøkonomiske tapet som en utsettelse kan medføre vil avhenge av hvor mange år det er igjen til hjemfall. Det er to forhold som påvirker dette. For det første vil hjelpet tapet av prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, med andre ord prosjektets nåverdi for samfunnet. Utsettelsen av et prosjekt med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet er isolert sett mer uheldig enn utsettelsen av et prosjekt med marginal lønnsomhet for samfunnet. For andre er det samfunnsøkonomiske tapet avhengig av hvor lenge prosjektet blir utsatt. En lang utsettelse medfører isolert sett større samfunnsøkonomisk tap enn en kort utsettelse. Når en skal vurdere det samfunnsøkonomiske tapet som utsettelse av prosjekter i ulike faser av prosjekts-

\[ \text{Verditarpet for samfunnet som følger av utsettelse av lønnsomme prosjekter er illustrert i figur 1.2. Verditarpet (reddusjon i nåverdi for samfunnet) er vist som et forholdstabel relatert til årlige inntekter for samfunnet (inkludert skatteinntekter) som kunne være generert fra det utsatte prosjektet. Figurer viser for eksempel at med 10 år til hjemfall vil tapet ved et prosjektet utsettes være drøyt tre ganger den årlige inntekten som prosjektet gir opphav til. Som det fremgår av figur 1.2 vil tapet avhenge av tiden til hjemfall. Forholdet mellom hvor lenge prosjektet utsettes og verditarpet det medfører avhenger av rentenivået. I figur 1.2 er det illustrert tre rentenivå. Rentene som er oppgitt er nominelle før skatt renter.}\]
For virkningsberegnings ved andre rentenivå vises det til von der Fehr (2004).

Det skal bemerkes at en utsettelse også kan medføre noen fordel, som kan bidra til å reducere tapet ved å utsette prosjektet. Ved en utsettelse kan det for eksempel dras nytte av ny informasjon eller ny teknologi. Et eksempel på ny informasjon kan være endrede markedsforhold, det vil si at markedet et gitt antall år senere er annerledes enn det som var forventet på det optimale investeringstidspunktet. Endrede markedsforhold kan tilsli en annen utforming av prosjektet for å øke lønsomheten. Endrede markedsforhold kan også tilsli at prosjektet bør skrinlegges; i så fall har utsetelsen medført at man har spart investering i en ulønnsomt prosjekt. Ny teknologi kan også gi muligheter for økt lønsomhet, eller begrense miljøgrep. Det er ikke tatt hensyn til slike forhold i eksempel stor.


I tillegg til nevnte tiltak har utvalget vurdert en modell med partitelt hjemfall med innløsningsrett for konsesjonæreren. I denne modellen kan investeringsinsentivene ivaretas ved at innløsningsprisen baseres på faktorer som konsesjonæreren i minst mulig grad kan påvirke. Prinsippet er her at innløsningen skal virke som en koppskatt som er uavhengig av konsesjonærens tilpasninger. Det vises til utredning fra medlemmet Sørgard for en nærmere beskrivelse, jf. vedlegg 2.

3 Nåværende tiltak mot investeringsdisinsentiver

I gjeldende regelverk eksisterer det tre instrumen ter som bidrar til å opprettholde konsesjonærens insentiver til å gjennomføre investeringer og vedlikehold; krav til teknisk stand ved utløpet av konsesjonstiden, spesielle avskrivningsregler i skatte-loven og adgang til å innå avtalser om foregrepet hjemfall. Disse instrumentene er omtalt i kapittel 3.1 – 3.3.

3.1 Krav til teknisk standard

Dagens regelverk angir at anleggene skal være i fullt ut driftsmessig stand ved utløpet av konse sjonsperioden. Formålet med bestemmelsen er å sikre at konsesjonæreren inntrætter seg slik at anleggene uten større utbedringer kan drives videre etter hjemfall.

Krivat til tekniske standard på et kraftverk ved hjemfallstidspunktet sikrer imidlertid ikke gjenomføring av samfunnsøkonomisk optimale investeringer, med mindre investeringene er nødvendige for videre drift. Kravene til teknisk standard er derfor mer å betrakte som et nødvendig juridisk virkemiddel enn et tilstrekkelig økonomisk virkemiddel.

3.2 Avskrivningsregler

I følge skatteloven § 18-6 (1) skal tunneler, dammer, rørgater (unntatt rør), kraftstasjoner (inkludert adkomsttunneler) avskrives lineært med inntil 1,5 prosent pr. år. Avskrivningsreglene for maskinteknikisk utstyr, rister, kraftstasjoner (inkludert adkomsttunneler) avskrives lineært med inntil 2,5 prosent pr. år. Eiendom etter hjemfall kan avskrives med inntil 5 prosent pr. år av bokført skatteverdige verdi (saldoavskrivning).

I tillegg til nevnte tiltak har utvalget vurdert en modell med partitelt hjemfall med innløsningsrett for konsesjonæreren. I denne modellen kan investeringsinsentivene ivaretas ved at innløsningsprisen baseres på faktorer som konsesjonæreren i minst mulig grad kan påvirke. Prinsippet er her at innløsningen skal virke som en koppskatt som er uavhengig av konsesjonærens tilpasninger. Det vises til utredning fra medlemmet Sørgard for en nærmere beskrivelse, jf. vedlegg 2.
et avkastningskrav før skatt på 10 prosent. Det vil si at det i utgangspunktet er ønskelig at alle prosjekter med internrente over dette blir gjennomført.

Når det er kort tid igjen til hjemfall bidrar raske avskrivninger til å redusere internrentekravet betydelig, det vil si at flere prosjekter blir bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det er likevel prosjekter med god samfunnsøkonomisk lønnsomhet som ikke vil bli gjennomført. Eksempelvis, når det er 5 år igjen til hjemfall er det bare prosjekter med samfunnsøkonomisk internrente over 30 prosent som er lønnsomme for konsesjonæren. Når det er relativt lang tid til hjemfall har raskere avskrivning mindre betydning. Samtidig har da hjemfallet moderat innvirkning på lønnsomheten.

3.3 Foregrepet hjemfall


En konsesjonsperiode på 50 år etter foregrepet hjemfall har vært vurdert som en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til statens kontroll, omdisponeringsmuligheter og inntekter på den ene side, og hensynet til konsesjonørens interesser på den annen side. Olje- og energidepartementet har erfaring med at en konsesjonsperiode på 50 år har vist seg tilstrekkelig.

I Ot.prp. nr. 70 (1992-93) er det lagt til grunn at utgangspunktet for avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg er at konsesjonøren har konkrete opprustnings- og utvidelsesprosjekter. Prinsipielt kan opprustnings- og utvidelsesprosjekter være et argument for at det bør inngås avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie, men det kan også legges til grunn at slike avtaler om foregrepet hjemfall bør vurderes i en bredere sammenheng på det aktuelle tidspunkt.


Foregrepet hjemfall kan være et målrettet virkkeimiddel mot reduserte investeringsinsentiver forårsaket av hjemfallsinstituttet. Imidlertid er forhandlinger om foregrepet hjemfall administrativt krevende, og avhenger av at partene kommer til en enighet. For at konsesjonør skal oppleve størst mulig grad av forutseigbarhet, kan det være hensiktsmessig at staten på forhånd bekjentgjør sin overordnede holdning til foregrepene hjemfall avtaler. Likeledes bør det fastsettes nærmere kriterier for hvordan forhandlingene om slike avtaler skal gjennomføres. Det vil legge til rette for objek-
Grunnlaget for slike avtaler


Tidspunkt for når slike avtaler kan inngås. I gjeldende regler må det gjenstå mindre enn 25 år av konsesjonsperioden.

Varighet av ny konsesjonsperiode. I gjeldende regler gis ny konsesjon på 50 år regnet fra når avtale inngås.

Økonomisk oppgjør. Ved avtale om foregrepet hjemfall og tilbakesalg har økonomisk oppgjør vært foretatt som en engangstransaksjon mellom konsesjonær og staten på tidspunktet for når avtalen inngås. Ved avtaler om tilbakeleie har leien påløpt etter at ordinær konsesjonsperiode utløper. I tillegg kan det tenkes flere andre muligheter, for eksempel:

- Også ved avtale om tilbakesalg kan det økonomiske oppgjøret i prinsippet finne sted som en årlig innbetaling i stedet for en engangstransaksjon.
- Salgs- eller leiepris kan avtales som et fast beløp, med justering for generell prisutvikling i samfunnet, eller i varierende grad knyttes til utviklingen i markedsprisen på kraft.

4 Noen alternative virkemidler for å ivareta investeringer

Foruten de virkemidlene som er gitt gjennom dagens lovverk, finnes det flere mulige tiltak som kan bedre insentivene for investeringer og vedlikehold i løpet av en konsesjonsperiode. En mulighet er å forbedre konsesjonærens inntjening før hjemfallet. Andre muligheter er å gi økonomisk kompensasjon for gjennomførte investeringer, endre konsesjonens varighet eller sørge for en ansvards­deling mellom stat og konsesjonær.

I det følgende vil vi kort omtale disse tiltak, som i hvert fall delvis - kan bidra til å ivareta insenti­vene til å investere i et regime med hjemfall. Tiltakene blir omtalt hver for seg, men tiltakene kan også kombineres.
4.1 Øke inntjeningen før hjemfall

Lønnsomheten av en investering vil i stor grad være påvirket av rammevilkår gitt i skattereglene og konsesjonsbaserte ordninger som konsesjonsavgifter og vilkår om avståelse av konsesjonskraft. Som omtalt i kapittel 3.2 gir gjeldende regelverk mulighet for at kraftverk underlagt hjemfallsvilkår kan avskrive driftsmidler med en forhøyet sats, slik at driftsmidlet er helt avskrevet ved hjemfallstidspunktet. Dette er et tiltak som vil øke lønnsomheten av en investering, men er altså ikke tilstrekkelig til å sikre at alle samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter blir gjennomført.

Dersom en fullt ut skal nøytalisere virkningen av hjemfall må nåverdien av økt kontantsstrøm for hjemfall være lik investeringens markedsverdi på hjemfallstidspunktet (målt i nåverdi). Hvorvidt endring av rammevilkår er et egnet virkemiddel for å nøytalisere virkningen av hjemfall vil ikke bli diskutere nærmere her. Vurderinger av regelverket for skatter og avgifter inngår ikke i utvalgets mandat.

4.2 Økonomisk kompensasjon

En økonomisk kompensasjon for investeringer som er foretatt i kraftanlegget før hjemfallet innebærer at selve vannfallet og eksisterende driftsmidler hjemfaller vederlagsfritt, mens det gis delvis kompensasjon for investeringer som foretas etter lovendringen, eller etter et nærmere angitt tidspunkt.

Kompensasjonsgrunnlaget kan fastsettes på ulike måter. To hovedmodeller er kostnadsbasert kompensasjon og markedsbasert kompensasjon, hvor førstnevnte er uavhengig av lønnsomhet, mens sistnevnte er lønnsomhetsavhengig. Begge alternativene er basert på at det skjer en form for kompensasjon fra staten til konsesjonæren på hjemfallstidspunktet.

**Kostnadsbasert kompensasjon**

Grunnlaget for kostnadsbasert kompensasjon kan utformes på et stort antall måter. Her omtales kun noen eksempler. Framstillingsmessig er hovedvekten lagt på grunnlag som allerede foreligger i skattesystemet, blant annet fordi det vil være den administrativt enkelte løsningen.

En direkte kostnadsbasert kompensasjon vil være å gi en fullstendig **refusjon av investert beløp** i konsesjonsperioden (eventuelt bare mot slutten av konsesjonsperioden). En slik refusjon gir i teorien konsesjonæren full kompensasjon for både reinvesteringer og kapasitetsutvidelser. Det vil for eksempel være mulig å kompensere konsesjonæren med et beløp tilsvarende investeringene fra trukket påløpte inntekter. Dette er i praksis antagelig bare aktuelt for investeringer som medfører økt produksjon. Et problem med kompensasjon for investert beløp er at konsesjonæren kan gig insentiver til overinvesteringer. I tillegg vil det være vanskelig å fastsette inntektene knyttet til investeringen.

Som nevnt i punkt 3 vil det imidlertid i de kraftanleggene som hjemfaller i fremtiden være flere og mindre investeringer over lengre tid, ikke store omfattende moderniseringer og utvidelser. Det blir derfor en betydelig og kostnadskrevende oppgave å følge opp og fastsette refusjonsbeløp for alle de aktuelle investeringene i alle landets kraftanlegg.

En annen metode for å gi en kostnadsbasert kompensasjon er å basere seg på **bokførte verdier**. Ved verdsetting basert på bokførte verdien kan en velge mellom å bruke skattemessig- eller regnskapsmessig verdi. Fordi regnskapsmessig praksis varierer mellom selskapene synes skattemessig verdi best egnet som grunnlag for verdsetting av anleggsmidlene ved hjemfall.

Skattemessig bokført verdi er en objektiv og forutsigbar størrelse, og således gunstig å bruke som grunnlag for verdsetting. Skattemessig verdi vil imidlertid ofte avvike fra den reelle verdien. Først og fremst vil den skattemessige verdien være lavere på grunn av at de skattemessige verdiene ikke inflasjonsjusteres. Markedsverdien vil også ofte være høyere enn bokført verdi fordi anleggsmidlene har lengre økonomisk levetid enn hva avskrivningstiden tilsier. I tillegg faller ikke markedsverdien lineært over levetiden.

Dagens regler i skatteloven er utformet slik at anleggsmidler kan nedskrives med en høyere sats i kraftverk som hjemfaller, slik at de er helt nedskrevet på hjemfallstidspunktet. Dette innebærer i så fall at skattemessig verdi er lik null når kraftverket hjemfaller, og en ordning med kompensasjon basert på skattemessig verdi vil da ikke bøte på disinsentivene mot å investere mot slutten av konsesjonsperioden. Raskere avskrivning gir imidlertid en skattefordel, som kan oppfattes som en type kompensasjon på lik linje med kompensasjon for skattemessig verdi ved hjemfall. Avhengig av tid til hjemfall og diskonteringsrente kan hurtigere avskrivninger gi større eller mindre kompensasjon enn skattemessig verdi ved hjemfall.

Mens skattesystemet gir insentiver til raskere avskrivning, kan kompensasjon gjennom skattemessig verdi gi insentiver til mer langsom avskriv-
Vedlegg 1

Figur 1.4 Eksempel kostnadsbasert kompensasjon

Figur 1.5 Virkning av kostnadsbasert kompensasjon

lønnsomt å gjennomføre investeringer som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Når det er lenge til hjemfall kan kompensasjonen bli litt lavere enn optimalt, avviket er imidlertid lite. Figuren illustrerer også at kompensasjon basert på skattemessig restverdi blir lavere enn optimalt dersom kompensasjonsbeløpet diskonteres med et høyt avkastningskrav.

Figur 1.5 viser hvilken samfunnsøkonomisk internrente et prosjekt må ha for at det skal være lønnsomt for konsesjonøren å gjennomføre prosjektet, med eller uten kompensasjon. Som en illustrasjon på diskonteringsrentens betydning er prosjektets internrente også vist for det tilfellet at kompensasjonsbeløpet diskonteres med risikojusterert rente.

Det er forutsatt at et avkastningskrav før skatt på 10 prosent. Det vil si at det i utgangspunktet er ønskelig at alle prosjekter med internrente over dette blir gjennomført, mens prosjekter med internrente under 10 prosent ikke bor gjennomføres. Figur 1.5 illustrerer at kompensasjon basert på skattemessig restverdi i svært stor grad forbedrer investeringsinsentivene når hjemfallet nærmer seg. Som nevnt ovenfor kan kompensasjonen også medføre insentiv til overinvestering når det er få år til hjemfall. Når det er lenge til hjemfall har kompensasjonen mindre betydning. Samtidig har hjemfallet i seg selv da mindre betydning for lønnsomheten av å investere.

Det skal understrekes at nødvendig kompensasjonsandel vist i figur 1.4 forutsetter at muligheten for raskere avskrivninger i henhold til skatteloven § 18-6 (2) ikke benyttes, eventuelt at regelen avvikles. Dersom en kostnadsbasert kompensasjon baseres på et annet grunnlag enn skattemessig restverdi vil nødvendig kompensasjonsandel ved hjemfall i stor grad avhenge av avskrivnings-

---

4 Risikofri rente tillagt 1 prosentpoeng risikopremie. Nominell risikofri rente før skatt er forutsatt lik 5,5 prosent.

5 Risikofri rente tillagt 4,5 prosentpoeng risikopremie.

6 I tilfellet uten kompensasjon er det forutsatt at investeringen avskrives i henhold til skatteloven § 18-6 (2), jf. "raskere avskrivning" i figur 1.3.
reglene som legges til grunn. Dersom muligheten for raskere avskrivninger opprettholdes i et slikt regime, kan kompensasjonsbeløpet reduseres til nærmere halvparten i forhold til det som er vist i figur 1.4 (forutsett gjeeldende marginalsatt).

**Markedsbasert kompensasjon**

Markedsverdien av et kraftverk kan beregnes på flere måter. En mulighet er å beregne markedsverdien mekanisk basert på objektive kriterier; for eksempel med utgangspunkt i eiendomskattegrunnlaget. Et problem med å benytte mekaniske regler er at konsesjøneren kan forandre handlingsmønstre for å maksimere kompensasjonsbeløpet.


I stedet for å kompensere konsesjøneren ved hjemfallstidspunktet, er det også mulig å tenke seg en ordning der konsesjøneren får et krav på en andel av de løpende inntektene etter hjemfall. For delen med å gi konsesjøneren en andel av de realiserte inntektene etter hjemfall, er at han får insentiver til å gjøre de riktige investeringene før hjemfall som om han fortsatt var eier av anleggene etter hjemfall. I prinsippet vil nåverdien av disse inntektene tilsvarer markedsverdien på hjemfallstidspunktet. Asymmetrisk informasjon kan imidlertid medføre også forskjellig mellom disse to metodene.

Dersom konsesjøneren for eksempel antar at fremtidige kostnader til utbedringar etc. ikke fullt ut vil bli reﬂerkt i en taksering eller forhandling om markedsverdi på hjemfallstidspunktet, kan det gi insentiver til å ikke gjennomføre preventive tiltak før hjemfallet. Dersom konsesjøneren derimot gis rett på en andel av løpende inntekter etter hjemfallet, vil konsesjøneren ha bedre insentiver til å gjennomføre tiltak før hjemfallet.

Dersom investeringsinsentivene skal være mest mulig upåvirket av hjemfallsvilkåret, tilsier det at konsesjøneren gir en kompensasjon som tilsværer 100 prosent av investeringens markedsverdi på hjemfallstidspunktet. Spørsmålet er imidlertid om det er mulig, med rimelig grad av ressurssinnsats, å identiﬁsere den isolerte markedsverdien av gjennomførte investeringer. Investeringene som er gjennomført kan ha høyest ulyk karakter, fra rene vedlikeholdsinvesteringer til økning i effektkapasitet og årsproduksjon. Ofte vil det være kombinasjoner av ﬂere typer investeringer. Markedsverdien reﬂeksje fremtidige inntekter som kan oppbevares fra opprinnelige anleggsmidler som fortsatt er i bruk, fra anleggsmidler som er investert i løpet av perioden, samt fra naturressursen selv. Dersom konsesjøneren skal kompenseres for hele markedsverdien vil staten ikke få noen nettoinntekt ved hjemfallet. I prinsippet kan markedsverdien av gjennomførte investeringer isoleres ved å foreta takseringer av markedsverdien; i tillegg til en taksering slik anlegget framstår på hjemfallstidspunktet, kan det anslås hva markedsverdien ville vært dersom investeringer ikke hadde vært gjennomført. Dette vil imidlertid være svært ressursskrevende, og antakelig forutsette en stor grad av skjønn.

Målet for staten må være å gi insentiver til samfunnsøkonomisk riktige investeringer, og samtidig inndra mest mulig av grunnrenten. For å nå disse målene kan ikke staten gi hele markedsverdien i kompensasjon, og myndighetene må således fastsette hvor stor andel av markedsverdien som skal gis i kompensasjon, basert på en avveining mellom hensynet til å opprettholde investeringsinsentiver for hjemfallet og hensynet til innteksinddragning ved hjemfallet.

I tillegg til problemet med å skille markedsvarden knyttet til gjennomførte investeringer, skal det i denne sammenheng også pekes på at investeringsprosjekter i kraftverkene har ulik lønnsomhet. Én 100 prosent markedsbasert kompensasjon (gitt at det er mulig å fastslå en isolerte markedsverdien av investeringer) vil innebære at de for prosjekter som har god lønnsomhet gis en høyere kompensasjon enn strengt tatt nødvendig. Hvor stor kompensasjon som er nødvendig avhenger av prosjektets lønnsomhet, periodelengde til hjemfallet og skattereglene. Tabell 1.1 illustrerer hvor stor andel av markedsverdien på hjemfallstidspunktet som må kompenserkes for at det skal være lønnsomt for konsesjøner å gjennomføre investeringen før hjemfallet. Prosjekt 1 er marginalt lønnsomt og er forutsatt å gi en samfunnsøkonomisk internrente på 10 prosent. Prosjekt 2 og 3 har bedre lønnsomhet, med internrente på henholdsvis 12,5 og 15 prosent. Nødvendig kompensasjonsandel er beregnet både i forhold til et system hvor investeringene avskrives i henhold til skattelovenes ordinære regler, og dersom det tillates raskere avskrivninger.
Tabell 1.1 Nødvendig kompensasjon, andel av markedsverdi

<table>
<thead>
<tr>
<th>År til hjemfall</th>
<th>Prosjekt 1</th>
<th>Prosjekt 2</th>
<th>Prosjekt 3</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5</td>
<td>99 %</td>
<td>77 %</td>
<td>62 %</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>98 %</td>
<td>69 %</td>
<td>49 %</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>98 %</td>
<td>58 %</td>
<td>30 %</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>97 %</td>
<td>41 %</td>
<td>3 %</td>
</tr>
<tr>
<td>25</td>
<td>95 %</td>
<td>16 %</td>
<td>0 %</td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>93 %</td>
<td>0 %</td>
<td>0 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Raskere avskrivninger, jf skatteloven § 18-6 (2)

<table>
<thead>
<tr>
<th>År til hjemfall</th>
<th>Prosjekt 1</th>
<th>Prosjekt 2</th>
<th>Prosjekt 3</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>5</td>
<td>75 %</td>
<td>51 %</td>
<td>36 %</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>74 %</td>
<td>42 %</td>
<td>21 %</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>73 %</td>
<td>29 %</td>
<td>1 %</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>71 %</td>
<td>10 %</td>
<td>0 %</td>
</tr>
<tr>
<td>25</td>
<td>68 %</td>
<td>0 %</td>
<td>0 %</td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>64 %</td>
<td>0 %</td>
<td>0 %</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ved ordinære avskrivninger illustrerer tabellen at kun det marginale prosjektet (prosjekt 1) har behov for kompensasjon tilnærmelt lik 100 prosent av markedsverdien⁷. For de to andre prosjektene er kompensasjonsbehovet sterkt avhengig av tiden til hjemfall. Ved raskere avskrivninger reduseres kompensasjonsbehovet fordi deler av investeringen kompenseres gjennom økte fradrag i den årlige beskatningen for hjemfall.

Utvalget har utredet modeller som er basert på ovenstående prinsipp. Det gjelder partielt hjemfall uten fortrinnsmessig og traditionelt hjemfall med tilbakeføring av en eierandel eller en andel av markedsverdien, jf. kapittel 10.1.

Kostnadsbasert-vs markedsbasert kompensasjon

Kostnadsbaserte modeller gjør det mulig å kun gi kompensasjon for investeringer som foretas etter at en slik kompensasjonsordning eventuelt er innført. Det skyldes at konsesjonærene gjennom skattereglene må holde rede på informasjon om investeringsår, -beløp, avskrivninger, restverdi mv. for alle driftsmidler av en viss verdi, samt påkostninger/opgradering av disse. Det er derfor mulig å skille mellom "gamle" og "nye" investeringer. De markedsbaserte modellene må trolig i praksis baseres på totalverdien av fall og anlegg, og det er derfor neppe mulig å gjøre et slikt skille her. Disse modellene kan derfor være særlig aktuelle dersom en ser det som ønskelig at også deler av vannfallets (grunnrenten) og de eksisterende anleggenes verdi skal tilfalle konsesjonæren på hjemfallstidspunktet.

En annen viktig forskjell er fordeling av inntekter og risiko. En kostnadsbasert kompensasjon vil, forutsatt at kompensasjonen er tilstrekkelig lovfestet, framstå som en sikrere inntekt for konsesjonæren enn en kompensasjon i forhold til markedsverdi. Dette trekker i retning av at en kostnadsbasert kompensasjon, alt annet likt, kan settes lavere enn en markedsbasert kompensasjon. Det tilser at en høyere andel av totalverdien på hjemfallstidspunktet tilfeller stats- og vertskommunene. I tillegg kommer forholdet nevnt ovenfor om at det ved kostnadsbasert kompensasjon er mulig kun å gi kompensasjon for "nye" investeringer. Motstykket er at risikoen knyttet til investeringens lønnsomhet i større grad veltes over på staten og vertskommunene, særlig i de siste årene før hjemfallet. Et aspekt av dette er at konsesjonären kan bli mindre kritisk i lønnsomhetsvurderingen av investeringer.

En tredje forskjell er knyttet til det man kan kalle den daglige drift og ettersyn/vedlikehold når hjemfallet nærmer seg. Hvordan dette utføres, kan dels ha betydning for hvordan anleggene framstår på hjemfallstidspunktet. Dels kan det ha betydning for investeringsbehovet i tiden før hjemfallet. Ved markedsbasert kompensasjon har konsesjonären en økonomisk interesse i at anleggene har en tilfredsstillende standard ved hjemfallet. Dersom det er stort behov for utbedringer i det hjemfalte anlegget, vil det redusere konsesjonærens kompensasjon. Dette forutsetter at slike forhold reflekteres ved takseringen av markedsverdi ved hjemfallet, eller at konsesjonären kompenserers gjennom en andel av løpende inntekter etter hjemfallet. Ved kostnadsbasert kompensasjon har konsesjonären i utgangspunktet ingen direkte interesse i anleggets stand og stilling ved hjemfallet, utover de krav som er stilt i loven om at anleggene skal være i fullt ut driftsmessig stand. Det kan også være en fare for at han vil være tilbøyelig til å velge større utbedringsinvesteringer framfor preventivt vedlikehold siden førstnevnte i større grad bæres av staten gjennom kompensasjonen ved hjemfallet. Ved kostnadsbasert kompensasjon må man i større grad enn ved markedsbasert kompensasjon sette sin lit til at de administrative krav om anleggenes

⁷ Årsaken til at nødvendig kompensasjon ikke er 100 prosent er at skattene gir prosjektet noe bedre lønnsomhet etter skatt. Nødvendig kompensasjon er beregnet slik at nårverdi for konsesjonær blir lik null.
Figur 1.6 Virkning av markeds- og kostnadsbasert
kompensasjon

techniske stand og med tilhørende sanksjonsvilkår, aktivt følges opp av myndighetene.

Det er mulig å kombinere kostnadsbasert og markedsbasert kompensasjon. Et eksempel på dette kan være følgende:

- Konsesjonæren beholder eller får tilbakeført eiendel eller andel av markedsverdien tilsvarende 33 prosent.
- Samtidig ytes kompensasjon for gjennomførte investeringer tilsvarende 67 prosent av skattemessig restverdi på hjemfallstidspunktet.

Figur 1.6 illustrerer hvilken samfunnsøkonomisk internrente et prosjekt må ha for at det skal være lønnsomt for konsesjonæreren å gjennomføre prosjektet med ovenstående modell, jf. søylene "kombinasjon" i figuren. I tillegg er det vist en modell hvor det kun gis kompensasjon lik 33 prosent av markedsverdien, jf. "andel markedsverdi". Her er det forutsatt at konsesjonæreren tillates å avskrive driftsmiddelet i henhold til skatteloven § 18-6 (2).

"Skattemessig restverdi" tilsvarer kompensasjon lik skattemessig restverdi, gitt at den alminnelige avskrivningsplanen følges. Kompensasjonsbeløpene basert på skattemessig restverdi er forutsatt neddiskontert med en rente med lav risikopremie.

Som i eksemplene foran er det forutsatt et avkastningskrav før skatt på 10 prosent. Det vil si at det i utgangspunktet er ønskelig at alle prosjekter med samfunnsøkonomisk internrente over dette blir gjennomført, mens prosjekter med internrente under 10 prosent ikke bør gjennomføres.

Figuren illustrerer at markedskompensation på 33 prosent ikke er tilstrekkelig til å ivareta investeringsinsentivene fullt ut i slutten av konsesjonsperioden. Som omtalt tidligere kan kompensasjon i hht skattemessig restverdi innebære en viss overkompensasjon i de siste årene før hjemfall. Med de

forutsetninger som er valgt i eksempelet vil kombinasjonsløsningen gi rimelig balanserte investeringsinsentiver i hele perioden.

5 Ansvarsdeling


6 Konsesjonens varighet


8 Risikofri rente på 5.5 prosent tillagt 1 prosentpoeng risikopremie.
7 Forutsetninger for beregningseksemplene

Figurer og tabeller i dette vedlegget er basert på tenkte opprustningsprosjekter, med antatt økonomisk levetid på 50 år. Hovedregelen for avskrivninger i skatteloven er forutsatt å tilsvare lineær skattemessig avskrivning over en periode som tilsvrer den økonomiske levetiden. Gjeldende regler for inntektsskatt, grunnrenteskat og eindomsskat er lagt til grunn.

Det er forutsatt at skattemessige avskrivninger og friinntekt løpende kommer til fradrág i skattepliktig inntekt. Opprustningsprosjektene er forutsatt å ikke utløse vilkår om økte konesjonskraftleveranser og økt betaling av konesjonsavgifter.

Netto kontantstrøm fra driften før skatt er forutsatt å ha konstant realverdi i hele levetiden. Der hvor ikke annet er sagt er nominell risikofri rente før skatt satt lik 5,5 prosent, mens risikopremien er satt til 4,5 prosent. Det gir et nominelt avkastningskrav for prosjektet før skatt på 10 prosent. Årlig inflasjon er forutsatt å utgjøre 2,5 prosent.
Partielt hjemfall

Vedlegg til Norsk Offentlig Utredning om hjemfall, 31. oktober 2004

Av Lars Sørgard

1 Innledning

Hjemfall slik det har vært praktisert innebærer at kraftverk samt vannfall hjemfaller i sin helhet til staten på hjemfallstidspunktet. Dersom kraftverkene har en restverdi betyr det at staten kan inndrage enn grunnrente, da staten får tilgang til fremtidig grunnrente fra videre drift samt får vederlagsfri tilgang til kraftverkene. Dette alternativet har vært kalt hjemfall, men la oss nå kalle det totalhjemfall for å skille det fra alternativet vi ønsker å sammenligne det med.

Alternativet partielt hjemfall innebærer at grunnrente fortsatt inndras, men ikke nødvendigvis all grunnrente. Det kan gis flere argumenter for å velge en slik modell med partielt hjemfall. Men før jeg begynner det nærmere, er det nødvendig å definere begrepet grunnrente og se på mulighetene for å inndra grunnrente. Jeg finner det naturlig å sammenligne to ulike alternativer:
- Totalhjemfall kombinert med foregrepet hjemfall
- Partielt hjemfall

Partielt hjemfall kan utformes på ulike måter. I flertallets forslag er det lagt til grunn at konsesjonæren får beholde en andel av vannfallet og kraftverket med tilhørende anlegg. På denne måten får vi kostnadskurven for næringer, også kalt en industrikostkurve. Desto større produksjon en ønsker å få realisert, desto høyere må prisen være for at ny produksjon skal være lønnsom.

I figur 2.1 har vi rangert de ulike verkene etter kostnadsforholdene. Helt til venstre er verket med laveste kostnader, og deretter følger verket med nest laveste kostnader. På den måten får vi konstruert en kostnadskurve for næringen, også kalt en industrikostkurve. Desto større produsjon en ønsker å få realisert, desto høyere må prisen være for at ny produksjon skal være lønnsom.

I det avsnitt vil jeg drøfte på prinsipielt grunnlag fordeler og ulemper ved en ordning med såkalt partielt hjemfall. Jeg forklarer begrepet grunnrente, og drøfter selve utformingen av partielt hjemfall.

2 En prinsipiell drøfting

2.1 Hva er grunnrente?

Grunnrente er et begrep som typisk er knyttet opp mot utnyttelse av naturressurser. Vannfall er en slik ressurs som gir grunnlag for grunnrente. Det er mulig å produsere elektrisitet ved hjelp av vannkraft typisk til en lavere kostnad enn annen kraftproduksjon, som for eksempel produksjon av kraft ved hjelp av kull. Dersom markedet fungerer på en tilfredsstillende måte vil konkurransen lede til at pris pres ses ned til kostnaden for det verket med de høyeste kostnadene. Men til en slik pris vil verken med lave kostnader ha en forhøyest som er ut over normal avkastning. Denne forhøyesten er definert som grunnrente. I figur 2.1 har vi vist hvordan denne grunnrenten fremkommer.

I figur 2.1 har vi rangert de ulike verkene etter kostnadsforholdene. Helt til venstre er verket med lavest kostnader, og deretter følger verket med nest lavest kostnader. På den måten får vi konstruert en kostnadskurve for næringen, også kalt en industrikostkurve. Desto større produksjon en ønsker å få realisert, desto høyere må prisen være for at ny produksjon skal være lønnsom.

I kraftmarkedet selger de ulike produsentene en tilnærmet identisk vare. Det innebærer at alle produsenter står overfor en og samme pris på et gitt tidspunkt. Etterspørselen vil bestemme hvor mye markedet er villig til å betale for kraft. I kraftmarkedet er det tale om et nordisk marked for kraft, og dersom vi ser flere tår frem i tid kan det være tale om et nord-europeisk kraftmarked. Etterspørselen i et slikt marked er vist med den fallende
kurven, som innebærer at desto lavere pris desto større vil etterspørselen være.

I et nordisk eller nord-europeisk marked vil det finnes kraftprodusenter som benytter ulike typer teknologi, og norsk vannkraft vil typisk være verkt med svært lave kostnader sammenlignet med termiske verk i andre land. Av den grunn vil det i fremtiden være et stort potensial for at norske kraftverk kan generere en grunnrente. I figur 2.1 har vi illustrert det med grunnrenten som verket med lavest kostnader genererer. Verkets kostnader er vist med det brune areal. Verket vil være pålagt å betale skatter og avgifter, vist med det røde arealet. Videre må verket oppnå en fortjeneste på sin kapital bundet til denne virksomheten som er minst like stor som det den kunne oppnådd ved å plassere kapitalen i alternativ virksomhet. Dette er vist ved det blå arealet, og kalt normalavkastning.

Da gjenstår et gult areal, som er den ubeskattede grunnrenten. Det vil være den grunnrenten som tilfaller eierne av kraftverket.

Kan vi ut fra dette si noe om verdien av kraftverket? For selskapets eiere vil verdien av kraftverket være lik det gule areal, kalt ubeskattet grunnrente. Det er den merverdi selskapets eiere kan oppnå ved å bygge og drive kraftverket, i stedet for å plassere kapitalen i alternativ virksomhet og kun tjene et beløp tilsvarende det blå arealet. For samfunnet, derimot, er verdien av kraftverket lik det gule og det røde arealet. Med andre ord er det lik verdien av kraftverket for dets eiere samt den skatteinngang som verket genererer.

På den annen side skal en være forsiktig med å definere verdien av kraftverket på denne måten. Uten vannfallet hadde kraftverket hatt null verdi, da det ikke hadde vært mulig å produsere kraft. Vannfallet som sådan er unikt, mens det er mange som kunne bygget et kraftverk for å foredle vannet til vannkraft. Verdien av vannfallet er i et slikt perspektiv lik det gule og rød arealet samlet. Det unike ved vannfallet, det vil si selve naturressursen, innebærer at de verdier det genererer er noe som tilhører fellesskapet. Dermed har vi gode argumenter for å inndra grunnrente til fellesskapet.

Merk at verdien av kraftverket avhenger kritisk av hvorvidt anlegget benyttes til kraftproduksjon eller ikke. Dersom det offentlige benytter sin rett på hjemfallstidspunktet til å si nei til videre drift, vil ikke lenger anlegget benyttes til å generere en grunnrente. Da er verdien av anlegget på hjemfallstidspunktet straks en helt annen, og typisk en mye lavere verdi. Kraftverkets verdi er da knyttet til dets substansverdi, det vil si verdien av selve eiendommen, bygningene og utstyret.

2.2 Totalhjemfall kombinert med foregrepet hjemfall

Dersom en har en ordning med totalhjemfall, vil det bety at en inndrar all grunnrente. Da skal hele det gule arealet inndras, og i tillegg eventuelle verdi forbundet med at anleggene fortsatt har en restverdi. Hvis en da ønsker at eieren av verket skal drive anlegget videre etter hjemfall, må eieren enten leie verket eller kjøpe tilbake verket. Alternativet med videre drift er det som er karakterisert som foregrepet hjemfall.

Foregrepet hjemfall må utformes slik at al grunnrente inndras. Samtidig må man gi de opprinnelige eiere mulighet til å drive videre på en måte som gir dem normal avkastning på kapitalen. Dette innebærer at eierne maksimalt vil betale den ubeskattede grunnrente, vist med det gule arealet i figuren. Problemet er at det er usikkert forbundet med flere av komponentene som inngår i figur 2.1. Forligner staten en høy pris vil det kunne bety at de opprinnelige eierne sier nei takk til videre drift, og forlanger de en lav pris kan det bety at noe av grunnrenten tilfeller de opprinnelige eierne. Forhandlinger mellom de opprinnelige eierne og staten blir dermed nærmest tvingende nødvendig. Kun ved en slik fremgangsmåte er det mulig å sikre et utfall der all grunnrente inndras.

Totalhjemfall kombinert med foregrepet hjemfall vil ha stor betydning for selskapenes incentiver til å investere. Vi kommer tilbake til punktet i avslutningen av avsnitt 3.4.

2.3 Hvorfor partielt hjemfall?

Partielt hjemfall vil, som uttrykket antyder, innebære at ikke alt hjemfaller til det offentlige. En andel av kraftverket eies av konsesjonæren. Dette
impliserer at konsesjonæren ikke kan fratas all grunnrente ved fortsatt drift av anlegget. Hvis vi går tilbake til figur 2.1, innebærer det at det beløpet konsesjonæren skal betale for videre drift etter hjemfall vil utgjøre mindre enn nåverdien av det gule arealet kalt 'ubeskattet grunnrente' i figur 2.1. La oss anta at X er den andelen av det hjemfallende som hjemfaller, og dermed 1 - X den andelen som ikke hjemfaller og som dermed tilhører konsesjonæren.

Det er to hovedmodeller for hvordan en skal implementere et partielt hjemfall. For det første kan konsesjonæren på hjemfallstidspunktet betale et engangsbeløp for videre drift, eventuelt betalte et årlig beløp som tilsvarer engangsbetallet. Dette innebærer at ved videre drift skal konsesjonær betalte nåverdien av andelen X av den ubeskattede grunnrenten. Hvis for eksempel X er lik 0,6, innebærer det at 60 prosent av verdien av anlegget hjemfaller. I så fall skal konsesjonær dersom videre drift etter hjemfall betalte et beløp som tilsvarer 60 prosent av nåverdien av den ubeskattede grunnrenten.

For det andre kan det tenkes at konsesjonæren ikke må betale et beløp for videre drift, men i stedet at det offentlige overtar en eierandel på hjemfallstidspunktet. Denne eierandelen skal da avspeile hjemfallsandelen. Et eksempel på en slik modell med delt eierskap er for eksempel sameie.

Er det noe naturlig nivå på størrelsen på X, den andelen som hjemfaller til det offentlige? Da grunnrente har sin bakgrunn i utnyttelse av en fellesressurs, kan det være naturlig at det offentlige inndrar mest mulig av grunnrente. I så fall kan X i prinsippet settes til 100 prosent, og i så fall blir partielt hjemfall svært lik totalhjemfall. Den eneste forskjell er at ved partielt hjemfall slik som alternativet er skissert er videre drift det normale, mens ved totalhjemfall vil - hvis ikke annet vedtas - alt hjemfalle. Det kan tenkes to argumenter for å ikke inndra all grunnrente.

For det første kan det være rene politiske argumenter. Ut fra fordelingshensyn kan det tenkes at eierne skal kompenseres slik at ikke alt overføres til staten ved hjemfall. I den forbindelse er det viktig å ta hensyn til at det store flertall av norske kraftverk er eid av det offentlige, ofte kommunale eller fylkeskommunale verk. En kompensasjon vil i så fall gå fra staten til andre offentlige eiere, ved at de offentlige eierne får drive videre til en pris som er mindre enn det som tilsvarer full inndragning av ubeskattet grunnrente.

Men hvis det offentlige selger til private eiere, for eksempel utenlandske eiere, vil ikke det bety at en ikke oppnår en slik form for overføring fra staten til en offentlig eier? Den kompensasjon som skulle gå til offentlige eiere går tilsynelatende til private eiere. Men det er ikke nødvendigvis slik. Når en offentlig eier selger til en privat aktør vil den pris den offentlige eier oppnår ved salg vente lig avspeile det faktum at videre drift innebærer en viss kompensasjon i form av at ikke all fremtidig grunnrente inndrakes. Hvis for eksempel nåverdien av denne kompensasjonen er lik 1 mrd., vil en for vente at konkurranse mellom kjøpere vil presse prisen opp slik at den gevinsten tilfeller den offentlige eieren. Dersom den offentlige eieren selger lenge før hjemfall, for eksempel 40 år før hjemfall, vil en eventuell kompensasjon på hjemfallstidspunktet for alle praktiske formål ikke ha noen effekt på salgsprisen. Men i så fall avspeiler det at den offentlige eier heller ikke verdeskiftet den kompensasjonen som er langt frem i tid, og det er et valg den offentlige eier tar når den velger å selge på det tidspunktet.

For det andre kan en ordning med kompensasjon kombinert med partielt hjemfall begrunnes med at det kan lede til en mer effektiv ressursbruk. Dels kan det redusere de administrative ressur sesene som benyttes på en ordning med foregrepet hjemfall, og dets kan det bidra til å dempe de uhel dige investeringsincentivene av en hjemfallstidspunkt. La oss beskrive en måte å organisere partielt hjemfall før vi begrunner at det kan føre til en mer effektiv ressursbruk.

2.4 Hvordan utforme partielt hjemfall?

Som skissert over er det to hovedmodeller for partielt hjemfall, enten at konsesjonær betaler et beløp eller gir fra seg eierandel på hjemfallstidspunktet. Det er ulike problemer og utfordringer forbundet med hver av de to modellene.

En modell hvor staten overtar eierandel på hjemfallstidspunktet (kalt delt eierskap) vil påvirke konsesjonærens incentiver til å investere, hvilket er et problem (se under). På den annen side kan en slik modell innebære forenkledde prosedyrer hva angår fastsettelsen av hva som hjemfaller. Straks en er enige om hvor stor hjemfallsandelen er, vil en kunne fastslå hvor stor eierandel som skal tilfalle det offentlige ved hjemfall. Samtlige verk vil da få samme offentlige eierandel. Det er imidlertid andre mulige problematikke sider forbundet med sameie, krav om enstemmighet for eksempel, som jeg ikke vil berøre her.

En modell med betaling for videre drift vil også kunne påvirke konsesjonærens investeringsincentiver, men det er større mulighet for å bøte på de probleemene gjennom utformingen av selve modellen enn hva tilfellet er med en sameie-modell (se
under). På den annen side vil de prosedyrene en må utforme for å implementere et slikt system være mer komplisert enn under sameie-modellen, uansett om en lykkes i å utforme en sjaalongmessig modell (se under). Det har sammenheng med at en må utforme prinsipper for å bestemme hvor mye som skal betales for videre drift. La oss kort forklare hvordan en kan gjøre det.

Partielt hjemfall med betaling for videre drift
De opprinnelige investeringene som ble foretatt i anlegg, for eksempel damanlegg etc., vil være irreversibele og typisk nedbetalt på hjemfallstidspunktet. Det innebærer at vi kan se bort fra slike kostnader når vi skal fastslå verdien av videre drift av anlegget etter hjemfall.

De kostnader som er relevante ved videre drift er blant annet kostnader forbundet med reinvesteringer. Slike investeringer skal gis en normalavkastning, slik at denne kostnaden dekkes inn gjennom den normalavkastning som legges til grunn for anlegget. I tillegg er det kostnader forbundet med selve produksjonen, som drift, veldikehold og inmatingskostnader.

De opprinnelige investeringskostnadene er den komponent på kostnadsiden som varierer mest fra anlegg til anlegg. Da den investeringen som nevnt over er irrelevant på hjemfallstidspunktet, innebærer det at en på hjemfallstidspunktet har mulighet for å betrakte de ulike anleggsområdene som relativt ensartede hva angår kostnadsstruktur. En kan da ta utgangspunkt i et representativt anlegg, og se på kostnadene forbundet med et slikt anlegg. I tillegg er det nødvendig med anslag på hvor stor skatten blir, størrelsens på normalavkastningen og ikke minst forventet pris i markedet.

Dersom en har anslag på de nevnte parametre, kan en fra en valgt størrelse på $X$ (hvor mye som hjemfaller) utledet hvilken pris konsesjoner man betale for videre drift. En mulighet er å knytte denne prisen opp mot kraftproduksjonens størrelse for et gitt anlegg. Det kan enkelt gjøres ved at det betales en pris per kWh, der kWh er anleggets middels årsproduksjon (kommer under tilbake til hvordan middels årsproduksjon fastsettes). I figur 2.2 illustreres prinsippene ved hjelp av et talleksempel. Merk at tallene som er gjengitt i figuren er vilkårlig valgt, og kun ment som en illustrasjon.

Figur 2.2 er identisk til figur 2.1, bortsett fra at vi nå har satt inn tall for de ulike komponentene. Vi har antatt at pris er 40 øre/kWh, normalavkastning utgjør 4 øre/kWh, kostnadene 6 øre/kWh og skatt 10 øre/kWh. Da gjenstår en grunnrente lik 20 øre/kWh. La oss nå anta at $X = 0,5$. Det innebærer at halvparten av anlegget hjemfaller, og dermed må konsesjoner ved videre drift betale for den andelen dersom videre drift. Halvparten av den ubeskattete grunnrenten utgjør i talleksempelen 10 øre/kWh, hvilket her utgjør 25 prosent av pris per kWh. Det er beløpet per kWh konsesjoneren må betale. Dette multipliserer så opp med total produksjon hvort år, og så neddiskonteres den fremtidige verdi av en slik produksjon.


En kan lage ordninger slik at en delvis bører på en slik forskjellsbehandling, se videre drøfting i avsnitt 3. Det vil imidlertid være svært vanskelig å utforme et helt ’rettferdig system’ uten at en er tilbake til en spesifikk behandling av det enkelte anlegg. Da har en straks administrative kostnader av større omfang samt problemer knyttet til investeringsincentivene (se under). Av den grunn kan det være grunn til å enten velge et så enkelt system som mulig, slik vi har prøvd her, eller å gå helt til det andre ytterpunktet og velge en ordning med klare paralleller til dagens ordning med foregrepet hjemfall.
Ett potensielt problem vil være at dersom X settes høy til noen anlegg, for eksempel de som har høye kostnader forbundet med reinvestering, ikke finne det lønnsomt med videre drift. En må i så fall fraekte kravet om at alle verk betaler samme pris per kWh for å sikre videre drift for alle. I så fall har en ikke lenger en sjalrongmessig ordning. Et alternativ vil være å la de som ønsker det forhandle om prisen for videre drift etter hjemfall. Hvis en konsesjonær velger en slik løsning, vil det innebære de facto totalhjemfall hva angår grunnrente. Grunnen er at en i slike forhandlinger må ta som utgangspunkt at videre drift ikke er lønnsom med den valgte X, og dermed skal en finne en løsning der konsesjonær oppnår nøyaktig normalavkastning. For samtlige verk som har et potensial for å drive lønnsomt med den X som er valgt, vil det være liten grunn til å be om en slik forhandlingsløsning. Grunnen er at det er å be om en løsning der all ubeskattet grunnrente innrømmes. I så fall kan en sjalrongmessig ordning som skissert over kombineres med en ordning der konsesjonærer kan velge å forhandle og dermed velge å la all ubeskattet grunnrente tilfalle det offentlige.

3 **Investeringsincentiver**

Uansett hvilken hjemfallsmodell en velger vil det være potensielle problemer forbundet med konsesjonærens incentiver til å investere riktig sett både fra selskapets og samfunnets side. En ordning med partielt hjemfall gir mulighet for å bøte på noen av de uheldige investeringsincentivene som en hjemfallsordning fører til. I dette avsnittet vil forklare hvorfor det oppstår et problem hva angår investeringer, og dernest kommentere henholdsvis de to hovedmodellene for partielt hjemfall samt en total-hjemfallsmodell kombinert med foregrepet hjemfall.

3.1 **Hva er problemet?**


En skulle tro at når en er nær hjemfallstidspunktet vil en ha særleg svake incentiver til å investere korrekt dersom alt hjemfaller. Det er for så vidt riktig. Men det er grunn til å tro at investeringene kun utsettes, de annulleres ikke. Etter hjemfallstidspunktet vil investeringene bli iverksatt. Som vist i von der Fehr (2004) er tapet ved å utsette en investering minst når hjemfallstidspunktet, da er relativt begrensede kostnader forbundet med en kort utsettelse av et prosjekt. Han konkluderer med at tapet for samfunnet ved utsettelser av et investeringsprosjekt er minst når det enten er kort eller lang tid til hjemfallstidspunktet.

Men selv om tapet i form av ineffektiv produksjon er begrenset, kan en forskyning av investeringen ha større betydning for hvor mye samfunnet klarer å inndrive av grunnrenten. Kan den tenkes at en økning i hjemfallsandelen fører til lavere inntekt av hjemfall? Det vil skje dersom den økning en får i form av økt beskatning av en gitt produksjon mer enn oppveies av at en investering som øker produksjonen (og skatteinntekten) utsettes. Ulike verk vil ha ulike kritiske verdier på når hjemfallsandelen fører til en utsatt investering, hvis det i det hele tatt skjer noen slik utsettelse av en produksjonsøkende investering.

Et tenkt eksempel er følgende. Det er en mulighet for 20 prosent økning i produksjonen ved nyinvestering for alle verk. La oss videre anta at så lenge hjemfallsandelen er under 60 prosent, vil ikke investeringene påvirkes; alle verk nyinvesterer. For høyere hjemfallsandel vil det være en uniform formidling av kritisk verdi for verk vedrørende nyinvestering eller ikke. Når hjemfallsandelen blir 100 prosent, er det ingen verk som gjennomfører nyinvesteringen. Da ser en lett at en økning i hjemfallsandelen vil alltid føre til økt inntekt for det offentlige, selv om det fører til utsatte investerin-

1 Se von der Fehr (2004), side 29-39.
Dersom den kritiske verdi er spredt utover et større intervall, ikke bare for hjemfallsandel over 60 prosent, vil det være enda større grunn til å tro at det offentlige kan øke sin inntekt ved å øke hjemfallsandelen. Det skyldes at en marginal økning i hjemfallsandelen har en svært begrenset effekt på mengden utsette investeringer totalt i næringen. Det kan alternativt tenkes at sannsynligheten for å utsette en investering er større når hjemfallsandelen øker fra 90 til 91 prosent enn når den øker fra for eksempel 50 til 51 prosent. I så fall er det et argument for at statens inntekter øker mindre ved en marginal økning i hjemfallsandelen desto høyere hjemfallsandelen er i utgangspunktet.

Det er to forhold som er sentrale for at investeringene skal bli korrekte dersom man skal foreta en investering 

Denne modellen innebærer at det offentlige can være avkastningen over flere år, ikke manipulerer grunnlaget for hvor mye som skal betales for videre drift – er ikke aktuelt for denne modellen. Fastsettelsen av hjemfallsandelen vil innebære at samtlige verk er nødt til å forholde seg til det.
### 3.3 Partielt hjemfall med betting for videre drift

For det første må som nevnt selskapet få en gevinnt forbundet med å gjennomføre en reinvestering. Dersom selskapet er sikret videre drift, vil netttopp det kunne bidra til å sikre at selskapet foretar de riktige investeringene. Men det er helt sentralt at konsesjonæren står overfor hele den merverdi som investeringen faktisk skaper, hvilket ikke er tilfelle i en modell med partielt hjemfall med sam­eie (se over). Hvis det beløpet som betales ved videre drift er et gitt beløp som konsesjonæren ikke kan manipulere, vil konsesjonæren se helt bort fra det beløpet når selskapet tar sin beslutning om reinvesteringen. I økonomisk litteratur er dette karakterisert som en koppkstatt. Den vil da ha interesse av å reinvestere på en slik måte at den for­tjenesten ved videre drift blir størst mulig. Dermed vil den i prinsippet reinvestere akkurat slik den ville gjort hvis det ikke var tale om hjemfall i det hele tatt. Det forutsetter imidlertid at selskapet i god tid før hjemfall er sikker på at det vil bli videre drift, og dermed kan foreta reinvesteringene på et riktig tidspunkt.

For det andre må ordningen være utført slik at konsesjonæren ikke kan manipulere grunnlaget som benyttes for å beregne hvor mye som skal betales for videre drift. Ved å benytte et representa­tivt verk for å fastslå størrelsen på kostnader og normalavkastning, vil det være en størrelse som det enkelte verk ikke kan påvirke.4 Det samme vil gjelde for anslag for fremitidig skatt og fremitidig pris for kraft. Disse størrelse­nene kan settes av uav­hengige eksperter. Pris kan for eksempel knyttes opp til terminpriser som det ventelig finnes er marked for flere år frem i tid på tidspunktet for hjemfall.

Størrelsen på middels årsproduksjon vil bestemme hvor mye konsesjonæren betaler på hjemfallstidspunktet. Det kan tenkes at denne stør­relsen kan påvirkes av konsesjonæren. For eksem­pel kan det være inntekter for konsesjonæren til å utsette eventuell oppgradering av anlegget til rett etter hjemfall, for på den måten ha lavest mulig middels årsproduksjon på hjemfallstidspunktet. Det er usikkert hvordan stort problem dette er, da det sannsynligvis er begrensede muligheter for å påvirke middels årsproduksjon på en slik måte. Men for å sikre at det ikke skjer slike tilpasninger,


Ved å ta utgangspunkt i middels årsproduksjon eller gjennomsnittlig årsproduksjon flere år før hjemfall, vil ein ikke ta hensyn til mulige oppgrade­ringer og andre endringer i produksjonen som skjer i årene forut for hjemfall. For eksempel kan det tenkes at et verk noen få år før hjemfall foretar en investering som fører til større effektkapasitet. Spørsmålet er om dette er et alvorlig problem. Slike marginale investeringer kan være ønskelige fra samfunnets side, og da er det ikke noe galt i at det gis sterke incentiver til netttopp den type investeringer.

En pris per kWh er et enkelt mål. Et slikt mål kan imidlertid opptattes som urimelig, da noen sels­skaper kommer bedre ut enn andre. For eksempel vil verk med stor effektkapasitet og selskaper med stor magasinkapasitet, endog flerårsmagasiner, ha større mulighet for å fordele produksjon over døg­net, over sesonger og over år og kan dermed sikre en høyere gjennomsnittlig inntekt per kWh. I så fall bør en vekt ene de ulike elementene sammen slik at det blir en korreksjon av det enke målet pris per kWh. Dette vil i så fall være helt parallelt til dagens grunnrentebeskatning, hvor en før 1997 hadde en avgift per kWh og etter den tid har hatt en mer komplisert regel der ulike elementer vektes sammen.

Så langt har vi antatt at konsesjonær vil ønske videre drift. Men konsesjonæren kan ikke påleg­ges videre drift. Hva dersom konsesjonæren får til­bud om videre drift, men takker nei? Bør konsesjo­næren i så fall få en kompensasjon for den andelen av den unesakktede grunnrente den går glipp av? Hvis den skal få en slik kompensasjon, vil det være naturlig at den får et beløp tilsvarende 1-X av den unesakktede grunnrenten som ville blitt realisert ved eventuell videre drift. Men er det naturlig at konsesjonæren i det tilfellet får en slik kompensa­sjon, all den tid den har takket nei til et slikt tilbud? I talleksempelet vi gjenga over, der X=0,5, vil en kompensasjon lik 1-X innebære at det offentlige

---

4 Alternativet kunne for eksempel være å ta utgangspunkt i det som er kalt veide vedlikeholdssubjekter (VVO). Men da ville en straks ha tatt utgangspunkt i selskapsspesifikke kostnader, hvilket er problematisk ut fra hensynet diskutert over.
skal betale konsesjoner 10 øre/kWh av all fremtidig produksjon. Det er åpenbart at en slik ordning kan lede til spekulasjon. En konsesjonær kan velge å ta en slikker gevinst i dag i stedet for å velge videre drift. Det eneste naturlige i en slik situasjon er å ta til etterretning at konsesjonøren ønsker ikke å drive videre, og dermed konstaterer at konsesjonøren har takket nei til den eventuelle gevinst forbuddet med videre drift. Følgelig bør ordningen være slik at en konsesjoner som takker nei til videre drift ikke får noen kompensasjon.

Dersom det offentlige velger å benytte seg av sin rett til hjemfall og ikke ønsker at verket skal drive videre, er situasjonen en helt annen. Da er det ikke konsesjonøren som har valgt å avbryte driften, og det kan være naturlig at konsesjonøren får en kompensasjon. Men anleggets fremtidige verdi er nå ikke lenger knyttet opp mot videre drift, hvilket innebærer at anlegget ikke lenger benyttes til å realisere en grunnrente. Da er det naturlig at kompensasjonen, som skal utgjør 1-X av verdien av anlegget, knyttes direkte til anleggets substansverdi. Med det menes verdien av det fysiske anlegget på hjemfallstidspunktet, takseret ut fra en rekke komponenter.

Et siste alternativ er at det offentlige benytter seg av sin rett til å overta hele anlegget for videre drift. Da vil anlegget generere en grunnrente, og i det tilfelle er det naturlig at konsesjonøren får betalt en andel 1 - X av den ubeskattede grunnrenten fra videre drift.

### 3.4 Totalhjemfall kombinert med foregrepet hjemfall

Så langt har vi omtalt incentivene som gjelder ved partielt hjemfall. Totalhjemfall kombinert med foregrepet hjemfall har mange av de samme virkningene. La meg forklare det nærmere.


### 4. Fastsettelse av andelen som hjemfaller

I avsnitt 2 ble det argumentert for at andelen som hjemfaller (X) kan settes lavere enn 100 prosent, enten ut fra effektivitetsmessig eller ut fra politiske hensyn. Jeg vil her konsentrere meg om det andre forholdet, nærmere bestemt hensyn til effektiv ressursbruk. Eventuelle politiske argumenter knyttet til kompensasjon vil måtte supplere min argumentasjon, og innebære at X settes lavere enn det jeg her vil foreslå.

Det er to forhold som må drøftes når en skal vurdere hvordan andelen som hjemfaller påvirker ressursbruken. For det første er det et spørsmål om hvordan investeringsincentivene påvirkes. I avsnitt 4.1 drøfter vi det for de to hovedmodellene, i lys av praksen i avsnitt 2.5 over. For det andre er det for ett av alternativene – partielt hjemfall med betaling for videre drift – nødvendig å drøfte hvordan en tar hensyn til forskjell mellom verk. For høy hjemfallsandel kan lede til at en del verkt kommer dårlig ut og heller her om foregrepet hjemfall, hvilket kan skape ikke ubetydelige administrative kostnader. Vi drøfter dette i avsnitt 4.2.

#### 4.1 Investeringsincentiver

Som forklart i det forgående, er det forskjell på de to hovedmodellene hva angår investeringsincentiver.

Modellen med partielt hjemfall og deleiers synes å lede til underinvestering i tiden før hjemfall. Konsesjonøren kan fristes å ta utsett investeringen, for dermed å få det offentlige til å dekke en andel X av investeringen etter hjemfallstidspunktet. Det er vanskelig å se mulige løsninger som bør forhåpentlig før det on det problemet. Desto større andel som hjemfaller, desto større er problemet forbundet med underinvestering. Sett i et sikkert perspektiv er det nokså naturlig å kanskje å forhåpentlig før det on det problemet.

Modellen med partielt hjemfall og betaling for videre drift vil også i utgangspunktet lede til underinvestering i tiden før hjemfallstidspunktet. Men i motsetning til den andre hovedmodellen, er det i denne modellen i prinsippet mulig å bøte på noe av denne uheldige effekten på investeringen gjennom
måten modellen implementeres på. En kan delvis unngå at investeringene utsettes ved å gjøre forholdene mindre påvirkbare for verken, for eksempel ved å beregne et verks produksjon - grunnlaget for hvor mye som betales for videre drift - i flere år før hjemfallstidspunktet.

Alt i alt er det derfor grunn til å tro at problemet forbundet med utsatte investeringer er større i en modell med delt eierskap enn i en modell med betaling for videre drift.

4.2 Forskjeller mellom verk

Hovedmodellen der konsesjonæren betaler for videre drift etter hjemfall reiser spørsmålet om hvordan en skal fastslå hvor mye hvert verk skal betale. En sjablongmessig tilnærming vil ende opp med at en for eksempel foreslår at alle verk må betale samme absolutte pris per kWh. Dersom det er forskjeller i inntekter og kostnader per kWh mellom verk, kan det skape problemer. Noen verk kan så oppleve utomordentlig med videre drift. I så fall er det foreslått at de kan be om forhandlinger, og dermed ber om å bli behandlet helt analogt til dagens ordning med foregrepet hjemfall. Men nettopp den type ordning er ressurskreftig for både verk og det offentlige, og det er gode grunner til å prøve å unngå det. Hvis det er store forskjeller mellom verk er det særlig grunn til å bekymre seg for dette forholdet. La oss her se nærmere på hvorvidt det er forskjeller mellom verk, og fokusere på henholdsvis inntekts- og kostnadssiden.

4.2.1 Inntekter

Kraft er et homogent produkt, hvilket innebærer at på et gitt tidspunkt vil ethvert kraftverk stå overfor samme pris. Slik sett er det naturlig å la alle verk stå overfor samme pris per kWh. Men til tross for dette kan det være forskjeller mellom verk hva angår inntekt per kWh. For eksempel vil verk med stor effektkapasitet og selskaper med stor magasinkapasitet, endog flerårsmagasiner, ha større mulighet for å fordele produksjon over døgnet, over sesonger og over år og kan dermed sikre en høyere gjennomsnittlig inntekt per kWh. I så fall bør en vekte de ulike elementene sammen slik at det blir en korreksjon av det enkle målet pris per kWh.

Det er forskjeller mellom verk hva angår inntekt per kWh. Problemet er imidlertid at en per i dag vanskelig kan si noe om hvordan eventuelle forskjeller mellom verk vil være om 60-70 år, når hjemfall er aktuelt. På den ene siden kan forskjeller mellom verk bli enda større, da en noe lettere integrering med termisk produksjon kan gi verk med stor fleksibilitet (stor effekt- og magasinkapasitet) større muligheter for å unytte prissystemer over døgnet og over sesongen. På den annen side kan integrering mot omkringliggende termiske systemer bli så omfattende at prisene langt på vei utjevnes. I så fall vil en metode der alle verk står overfor samme pris per kWh være naturlig. Gitt at det er så usikkert på det nåværende tidspunkt, er det naturlig å la det være åpent hvorvidt pris per kWh skal vektes ut fra effektkapasitet, magasinkapasitet og eventuelt andre forhold. Det er slik vi ser det grunn til å tro at det er gode muligheter til å finne veier som eventuelt fanger opp forskjeller mellom verk, dersom det er tilfelle når hjemfall nærmere seg om 60-70 år.

4.2.2 Kostnader

Det neste problemet som oppstår er eventuelle forskjeller i kostnader mellom ulike verk. Hvis en velger en sjablongmessig tilnærming, for eksempel at samtlige verk må betale y NOK/kWh for videre drift, kan det tenkes at de verkene med høyest kostnader rett og slett ikke finner det lønnsomt å si ja til videre drift. Da er forslaget at de kan be om foregrepet hjemfall slik den har vært praktisert frem til nå, der en gjennom forhandlinger kommer frem til hva en må betale for videre drift. I så fall inndrives all grunnrente.

Det kan imidlertid være gode grunner til å unngå den type forhandlinger, da den type løsning innebærer bruk av tid og ressurser både av det offentlige og av de verk som er involvert i slike forhandlinger. Slik sett er det naturlig å spørre om en kan sette en X som er lavere enn 100 prosent, og dermed redusere antallet verk som ber om forhandlinger.

Hvis det er store forskjeller i kostnader mellom verk, er det problematisk å benytte en sjablongmessig metode. I et slikt tilfelle må X settes høyt for å unngå at for mange verk ber om forhandlinger. Hvis det derimot er små forskjeller i kostnader mellom verk, kan X settes lavt før at mange verk ber om forhandlinger. La oss betrakte variasjonen i kostnader mellom verk. Vi tar som utgangspunkt beregninger som er gjort i sekretariatet for Hjemfallsutvalget.5 Deres beregninger bygger på en rekke forutsetninger. Vi vil ikke gå inn på alle disse forutsetningene her, men fokusere på dette med mulige forskjeller i kostna-

5 Mine beregninger tar utgangspunkt i beregninger fra Olje- og energidepartementet.
der mellom verk. La oss først betrakte driftskostnader. Forskjellen mellom ulike verk er illustrert i tabell 2.1.

Vi ser av figuren at 92 prosent av all produksjon har en driftskostnad som er lik 3-4 øre/kWh eller lavere.

Tilsvarende kan vi betrakte reinvesteringskostnader. Disse kostnadene er mer komplisert å anslå, da de avhenger av forutsetninger om anleggenes levetid og når reinvesteringene foretas. Men la oss betrakte et mellomtilfelle, hentet fra beregninger utført av sekretariatet.6 Se tabell 2.2.

Vi ser at i dette tilfellet vil 94 prosent av all produksjon ha en reinvesteringskostnad som er lik 2-3 øre/kWh eller lavere.

Det er vanskelig å ha en klar formening om den eventuelle samvariasjonen mellom drifts- og utskiftningskostnader. Hvis det var en negativ samvariasjon, vil det innebære at opp mot 100 prosent av all produksjon hadde en kostnad forbundet med drift og utskifte- ning lik 6 øre/kWh eller mindre. Men vi har ikke grunnlag for å hevde det. Hvis vi derimot antar at det er liten grad av korrelasjon, vil vi kunne anta at grovt regnet 90 prosent av total produksjon har en kostnad forbundet med drift og utskifting lik 6 øre/kWh.

Ved å sette en kostnad per kWh lik 6 øre/kWh har en følgelig valgt et relativt høyt anslag sam-

6 Beregninger foretatt av Olje- og energidepartementet.

menlignet med det som kan karakteriseres som gjennomsnittet i næringen. På den annen side er det større variasjon mellom verk dersom en betrakter andelen av verk i hver gruppe i stedet for andel av produksjonen. Det er mange små verk som har relativt høye kostnader. Dette gjelder særlig driftskostnader, hvor det er 3 verk som har mer enn 8 øre/kWh bare i driftskostnader. Dette innebærer at det kan være noen verk som ikke ville finne det lønnsomt med videre drift dersom X ble satt til 100 prosent og kostnaden var anslått til 6 øre/kWh. Dersom hvert verk har samme vek- t, vil en få at gjennomsnittlig driftskostnad som er lik 3,8 øre/kWh. Tilsvarende kan en foreta et anslag på gjennomsnittlig utskiftningskostnad for hvert verk, og det er omlag 2 øre kWh. Følgelig ser vi at et anslag på total kostnad på 6 øre/kWh er omlag snittet dersom en vekt i forhold til hvert verk.

La oss derfor la 6 øre/kWh være gjennomsnittet. Samtidig er vi opptatt av å unngå at for mange verk har incentiver til å be om forhandlinger. Det kan vi oppnå ved å sette en X som er lavere enn 100 prosent. La oss for eksempel anta at X er 80 prosent. Hvor stor kan da kostnaden maksimalt være for at et verk skal ønske videre drift uten å

7 For å finne tallet 2 øre/kWh har vi veid tallene for gjennomsnittlig pris i hver av gruppene i alternativ C med andelen av verk i hver av de fem gruppene.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Gjenstående levetid C</th>
<th>5-10 MW</th>
<th>10-20 MW</th>
<th>20-50 MW</th>
<th>50-100 MW</th>
<th>&gt; 100 MW</th>
<th>Alle</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>NV 0-20 øre, ann 0-1 øre</td>
<td>2</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>19</td>
<td>42</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>NV 20-40 øre, ann 1-2 øre</td>
<td>26</td>
<td>26</td>
<td>56</td>
<td>62</td>
<td>52</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>NV 40-60 øre, ann 2-3 øre</td>
<td>39</td>
<td>42</td>
<td>33</td>
<td>16</td>
<td>3</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>NV 60-80 øre, ann 3-4 øre</td>
<td>19</td>
<td>17</td>
<td>7</td>
<td>4</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>NV 80-100 øre, ann 4-5 øre</td>
<td>7</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>NV &gt; 100 øre, ann &gt; 5 øre</td>
<td>7</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabell 2.2 Spredning av utskiftningskostnader; prosent av produksjon
be om forhandlinger? Det avhenger kritisk av hvor høy pris en oppnår i markedet. Dersom prisen er 22 øre/kWh, vil et verk med knapt 8 øre/kWh fortsatt finne videre drift lønnsomt. Hvis derimot prisen er 30 øre/kWh, vil et verk med et sted mellom 9 og 10 øre/kWh finne det lønnsomt med fortsatt drift.

Tallene som her er gjengitt illustrerer hvor stor usikkerhet det er forbundet med slike anslag. Men det illustrerer også at en X under 100 prosent kan med et gøre flere verk interessert i videre drift uten å be om forhandlinger. Her har vi brukt eksempel der X er lik 80 prosent. Det er verdt å merke seg at med en slik X vil den totale inndragning av verdier på 92 prosent, ikke 80 prosent. Det skyldes at i tillegg til inndragning ved hjemfall må det tas høyde for at det også inndras verdier i form av skatter og konsesjonskraft og -avgifter. Sett i et slitt perspektiv vil staten kunne inndra en svært stor andel av de totale verdiene som genereres i sektoren selv om en setter X betydelig under 100 prosent.

5 Noen avsluttende merknader

I dette notatet har jeg drøftet partielt hjemfall. En slik modell innebærer at konsesjonær på hjemfallstidspunktet får drive videre etter hjemfall, og kun en andel av ubeskattet rente inndrast til det offentlige på hjemfallstidspunktet. En slik ordning har flere fordeler. For det første kan en, med eventuelt unntak for visse spesielle tilfeller, unngå ordningen med foregripende hjemfall, en ordning som er administrativt krevende både for det offentlige og for konsesjonærer. For det andre kan en – avhengig av hvordan en utformer partielt hjemfall – dempe de uheldige effektene på investeringene av hjemfall. For det tredje kan en gjennom valg av hjemfallssandel også innbake en kompensasjon til konsesjonærer, dersom det er ønskelig ut fra politiske hensyn. For det jfere unngår en å innsöe en hovedmodell der all kraftverksproduksjon hjemfaller til det offentlige på et gitt tidspunkt hvis en ikke foretar seg noe, hvilket er tilfelle i modellen med total-hjemfall.

Jeg har drøftet to hovedmodeller for partielt hjemfall. En mulighet er at det offentlige får en eierandel i det hjemfalte anlegget, noe som for eksempel kan implementeres ved en sameiemoell fra hjemfallstidspunktet. En annen mulighet er at konsesjonærer på hjemfallstidspunktet må betale for videre drift etter hjemfallstidspunktet. Modellen med delt eierskap vil ha uheldige effekter hva angår investeringsincentiver. Ved en modell med betaling for videre drift vil en i prinsippet kunne unngå det gjennom måten modellen implementeres på, men det er et åpent spørsmål om en i praktisk sitt fulle ut kan korrigere for problemene forbundet med investeringer. Dessuten vil en ved den sistnevnte modellen og måtte ta høyde for at verk er forskjellig og unngå at noen verk blir pålagt en betaling som overskrider ubeskattet grunnrente. Ved delt eierskap vil en unngå slike problemer, hvilket gjør en modell med delt eierskap til en enklere modell. På den annen side kan modellen med delt eierskap ha andre problematiske sider, for eksempel de eventuelle problemer forbundet med å koordinere de ulike eieres interesser, som jeg ikke har drøftet i dette notatet.

Jeg har drøftet fastsettelsen av X, den andelen av ubeskattet grunnrente som inndras ved hjemfall. Det ble pekt på at det er to forhold som er av betydning for valget av X: For det første hensynet til effektiv ressursbruk, og for det andre fordelingsmessige hensyn. Jeg gjør oppmerksom på at jeg kun har drøftet valget av X ut fra hensynet til effektiv ressursbruk.

Hjemfall som sådan kan ha uheldige effekter på insentivene til å investere, og det har blitt trukket frem som et argument for å ha en lav X. Men etter min mening er det flere forhold som taler for at en kan sette X relativt høyt uten at dette leder til store samfunnsøkonomiske tap. For det første er det typisk tale om at investeringer utsettes, ikke bortfaller helt. Dermed er eventuelle skadevirkninger for samfunnet begrenset. For det andre kan en utforme ordningen med partielt hjemfall slik at det enkelte verk i minst mulig grad kan påvirke beløpet som må betales for videre drift. Dermed kan en sikre at investeringene i liten grad påvirkes, selv om store deler av grunnrenten inndras. Dette siste argumentet er imidlertid aktuelt kun for modellen med betaling for videre drift.

Det er forskjeller i kostnader mellom verk, hvilket taler for en X lavere enn 100 prosent. På den måten kan en hindre at for mange verk blir nødt til å be om forhandlinger om foregripende hjemfall. Etter min mening vil en svært stor andel av alle verk kunne finne det lønnsomt med en sjåbrongmessig tilnærming dersom en tar gjennomsnittlig kstonad for verk (hvert verk veier like mye) og setter X lik 80 prosent. Men, som drøftingen over bør vise, er det stor usikkerhet forbundet med et slikt anslag. Ved delt eierskap modellen er ikke dette en aktuell problemstilling, da verkene ikke betaler noe beløp for videre drift. På den annen side er det grunn til å tro at modellen med delt eierskap er mindre gunstig enn modellen med betaling for videre drift hva angår investeringsincentivene.
Sist, men ikke minst, vil det kunne tenkes at X settes lavere enn det som her er antydet ut fra fordelingsmessige hensyn. Det vil i så fall innebære at det i valget av X også er innbakt hensynet til kompensasjon til eierne av verk. Det er politiske vurderinger som eventuelt må begrunne en lav X.

Referanse for vedlegg 2
EØS-rettsslig vurdering av hjemfallsinstituttet

Førsteamanuensis dr. juris Olav Kolstad 5. november 2004

1 Innledning

1.1 Problemstillingen

Jeg er av Hjemfallsutvalget gitt i oppdrag å redigere for de skranker EØS-avtalen utgjør for utformingen av hjemfallsinstituttet. EFTA Surveillance Authority (ESA) har gjennom en grunngitt uttalelse ("reasoned opinion") gjort gjeldende at reglene om konsesjon for erverv av vannfall etter industrikonsesjonsloven er i strid med EØS-avtalen. EFTA Surveillance Authority (ESA) har gjennom en grunngitt uttalelse ("reasoned opinion") gjort gjeldende at reglene om konsesjon for erverv av vannfall etter industrikonsesjonsloven er i strid med EØS-avtalen.

ESAs hovedpunkter er den ulikhet i rammevilkår offentlige og private aktører er underlagt etter industrikonsesjonsloven. Uavhengig av den prosess ESA har initiert har Norge iverksatt arbeid for å vurdere konsesjonsregelverket. Hjemfallsutvalget har som en del av dette arbeidet blitt gitt i oppgave å vurdere hjemfallsinstituttets utforming. I denne forbindelse må Norges handlingsrom i forhold til EØS-avtalens regler avklares, og det er formålet med dette arbeidet.

Det er tre hovedmodeller som skal vurderes som grunnlag for utformingen av et fremtidig hjemfallsinstitutt. Den første modellen er dagens modell. Den andre modellen er å innføre et eiernøytralt hjemfallsinstitutt, der offentlige og private aktører underlegges like regler om hjemfall. Som et ledd i dette gir offentlige aktører tidsbegrønt konsesjon med vilkår om hjemfall ved konsesjonstidens utløp, vilkår offentlige aktører ikke er underlagt etter det gjeldende konsesjonsregime. Innføringen av et eiernøytralt hjemfallsregime vil skje fra det tids- punktet eventuelle nye hjemfallsregler i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven trer i kraft. Det tredje alternativen er en transaksjonsmodell der vilkår om hjemfall for vannfall som i dag ikke er underlagt et slikt vilkår, blir tilknyttet vannfall eller eierandel i vannfall dersom det skjer et salg av vannfall eller eierandel i vannfall, eller ved salg av eierandel i selskap som har eierandel i vannfall. Frem til en eventuell transaksjon skjer vil det ikke skje noen endring i forhold til plikt om hjemfall for slike vannfall. Det viktigste skillen mellom et eiernøytralt hjemfallsinstitutt og transaksjonsmodellen er således tidspunktet for innføringen av vilkår om hjemfall.

I det videre vil jeg først undersøke om dagens hjemfallsregime er i overensstemmelse med EØS-avtalens regler. Jeg vil deretter undersøke om EØS-avtalens oppstiller skranker for innføringen av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt og for innføringen av en transaksjonsmodell.

1.2 Sammenfatning

EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at
EØS-avtalens artikkel 125 må tolkes slik at artikkel 125 aksepterer særskilte eiendomsrettslige ordninger. Industrikonsejsjonsoven og vassdragsreguleringsovens regler om hjemfall, som har til resultat at eiendomsretten går tilbake til staten, er derfor ikke i seg selv i strid med EØS-avtalen. Den nærmere utformingen av særskilte eiendomsrettslige ordninger må allikevel skje under hensyntagen til EØS-avtalens bestemmelser, og EØS-avtalen vil komme til anvendelse på den nærmere utforming av hjemfalsordningen.

EØS-avtalens artikkel 31 forbyr ”restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium”. Selv om industrikonsejsjonsoven og vassdragsreguleringsoven ikke formelt skiller mellom norske og utenlandske aktører, vil utenlandske aktører forskjellsbehandles i forhold til offentlige aktører m.h.t. vilkår om hjemfall. Således vil aktører fra andre EØS-land få tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall, mens offentlige aktører gis tidsbegrensede konsesjoner uten vilkår om hjemfall. Aktører fra andre EØS-land stil- les således mindre gunstig enn en gruppe nasjonale aktører. Dette representerer en restriksjon som rammes av forbudet i EØS-avtalens artikkel 31. Unntaket i EØS-avtalens artikkel 33 for forskjellsbehandling som er nødvendig av hensyn til ”offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen” kommer ikke til anvendelse på reglene om vilkår om hjemfall. De hensyn som ligger bak hjemfalsinstituttet kan ikke begrunne et unntak på bakgrunn av den ulovfestede lære om tvingende allmenne hensyn.

Industrikonsejsjonsoven og vassdragsreguleringsoven regler om hjemfall vil også representerer restriksjoner på de frie kapitalbevegelsene og vil rammes av forbudet i EØS-avtalens artikkel 40. Dette fordi ordningen gjør det mindre attraktivt for investorer fra andre EØS-land å investere i kraftproduksjon i Norge og i eierandeler i selskap som driver kraftproduksjon, da private kraftproduensenter er underlagt strengere rammevilkår enn offentlige kraftproduensenter gjennom vilkår om hjemfall. Heller ikke i forhold til forbudet i artikkel 40 kan de hensyn som ligger til grunn for hjemfalsinstituttet begrunne et unntak etter læren om tvingende allmenne hensyn.


EØS-avtalens artikkel 61 forbyr ”støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vri eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer” dersom støtten ”påvirker samhandelen mellom avtalepartene”. Konsesjoner uten vilkår om hjemfall er ikke støtte i seg selv. Offentlige aktører får allikevel, ved å slippe den byrde vilkår om hjemfall representerer, en fordel innenfor konsesjonsregelverket sammenlignet med private aktører. En forskjellsbehandling av aktører innenfor et regelsett som gir bestemte aktører økonomiske fordelers vil representere statsstøtte dersom forskjellsbehandlingen ikke kan begrunnes i ”systemets logikk”. Det er ikke tilfellet for industrikonsejsjonsoven og vassdragsreguleringsoven ulikebehandling m.h.t. vilkår om hjemfall. Den fordel offentlige konsesjonærer får sammenlignet med private aktører ved å ikke bli pålagt den økonomiske byrde et vilkår om hjemfall representerer, er derfor statsstøtte som rammes av forbudet i artikkel 61. Ingen av unntakene i bestemmelsen vil komme til anvendelse. Etter EØS-avtalens artikkel 62(1) er ordningen å betrakte som bestående støtte. Dette innebærer at ordningen vil kunne implementeres inntil EØS har truffet vedtak om at ordningen er uforenlig med artikkel 61.

De tre modellene for eiernøytralt hjemfall, d.v.s. modellene for totalhjemfall, partielt hjemfall og totalhjemfall med kompensasjon i form av etteroppjør, innebærer ikke noen hindringer for etableringsretten eller de frie kapitalbevegelsene, og er derfor ikke i strid med EØS-avtalens artikkel 31 eller artikkel 40. Derimot vil forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61 kunne ha betyd-
ning for implementeringen av et eierøytnalt hjemfallsinstitutt. Ordfeningen med eierøytnalt total-hjemfall implementeres ved at offentlige aktører gis tidsbegrensede konsesjoner på 75 år fra loven-dringsstidspunktet. Forskjellen i konsesjonsperioden for offentlige aktører og private aktører som er gitt konsesjoner med varighet på 60 år innebærer en fordel for de offentlige aktørene som er å betrakte som statsstøtte i strid med artikkel 61. Modellen for partielt hjemfall reiser ingen problemer i for hold til forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61. Modellen for totalhjemfall med kom pensasjon gjennom en etteroppgjør vil heller ikke reise problemer i forhold til EØS-avtalens artikkel 61, forutsatt at kompensasjonen tilsvarer den verdi konsesjonerene har tilført kraftproduksjonssamme som omfattes av den enkelte konsesjon i kon sesjonsperioden.

Etter transaksjonsmodellen vil offentlige aktører først underligge villakt som hjemfall i forbindelse med at det skjer et salg av vannfall eller eier andeler i vannfall, eller ved salg av eierandeler i sel skap som eier vannfall eller har eierandeler i slike. Modellen forutsetter at de folkerettlske forpliktel sene Norge har påtatt seg i EØS-avtalen ikke har tilbakevirkende kraft. Implementeringen av en transaksjonsmodell krever så omfattende endringer i hjemfallsinstituttets hjemmelsgrunnlag at sterke argumenter taler for at man ved implementeringen av en transaksjonsmodell ikke vil kunne påberoke forbudet mot å gi EØS-avtalen tilbake virkende kraft. Modellen vil i så fall måtte underleg ges en helhetlig vurdering i forhold til EØS-avta len, der også konsesjoner gitt før 1.1.1994 trekkes inn i vurderingen. Den forskjellsbehandling som dagens hjemfallsregime representerer, og som transaksjonsmodellen eventuelt vil videreføre, vil innebære restriksjoner i strid med forbudene i artikkel 31 og 40. Videre vil det å knytte krav om konsesjon til enkelttransaksjoner i seg selv representer et unolig restriksjon etter EØS-avtalens artikkel 40, og vil representer et unolig restriksjon etter artikkel 31. Transaksjonsmodellen reiser ingen særlige problemer i forhold til forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61.

2 EØS-rettslig vurdering av dagens hjemfallsinstitutt

2.1 Opplegget
Vurderingen av dagens hjemfallsinstitutt i forhold til EØS-avtalen vil ta utgangspunkt i de rettsprøsmåln som har vært reist i tvisten mellom ESA og Norge om industrikonsesjonslovens forenelighet med EØS-avtalens. EFTA Surveillance Authority (ESA) har vurdert konsesjonsregimet for erverv av vannfall etter industrikonsesjonsloven, der under reglene om hjemfall, i forhold til EØS-avtalens regler om etableringsfrihet og fri bevegelse av kapital. ESA har konkludert med at industrikon sesjonslovens regler om konsesjon ved erverv av vannfall er i strid med forbudet i EØS-avtalens artikkel 31 om etableringsfrihet og artikkel 40 om fri bevegelse av kapital, og at ESA har vurdert det som et forbud mot konsesjon etter artikkel 61. Modellen for totalhjemfall med kom pensasjon gjennom en etteroppgjør vil heller ikke reise problemer i forhold til EØS-avtalens artikkel 31, forutsatt at kompensasjonen tilsvarer den verdi konsesjonerene har tilført kraftproduksjonssamme som omfattes av den enkelte konsesjon i kon sesjonsperioden.

Etter transaksjonsmodellen vil offentlige aktører først underligge villakt som hjemfall i forbindelse med at det skjer et salg av vannfall eller eier andeler i vannfall, eller ved salg av eierandeler i sel skap som eier vannfall eller har eierandeler i slike. Modellen forutsetter at de folkerettlske forpliktel sene Norge har påtatt seg i EØS-avtalen ikke har tilbakevirkende kraft. Implementeringen av en transaksjonsmodell krever så omfattende endringer i hjemfallsinstituttets hjemmelsgrunnlag at sterke argumenter taler for at man ved implementeringen av en transaksjonsmodell ikke vil kunne påberoke forbudet mot å gi EØS-avtalen tilbake virkende kraft. Modellen vil i så fall måtte underleg ges en helhetlig vurdering i forhold til EØS-avta len, der også konsesjoner gitt før 1.1.1994 trekkes inn i vurderingen. Den forskjellsbehandling som dagens hjemfallsregime representerer, og som transaksjonsmodellen eventuelt vil videreføre, vil innebære restriksjoner i strid med forbudene i artikkel 31 og 40. Videre vil det å knytte krav om konsesjon til enkelttransaksjoner i seg selv representer et unolig restriksjon etter EØS-avtalens artikkel 40, og vil representer et unolig restriksjon etter artikkel 31. Transaksjonsmodellen reiser ingen særlige problemer i forhold til forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61.
Konsesjonsregimet for vannfall etter industrikonsesjonsloven

Erverv av fallrettigheter med tilhørende installasjoner av andre enn staten krever konsesjon etter industrikonsesjonsloven § 1, 1. ledd. Fallrettigheter omfatter eiendomsrett, bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett til vannfall.

Det oppstilles i loven forskjellige vilkår for tildeling av konsesjon til private og offentlige aktører. Etter industrikonsesjonslovens § 2, ledd kan konsesjon gis til personer, private selskap eller utenlandske selskaper dersom ”særlige omstendigheter” foreligger. Norske kommuner, fylkeskommuner og foretak organisert etter statsforetaksloven kan etter § 3 få konsesjon ”når ikke allmenne hensyn talar imot”. Det samme gjelder selskap hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av norske kommuner, fylkeskommuner eller statsforetak. Konsesjon til private foretak etter industrikonsesjonsloven må således begrunnes spesielt i ”særlige omstendigheter”, mens for kommuner og fylkeskommuner legger loven opp til at det må begrunnes at vilkårene for konsesjon ikke er oppfylt.

Konsesjon gis til private aktører for en periode på 60 år, jf. industrikonsesjonslovens § 2, post 17. Det følger av § 4, 3. ledd at konsesjon kan gis på ubegrenset tid til statsforetak, kommuner, fylkeskommuner og selskap eit med minst 2/3 av kommuner og fylkeskommuner, jf. også 4. ledd der det fremgår at § 2, post 17 ikke kommer til anvendelse for disse aktørene.

Etter industrikonsesjonsloven hjemfølser ved konsesjonstidens utløp for private vannfallet m.v. til staten med full eiendomsrett og uten vederlag, jf. § 2, post 17. Det fremgår av § 4, 4. ledd at det ikke kan knyttes vilkår om hjemfall til konsesjoner gitt statsforetak, kommuner, fylkeskommuner og selskap eit med minst 2/3 av kommuner og fylkeskommuner. Der konsesjon er gitt på ubegrenset tid til offentlige aktører er det ikke aktuelt med et hjemfall med mindre de offentlige aktørene tar skritt som leder til at konsesjonen opphører.


Overdragelse av vannfall fra offentlige til private aktører utløser konsesjonsplikt etter § 1, og konsesjon gis etter § 2 på de vilkår bestemmelser foreskriver. Dersom kommuner eller fylkeskommuner selger seg ned i selskaper som innehar konsesjon etter industrikonsesjonsloven slik at de blir sittende med mindre enn 2/3 av kapitalen og stemmene, utløser dette etter § 4, 1. ledd, 3. punktum forføljesrett for staten til selskapsandelen som selges.

Vassdragsreguleringer som skal øke et vassdrags vannføring, og dermed et vannfalls produksjons­evne, krever konsesjon etter vassdragsreguleringsloven. Etter lovens § 2 kreves det for andre enn staten for å foreta vassdragsreguleringer som øker vannkraften i vannfall. Vilkårene for å få konsesjon er i utgangspunktet de samme for offentlige og private aktører. De nærmere vilkår knyttet til konsesjoner som gis er derimot forskjellig for private og offentlige aktører. I utgangspunktet skal konsesjoner gis for en periode på 60 år. For vassdrag hvor reguleringen skal nyttes til alminnelig kraftforsyning og vannkraften skal utnyttes av statsforetak, kommuner, fylkeskommuner eller selskap hvor kommuner og fylkeskommuner eier minst 2/3 av kapitalen og stemmene, kan konsesjon gis på ubegrenset tid.

Ved konsesjonstidens utløp kan staten etter § 10, post 4 kreve avstått til seg utan godtgjørelse reguleringenslike med tilleggende grunn og rettigheter og med de bygningene og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen. Hjemfallsretten vil i praksis kun ha betydning for private aktører som har tidsbegrenset konsesjon.

EØS-avtalens saklige virkeområde

Det er tvilsomt om en traktatparts oppfattninger ved traktatinnåelsen er et relevant tolkningsmoment ved tolkningen av EØS-avtalen etter de regler som gjelder for traktattolkning, så lenge oppfattin- 
genene ikke ble uttrykkelig adressert ved traktatinnåelsen. EØS-avtalens virkeområde må avgjøres på en bakgrunn av en tolkning av avtalen der ordlyden står i fokus. Det fremgår av EØS avtalens artikkel 1, nr. 1 at formålet med EØS-avtalen er å opprette et indre marked innenfor EØS:

"Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS."


Industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven er en del av den rammelovgivningen som gjelder for traktatinnåelsen, så lenge oppfattinhene ikke ble uttrykkelig adressert ved traktatinnåelsen. EØS-avtalens virkeområde må avgjøres på en bakgrunn av en tolkning av avtalen der ordlyden står i fokus. Det fremgår av EØS avtalens artikkel 1, nr. 1 at formålet med EØS-avtalen er å opprette et indre marked innenfor EØS:

"Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS."

Det indre marked i EØS skal i utgangspunktet omfatte all økonomisk aktivitet mellom medlemsstatene. EØS-avtalen unntar ingen tjeneste- eller varemarkeder fra EØS-avtalens virkeområde. EF-domstolen fastslo i Sml. 1997 s. 1-5789, Kommissjo­nen mot Italia under henvisning til tidligere praksis at elektrisitet er en vare i EF-traktatens forstand. Det samme må gjelde i forhold til EØS-avta­len.5 Det er ikke tvilsomt at norsk vannkraftproduksjon må ses som en del av energimarkedet innenfor EØS. Dette viser også Rdir. 96/92 EF ved­rørende felles regler for det indre marked for elektrisitet. Spørsmålet blir om reglene om tidsbegrønsede konsesjoner og hjemfallet regulerer vannkraft­produksjonen på en måte som berører den økono­miske aktiviteten mellom avtalestatene.

Industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven er en del av den rammelovgivningen, aktører som ønsker å produsere vannkraft underlegges. Lovene regulerer adgangen til markedene ved å stille krav om konsesjon ved erverv av vannfall og ved vassdragsregulering for øke vannfallens produksjonsevne. Lovene regulerer videre rammevilkårene for produksjonen gjennom de vilkår som kan settes i forbindelse med konsesjonstildelinger. Industrikonsesjonsloven og vassdragsregulerings­loven regulerer således produksjonen av vannkraft på en slik måte at den økonomiske aktiviteten mellom medlemsstatene berøres på en måte som har betydning for etableringen av et indre marked innenfor EØS.

Norge påberoper seg at industri­konsesjonslovens regler gjelder den norske stats forvaltning av naturressursene. Det er ingen bestemmelser i EØS-avtalen som unntar ressursforvaltning generelt eller forvaltning av vannfallsressursene spesielt fra EØS-avtalens anvendelsesområde.6 Tvert i mot nevnes "å sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene" i artikkel 73, nr. 1, bok­stav c som et mål avtalepartene vil arbeide mot innenfor miljøområdet i forbindelse med realiseringen av EØS. Innenfor EØS har det ikke blitt gjort unntak for regler vedrørende medlemsstatenes ressursforvaltning i forhold til EF-traktaten. Tvert i mot har ressursforvaltningen blitt regulert gjennom sekundærlovgivningen, noe Rdir. 94/22 EF om utdeling av lisenser offshore, Rdir. 96/92 EF ved­rørende felles regler for det indre marked for elektrisitet og gassmarkedsdirektivet (Rdir. 98/30 EF) er eksempler på. Alle direktivene er blitt en del av EØS-retten, og er inkorporert i norsk rett. Det er således ingen ting i EØS-avtalen som tyder på at det kan opereres med et sett av ressursforvaltningshensyn som faller utenfor EØS-avtalen på grunn av den tilknytning de har til spørsmålet om hvordan naturressursene skal forvalttes.

"Ressursforvaltning" er et vidt begrep som omfatter en rekke hensyn som den norske stats søker fremmet ved reguleringen av utnyttelsen av naturressursene. EØS-avtalens regler, og da særlig reglene om de fire friheter og statstøtte, kan begrense statens handlingsrom ved valg av styringsmidler ved reguleringen av markedene, der­under energimarkedet. Om de virkemidler som brukes til å fremme hensyn som omfattes av det vidte begrepet "ressursforvaltning" er forelignede med EØS-avtalen må da vurderes i forhold til det enkelte virkemiddel. I denne forbindelse kan det pekes på at EØS-avtalen anerkjenner avtalepartene rett til suverenitet over egne naturressurser. Dette innebærer at avtalepartene står fritt til å bestemme om naturressursene skal utnyttes eller ikke. Dersom avtalepartene først tar den avgjørende virkemiddel, vil EØS-avtalen regulere statens handlingsrom i det videre utforming av det regime som gjelder utnyttelsen av ressursene. De virkemidler staten benytter kan ikke sies å falle utenfor EØS-avtalen fordi de er en "integrt" del av stats suverenitet over egne naturressurser.

Reglene om tildeling av konsesjon og vilkårene om hjemfallet etter industri­konsesjonsloven og vass­dragsreguleringsloven faller således inn under EØS-avtalens saklige anvendelsesområde. Om de

---

5 Se særlig premiss 18.

6 Dette påpekes også i ESAs "reasoned opinion", se avsnitt 24.
Hensyn hjemfallsinstituttet skal ivareta får konsekvenser for den EØS-rettslige vurdering må vurderes konkrete i forhold til de aktuelle bestemmelsen i EØS-avtalen.

### 2.4 Artikkel 125

Norge gjør gjeldende at EØS-avtalens artikkel 125 er til hinder for anvendelsen av EØS-avtalen på industrikonsesjonslovens regler. EØS-avtalens artikkel 125 slår fast at avtalepartenes regler om eiendomsretten ikke påvirkes av EØS-avtalen:

"Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten."

Den norske stats ivaretakelsen av de ressursene vannfallene representerer er basert på offentlig eierskap. Den norske stat anser at offentlig eierskap er viktig for å sikre at vannfallene utvikles og utnyttes til beste for samfunnet som helhet. Gis privat adgang til å utnytte vannfallene hjemfaller disse til staten ved endt konsesjonsperioden. For offentlige aktører er det ikke behov for regler om hjemfall, da eierskapet til vannfallene hele tiden er på offentlige hender. Da reguleringen således skal sikre statlig eierskap, og statlig eierskap ikke er i strid med EØS-avtalen, gjør Norge gjeldende at EØS-avtalens artikkel 125 er til hinder for en anvendelse av avtalens regler på bestemmelsene i industrikonsesjonsloven om konsesjon for ervery av fallrettigheter.

Det følger av articlek 125 at EØS-avtalen ikke legger seg opp i avtalepartenes regulering av eierforhold, og at EØS-avtalen er nøytral i forhold til valget mellom statlig eller privat eieomdomsrett. EØS-avtalen er således ikke i veien for at staten kan eie og drive næringsvirksomhet.

Artikkel 125 respekterer det grunnleggende prinsipp innenfor EØS at offentlige og private markedsaktører skal gis likeartede rammeverk. Selve om artikkel 125 kan rettferdiggjøre å visse typer virksomhet forbøydelser offentlige aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Det er et grunnleggende prinsipp innenfor EØS at offentlige og private markedsaktører skal gis likeartede rammeverk. Selve om artikkel 125 kan rettferdiggjøre å visse typer virksomhet forbøydelser offentlige aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Dette har støtte i flere avgjørelser fra EF-domstolen.

Artikkel 125 respekterer det grunnleggende prinsipp innenfor EØS at offentlige og private markedsaktører skal gis likeartede rammeverk. Selve om artikkel 125 kan rettferdiggjøre å visse typer virksomhet forbøydelser offentlige aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Dette har støtte i flere avgjørelser fra EF-domstolen.

Versal på en konsesjon og vilkår om hjemfall for tidsbegrensende konsesjoner er faktorer som har kommersielle betydning for aktører som driver kraftproduksjon. Dersom konsesjonene utformes forskjellig i forhold til ulike aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Det er et grunnleggende prinsipp innenfor EØS at offentlige og private markedsaktører skal gis likeartede rammeverk. Selve om artikkel 125 kan rettferdiggjøre å visse typer virksomhet forbøydelser offentlige aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Dette har støtte i flere avgjørelser fra EF-domstolen.

Snart vilkår om hjemfall for tidsbegrensende konsesjoner er faktorer som har kommersielle betydning for aktører som driver kraftproduksjon. Dersom konsesjonene utformes forskjellig i forhold til ulike aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Det er et grunnleggende prinsipp innenfor EØS at offentlige og private markedsaktører skal gis likeartede rammeverk. Selve om artikkel 125 kan rettferdiggjøre å visse typer virksomhet forbøydelser offentlige aktører, vil forskjellene gi ulike rammebetingelser for virksomhetene. Dette har støtte i flere avgjørelser fra EF-domstolen.

"Selv om traktatens artikkel 295 ikke griper ind i medlemsstaternes ret til å innføre en orden, hvorefter offentlige myndigheter kan ekspropriere, er en sådan ordning imidlertid
omfattet af det grundlæggende principe om forbud mot forskelsbehandling, der ligger til grund for traktatens kapitel om etableringsretten".9

EF-traktaten er således ikke til hinder for at det innføres en ekspropriasjonsordning for bestemte typer næringsseier. Vilkårene for ekspropriasjon må allikevel ikke være forskjellige i strid med reglene som forbyr nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling og restriksjoner på etableringsedagen.

Den samme tolkningen av artikkel 295 ble lagt til grunn i Sml. 1999 s. I-3099, Klaus Konle mot Østerrike. Saken gjaldt et alminnelig krav om tillatelse for å erverve fast eiendom i Østerrike. Den østerrikske stat gjorde gjeldende at artikkel 295 hjemlet en ordning med krav til forutgående tillatelse til erverv av fast eiendom som gjorde det mulig for offentlige myndigheter å ivareta reguleringsmessige hensyn. Dette avviste EF-domstolen under henvisning til sin avgjørelse i Sml. 1984 s. 3677, Fearon mot Irish land Commission:

"[S]elv om de ejendomsrettige ordninger vedbliver at henhøre under den enkelte medlemsstat i henhold til traktatens artikel [295], fører bestemmelsen ikke til, at en sådan ordning ikke er omfattet av traktatens grundlæggende principper".10

Artikkel 295 hjemlet etter EF-domstolens oppfatning ikke en ordning med tillatelse for erverv av fast eiendom som muliggiører en forskjellsbehandling. I saken var det spørsmål om ordningen hindret de frite kapitalbevegelser, og dette spørsmålet måtte underlegges en vurdering i forhold til reglene om kapital i EF-traktaten. I dom av 23. september 2003, sak C-452/01, Ospelt uttalte EF-domstolen, under henvisning til Sml. 1999 s. I-3099, Klaus Konle mot Østerrike og Sml. 1984 s. 3677, Fearon mot Irish land Commission, at artikkel 295 ikke kunne hjemle en ordning som gjaldt krav om forhåndsgodkjenning ved erverv av eiendomsretten til jord- og skogbruksarealer.11 EF-domstolen slo deretter fast at reglene om frite kapitalbevegelser, innbefattet EØS-avtalens artikkel 40, kom til anvendelse på krav om forhåndsgodkjenning ved erverv av jord- og skogbruksseierområder som skulle sikre oppretholdelsen av et levedyktig jordbruks og av levedyktige gårdbruk.12

I Sml. 2002 s. I-4809, Kommisjonen mot Belgia drøftet EF-domstolen om belgiske myndigheters eierkontroll gjennom aksjer tillagt særlige rettigheter ("golden shares") var i strid med EF-traktaten. Det var ikke bestridt at ordningen representerte en restriksjon på de frite kapitalbevegelser. Spørsmålet var om restriksjonene var berettigede i forhold til EF-traktaten. EF-domstolen anerkjente at det kunne foreligge forhold ("betænkneligheder") som berettiget medlemsstatene å beholde innflytelse over for eksterne tjenester på områder av allmenn eller strategisk interesse.13 EF-domstolen avviste allikevel uttrykkelig at ordningene med "golden shares" kunne begrunnes med at den var et utslag av Belgias eiendomsrettsselige ordning:

"Disse betænkneligheder kan imidlertid ikke give medlemsstaterne adgang til at påberåbe sig deres ejendomsrettlige ordning, der er omhandlet i traktatens artikel [295], som begrundelse for hindringer af traktatens friheder, når disse hindringer er et resultat af privilegier, der er forbundet med medlemsstaternes aktionærstatus i en privatiseret virksomhed. Som det således fremgår af Domstolens praksis (jf. dom af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 38), fører denne artikel ikke til, at eksisterende ejendomsrettlige ordninger i medlemsstaterne ikke er omfattet af traktatens grundlæggende principper".14

Vurderingen av om det forelå hensyn som kunne berettige en restriksjon måtte vurderes i forhold til bestemmelsen i artikkel 56, som tilsvarer EØS-avtalens artikkel 40, eller i forhold til lærer om tvingende allmenne hensyn utviklet av EF-domstolen. EF-domstolen godtok at hensynet til forsyningssikkerheten på energisektoren i en krisesituasjon begrunnet de aktuelle restriksjoner.

I Saml. 2002, s. I-4781, Kommisjonen mot Frankrike vurderte EF-domstolen også foreneligheten av en ordning med "golden shares" med EF-traktatens bestemmelser om reglene om frite kapitalbevegelser. Frankrike hadde gjennom et dekret fra 1993 etablert en ordning med en særlig statsaksje i oljeselskapet ELF. Aksjen sikret den franske stat rett til å i forakt godkjenne enhver overskridelse av visse terskel for erverv av selskapsandel eller stemmerettigheter, og en vetorett vedrørende beslutninger om avståelse eller overdragelse til sikkerhet av aksjemajoriteten i

9 Premiss 7.
10 Premiss 38.
11 Premiss 24.
12 Se særlig premisse 27-32.
13 Premiss 43.
14 Premiss 44.
flere av ELFs sentrale datterselskaper. EF-domstolen anerkjente også i denne saken at en medlemsstat kunne ha et berettiget behov for å beholde innflytelse i selskaper av allmenn eller strategisk betydning. En regulering av eierinnflytelse til den franske stat kunne alikevel ikke begrunnes i forhold til EF-traktaten med at den var en del av den franske eiendomsrettsordningen som falt inn under artikkel 295.  

Om ordningen var berettiget i forhold til reglene om fri bevegelse av kapital måtte vurderes i forhold til artikkel 56, jf. EØS-avtalens artikkel 40, og i forhold til leren om tvingende allmenne hensyn. EF-domstolen anerkjente at det hensyn ordningen var begrunnet i, å garantere forsyningssikkerheten for oljeprodukter en kridesituasjon, var et legitimt hensyn. Da ordningen ikke var proporsjonal kom EF-domstolen alikevel til at den innebar en ulovlig restriksjon.

I Sml. 2002 s. 14731, Kommisjonen mot Portugal vurderte EF-domstolen regler som forbød utenlandske investorer å erverve mer enn et viss antall aksjer i bestemte portugisiske foretak, og som stilte krav om forhåndsgodkjenning av erverv av kapitalandeler som oversteg et bestemt nivå i navngitte nasjonale foretak. EF-domstolen kom til at ordningene representerte restriksjoner for den frie kapitalbevegelse mellem medlemsstatene. EF-domstolen anerkjente igjen uttrykkelig at det kunne foreligge forhold "betænkeligheder" som berettiget medlemsstatene å beholde innflytelse over foretak som utførte tjenester på områder av allmenn eller strategisk interesse. Virkemiddelet, en regulering av eierinnflytelsen til utenlandsske investorer i de aktuelle foretak, kunne alikevel ikke begrunne ordningen på bakgrunn av artikkel 295:

"Disse betænkeligheder kan imidlertid ikke give medlemsstatene adgang til at påberåbe sig deres ejendomsretlige ordninger, der er omhandlet i traktatens artikel [295], som begrunnelse for hindringer av traktatens friheder, når disse hindringer er et resultat av en administrativ godkendelsesordning vedrørende privatiserede virksomheder. Som det således fremgår av Domstolens praksis (Konledommen, præmis 38), fører denne artikel ikke til, at eksisterende ejendomsretlige ordninger i medlemsstatene ikke er omfattet av traktatens grundleggende principp".  

EF-domstolen drofjet deretter om ordningen kunne begrunnes i de hensyn som er nevnt i unntaksbestemmelsen i artikkel 73(d)(1) eller i tvingende allmenne hensyn. Ordningene kunne etter EF-domstolens oppfatning ikke berettiges på noen av disse grunnlag.  


2.5 Presentasjon av forbudene mot restriksjoner på etableringsadgang og kapitalbevegelser – forholdet mellom regelsettene

EØS-avtalen inneholder i artikkel 4 et generelt forbud mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling. Dette grunnleggende prinsipp utgjør kjerne i reglene om de såkalte fire friheter. Prinsippet er presisert i forbudbestemmelsene knyttet til den enkelte "frihet". I forhold til reglene om hjemfallsrett for staten er det prinsippets anvendelse på etableringsretten og retten til frie kapitalbevegelser som er relevante. EØS artikkel 31(1) forbyr "restriksjoner på etableringsadgang for statsborgere fra en av EFs

EOS artikel 40 forbyr "restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EF's medlemsstater eller EFTA-statene" og "forskjellsbehandling på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller stedet for kapitalanbringelsen". "Overføring av kapital" har blitt tolket vidt av EF-domstolen. En kapitalbevegelse kjennetegnes i utgangspunktet av at det skjer en ensidig verdioverføring mellom to stater, for eksempel i form av penger, men omfatter også overføring av eierskap til fast eiendom og av eierandeler i foretak, for eksempel aksjer, over landegrensene.

Grensene mellom reglene om etableringsretten og reglene om de frie kapitalbevegelser kan være problematisk å trekke. Det følger av Sml. 2000 s. I-2787, Baars at erverv av aksjer som gir innenhavere bestemmende innflytelse over et selskaps beslutninger omfattes av reglene om den frie etableringsretten. Erverv av eierandeler som ikke gir bestemmende innflytelse omfattes derimot av reglene om fri bevegelighet av kapital. Dersom reglene om hjemfald legger restriksjoner på utenlandske selskapers adgang til å erverve eierandelser i norske selskaper som har fallrettigheter, vil dette således kunne omfattes av artikel 41.

I Sml. 2002 s. I-4731, Kommisjonen mot Portugal fant ikke EF-domstolen det nødvendig å ta stilling til om forholdet måtte henføres til reglene om frie kapitalbevegelser eller reglene om etableringsretten. I saker der aktører fra en medlemsstat ønsker å etablere seg i en annen medlemsstat ved å kjøpe opp selskap der, er det en så nær sammenheng mellom muligheten til å foreta investeringer og muligheten til å etablere seg i landet at en restriksjon på investeringssfriheten også vil utgjøre en restriksjon på etableringsretten. Dersom artikkel 40 kommer til anvendelse på kjøp av eierandelser som ikke gir bestemmende innflytelse vil artikkel 30 komme til anvendelse på kjøp av eierandeler som gir slik innflytelse, og det er ikke nødvendig å skille mellom vurderingene etter artikkel 31 og etter artikkel 40 der begge typer transaksjoner foreligger:

"I det omfang den anføgte ordning indebærer restriksjoner på etableringsfriheten, er disse en direkte følge av hindringer for de frie kapitalbevegelser. Da der er fastslået en tilsidesættelse av [EF]-traktatens artikel [56], er det ikke nødvendig å behandle de anføgte foranstaltninger i forhold til traktatens bestemmelser vedrørende etableringsfriheten".

2.6 EØS-avtalens regler om rett til etableringsadgang

2.6.1 Hjemfallsinstituttet og forbudet i artikkel 31 mot etableringshindringer

EOS artikel 31(1) forbyr "restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium". Begrepet "restriksjoner" er vidt. I artikkel 31(2), som beskriver hva etableringsadgangen omfatter, vises det imidlertid kun til retten til å starte og utøve næringsvirksomhet på de vilkår etableringsstaten fastsetter for egne borgere. Dette kan tyde på at artikel 31 kun forby forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. EF-domstolen har allikevel tolkt "restriksjoner" videre til å omfatte tiltak som forby, medfører ulemper for eller gjør utøvelsen av etableringsretten mindre interesserant, jf. EF-domstolens avgjørelse i Sml. 2002 s. I-305, Varemesse-saken:


Industrikonsernsloven og vassdragsreguleringsloven skiller formelt sett ikke mellom norske og utenlandske aktører. Således kan foretak fra andre EØS-land få konsepsjon på de samme vilkår som norske, privateide foretak. Derimot opererer industrikonsernsloven og vassdragsreguleringsloven med ulike konsepsjonregimer for private og offentlige foretak. Etter industrikonsepsjonen er vilkårene for å få konsepsjon strengere for private enn for offentlige aktører, jf. lovens § 2, l. ledd og § 3. Videre gis konsepsjon på gunstigere vilkår til offentlige aktører enn til private aktører. Således er konsepsjon til private tidsbegrenset til 60 år, og det er knyttet vilkår om hjemfald ved konsepsjonspериoden utløper for slike konsepsjoner, jf. § 2, post 17.

Offentlige aktører gis tidsbestemte konsesjoner uten hjemfallsplikt, jf. § 4. Videre er vilkårene for erverv av bestående fullrettigheter mindre gunstig for private aktører enn for offentlige aktører. Også etter vassdragsreguleringssloven gis konsesjon til private og offentlige aktører på forskjellige vilkår. Konsesjon som gis til private er tidsbegrenset til 60 år, jf. § 2, og tilknyttet vilkår om hjemfall ved konsesjonsånden utføl, jf. § 10, post 4. Kon-
sesjon til offentlige aktører gis på ubestemt tid, jf. § 2. Reglene om hjemfall i § 10, post 4 har i praksis ingen betydning for offentlige aktører.

Konsesjonsordningene representerer kvalifi-

kasjonsordninger for å få lov til å drive kraftpro-

duksjon ved å utnytte vannkraft. De vilkår som

stilles i tilknytning til en konsesjon er sentrale

rammevilkår for utøvelsen av kraftproduksjon-
virksomhet. Dersom noen aktører gis tillatelse på

økonomisk sett mindre gunstige vilkår enn andre

kraftprodusenter vil dette gjøre det mindre attrak-
tivt for disse aktørene å etablere seg som kraftpro-
dusenter i Norge. Industrikonsesjonsloven og

vassdragsreguleringsloven regulerer således

både gjennom vilkårene for å få konsesjon og
gjennom vilkår om tidsbegrensning og hjemfall

adgangen til å etablere seg som kraftprodusent i

Norge. Den forskjellsbehandling som finner sted

mellom offentlige og private aktører, derunder

private aktører fra andre EØS-land, vil derfor

vere en hindring for den frie etableringsretten

som faller inn under anvendelsesområdet for

artikkel 31. Spørsmålet blir om forskjellsbehand-

lingen innebærer en “restriksjon” i strid med

bestemmelsen.

Det fremgår av EF-domstolens avgjørelse i

Sml. 1999 s. I-2835, Pfeiffer Grosshandel at det fore-
ligger en restriksjon på etableringsadgangen der-
som foretak fra andre EØS-land faktisk eller retts-
lig stilles i en mindre gunstig posisjon enn inne-

landske foretak:

"Nationale foranstaltninger, der stiller selska-

ber fra andre medlemsstater faktisk eller rettlig

ringere end selskaber, der er hjemmehørende i

etableringsmedlemsstaten, udgør en restrik-

tion for adgangen til disse aktiviteter i etable-

ringsmedlemsstaten (jf. dom af 17.6.1997, sag

C-70/95, Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis

33). En sådan restriktion er i strid med traktatens

artikel [43], sammenholdt med artikel [48], selv om den anvendes uden forskelsbehand-

ling, medmindre den er begrundet i tvin-

gende samfundsmessige hensyn, er egnet til at

sikre virkeliggjørelsen av det formål, den forføl-
gger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendig

digt for at oppnå formålet (jf. dom af 30.11.1995,
sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis

37)”.

Lovgivning som er opprinnelsesøytral kan

således allikevel innebære en restriksjon i strid

med artikkel 31 dersom den faktisk eller rettslig

stillt aktører fra andre EØS-land i en mindre gun-
stig posisjon enn nasjonale aktører, selv om lovgi-

ningen ikke diskriminerer på bakgrunn av nasjo-

nalitet.

At en reelt sett mindre gunstig behandling av

foretak fra andre EØS-land kan innebære en

restriksjon i strid med artikkel 31 viser også EF-
domstolens avgjørelse i Sml. 1989 s. 4035, Kommi-
sjonen mot Italia. Saken galdt en lovliest ordning

som forbeholdt foretak med hovedsakelig offentlig

eierskap å inngå avtalder med den italienske stat om

utvikling og levering av datasystemer til forvaltning-

en. Den italienske stat gjorde gjeldende at ordningen

denne ikke forskjellsbehandlet på bakgrunn av nasjo-

nalitet, da utenlandske foretak i lovgivningen for-

melt ikke var avskåret fra å inngå kontrakter av den

aktuelle art. EF-domstolen sto, med henvisning til

tidligere praksis, fast

"at ligebehandlingsgrundsættningen, som

Traktatens artikler [43] og [48] er et særligt

udtryk for, ikke blot forbyder åbenlys forskels-

behandling begrundet i nationalitet, men desu-

der enhver form for skjult forskellsbehandling,

som ved anvendelsen af andre kriterier reelt

fører til samme resultat”.

EF-domstolen slo deretter fast at siden ordnin-

ingen, selv om lovgivningen ikke skilte mellom itali-

enske og utenlandske selskaper, reelt sett stilde ita-

lienske selskaper bedre innebar den en restriksjon

i strid med EF-traktatens artikkel 43.

En ordning som favoriserer norske, offentlige

foretak vil aldrig komme foretak fra andre EØS-sta-
ter til gunst, da disse alltid vil tildeles tidsbegren-
set konsesjon med vilkår om hjemfall. At uten-

landske foretak kun gis tidsbegrenset konsesjon

med vilkår om hjemfall innebærer at disse under-

legges rammevilkår som rettslig og faktisk stiller

utenlandske aktører dårligere enn en gruppe

innenlandske aktører. Reglene om vilkår om

hjemfall i industriekonsesjonsloven og vassdrags-

reguleringsloven innebærer derfor en restriksjon

da ordningen gjør etablering mindre interessant

for utenlandske aktører som ønsker å etablere

seg som kraftprodusenter i Norge enn tilfellet

ville være under en ordning med like konsesjons-

vilkår.

21 Premiss 19.
22 Premiss 9.
Sett på bakgrunn av at cirka 87 prosent av den norske produksjonskapasiteten er eiet av norske offentlige aktører kan det muligens hovedes at hjemfallsordenen etter industrikonsejsknovellingene og vassdragreguleringsloven diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet. Det skjer på den annen side ingen forskjellsbehandling i industrikonsejsknovellingen og vassdragreguleringsloven mellom private norske foretak og private utenlandske foretak, slik at ordeningen ikke utelukkende er til gunst for utenlandske foretak. I Sml. 1989 s. 4035, Kommisjonen mot Italia synes dette ikke å ha vært tillagt vekt i forhold til at ordningen av EF-domstolen ble klassifisert som skjult diskriminering, da ordningen også rammet italienske leverandører av datasystemer som den italienske stat ikke hadde eierandeler i.

Om et tiltak klassifiseres som diskriminerende på bakgrunn av nasjonalitet eller om det innebærer en restriksjon uten nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling, har betydning for hvordan tiltaket eventuelt kan rettferdiggjøres i forhold til EØS-avtalen. Diskriminerende tiltak kan kun rettferdiggjøres i forhold til EØS-avtalen gjennom de lovbestemte unntaksreglene i EØS-avtalen. Restriksjoner som rammes av artikkelen 31 men som ikke innebærer diskriminering, vil kunne rettferdiggjøres etter den ulovfestede lovene om tvingende allmenne hensyn, noe diskriminerende tiltak ikke kan. For ordningene som innebærer såkalt skjult diskriminering, det vil si ordninger som reelt forskjellsbehandler på bakgrunn av nasjonalitet selv om de formelt ikke skiller på bakgrunn av en aktør er innlending eller utlending, legger EF-domstolen allikevel ikke den samme absolutte betraktningsmåte til grunn som for "åpen" diskriminering.25 Tilfelle av skjult diskriminering kan således finne sin berettigelse i leren om tvingende allmenne hensyn.26

Industrikonsejsknovelens og vassdragsreguleringslovens bestemmelser om tidsbegrenset konseksjon og vilkår om hjemfall for andre enn offentlige aktører innebærer ikke en direkte eller åpen diskriminering på grunnlag av nasjonalitet. Det er derfor ikke nødvendig å ta stilling til om forskjellsbehandlingen kan sies å innebære en skjult diskriminering, eller om den innebærer en restriksjon uten å være diskriminerende da ordningen uansett vil kunne vurderes i forhold til at ulovfestede lovene om tvingende allmenne hensyn.


2.6.2 Unntak fra hovedregelen om etableringsretten

2.6.2.1 Det lovbestemte unntaket i artikkelen 33

EØS-avtalen artikkel 33 åpner for at nasjonalne tiltak kan særbehandle fremmede statsborgere ved lov eller forskrift dersom forskjellsbehandlingen er "begrunnet med hensynet til offentlig orden, sikkkerhet og folkehelsen". Artikkel 34 gir artikkel 33 anvendelse også i forhold til selskaper. Unntaket må tolkes snevert. Innenfor rammene av bestemmelsen vil det være opp til avtalepartene å avgjøre hva nasjonale hensyn krever.27

EF-domstolen har tolket EF-traktatens artikkel 46, som tilsvarer EØS artikkel 33, slik at den ikke

23 Dette synes å være ESAs oppfattning, se ESAs grunnligte uttalelse dateret 27.6.2001 avsnitt 31-43.
24 Jf. også Niels Fenger: Traktatens artikkel 49 og statistisk diskriminering, Europarättslig Tidskrift 2003 s. 60 om "egentlige etableringskrav" som ikke kan klassifiseres som diskriminering på s. 72. "[E]n medlemsstat skal have adgang til at rettferdiggjøre sådanne restriksjoner med etvært sagtlig formål. Der kan bestemt være situationer, hvor andre tungtvejende hensyn end de i artikkelen 46 nævnte kan nødvendiggjøre bopælskrav. Eksempelvis har Domstolen i en række sager godkjennt etableringskrav ud fra bl.a. forbrugerbeskyttelseshensyn. Hoved Domstolen derimod ansetter reglerne for diskriminerende, måtte den ha underkalt reglerne som usлагige, da forbrugerbeskyttelseshensyn ikke er nævnt i artikkelen 46".
25 Se i samme retning Henrik Bjørnebye: Overdragelse av fallrettigheter s. 123-126 og Niels Fenger: Traktatens artikkel 49 og statistisk diskriminering, Europarättslig Tidskrift 2003 s. 60 på s. 76.
26 For en utførlig begrunnelse for dette se Henrik Bull: Det indre marked for tjenester og kapital s. 559-564. Som et eksempel fra praksis til illustrasjon kan nevnes EF-domstolens avgjørelse i Sml. 1997 s. 1-3643, De Agostini.
27 Jf. EF-domstolens tolkning av det parallele unntaket i artikkelen 28 nr. 3 i Sml. 1974 s. 1336, Van Duyn.

hjemler en adgang for medlemsstatene til å på generelt grunnlag å utelukke selskap fra andre medlemsstater fra bestemte typer eroversviksomhet, jf. Sml. 1998 s. 1-6717, Kommisjonen mot Spænia.\textsuperscript{28} Saken gjaldt en lov om adgangen til å drive vaktelskap i Spania. For å få autorisasjon til å drive vaktviksomhet stiltte loven som krav at selskapet var hjemmebortende i Spania, at styret og administrasjonen hadde bopel i Spania og at vaktpersonalet var spanske statsborgere. EF-domstolen avviste at en ordning som gjaldt vilkårene for å drive en type eroversviksomhet generelt kunne unntas etter EF-traktatens artikkel 46, og den parallele bestemmelsen i artikkel 39(3):

"En sådan generel udelukkelse fra adgang til visse former for eroversviksomhet kan ikke retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed som artikkel 39, stk. 3, og artikel [46]. Medlemsstaternes adgang til at begrænse den frie bevægelighed for personer af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed har nemlig ikke til formål at undtage eroversvisektorer, såsom privat vagtvirksomhed, fra anvendelsesområdet for dette principl for så vidt angår adgangen til at i begyndelsen, men skal gøre det muligt for medlemsstaterne at nægte personer adgang til eller ophold på deres territorium, såfremt ikke adgang eller ophold der i sig selv udgør en fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed".\textsuperscript{29}

Artikkel 33 åpner således kun for å nekte enkeltselskap adgang til å drive eroversviksomhet i det aktuelle land, eller å nekte enkeltselskap å fortsette å utøve eroversviksomhet der.\textsuperscript{30} EF-domstolens tolkning innebærer at Norge ikke kan påberoke seg et generelt unntak for kraftproduksjonssektoren med hjemmel i artikkel 33 for å ivareta de hensyn som er nevnt i bestemmelsen. Artikkel 33 kan kun påberopes for tiltak som retter seg mot enkeltselskap, dersom hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen tilser det.


Det vil være mindre praktisk at et forhold som gjelder et selskap som sådan er av en slik art å artikkel 33 kommer til anvendelse. I forhold til selskap vil derfor forhold som eventuelt faller inn under artikkel 33 gjennomgående være forhold som relaterer seg til selskapets ansatte, og ikke til selskapet som sådan. I så fall er det eventuelt reglene i EØS-avtalen om fri bevegelighet for arbeidstager, derunder artikkel 28 nr. 3, som er de regler tilfellet skal subsumeres under.

Det kan allikevel ikke utelukkes at det kan høfte forhold ved et selskap som sådan som beretter at selskapet nektes å drive sin virksomhet i en EØS-stat. Dersom et selskap gjentatte ganger har forgrebett seg mot sentrale sikkerhetsbestemmelser eller på graverende vis har brutt forurensningsofeningen og det er forhold ved virksomheten som gjør at den representerer en videre fare for arbeidstager eller miljøet rundt, er det mulig artikkel 33 kan påberopes for å nekte selskapet å utøve eroversviksomhet i Norge. Et annet mulig eksempel er der et selskap er et skalkeskjul for organisert kriminalitet og bruker et hvitvasking av penger. Det skal allikevel svært mye til før et selskap ved sin utøvelse av næringsvirksomhet vil kunne sies å representere en fare for den offentlige orden eller sikkerhet. Hensynet til folkehelsen kan vanskelig begrunne at et selskap som sådan nektes å drive eroversviksomhet i et EØS-land.

Det må skilles mellom tiltak rettet mot overtredelse av de generelle krav som stilles til ulike typer virksomhet for å ivareta det offentliges interesse i sikkerhet, orden og folkehelsen, og tiltak som diskriminerer for å ivareta de samme hensynene. Dersom de samme krav og reguleringer gelder for innenlandske og utenlandske selskap vil konsekvensen av brudd på kravene eller reguleringene riktig nok kunne være at selskapene fratas muligheten til å drive en bestemt type eroversviksomhet. Generelle ordninger som skal ivareta alminnelige sam-

\textsuperscript{28} Se særlig premiss 41 og 42.
\textsuperscript{29} Premiss 41 og 42.
\textsuperscript{30} Se også Henrik Bjørnbye: Overdragelse av fallrettigheter s. 159 med videre henvisninger.
funnhensyn som gjelder likt for alle næringsutøvere vil allikevel i utgangspunktet ikke omfattes av artikkel 31.

Som nevnt ovenfor er den norske stat ikke spesifikk med hensyn til det nærmere innhold i det overordnede hensynet til ressursforvaltningen, som ligger til grunn for hjemfallsinstituttet. Tre sentrale underhensyn synes å peke seg ut; hensynet til ressursutnyttelsen, hensynet til grunnrenten og hensynet til forsyningssikkerheten. Det er kun hensynet til forsyningssikkerheten som synes relevant i forhold til artikkel 33, et hensyn EF-domstonen har anerkjent som relevant i forhold til andre av EF-traktatens bestemmelser enn etableringsreglene.1 Hvordan produksjonen av elektrisk kraft inntettes kan ha betydning for forsyningssikkerheten. Det er allikevel ingen forhold som tilsier at ofentlige produserer av elektrisk kraft vil sørge for en sikrere og mer stabil produksjon av elektrisk kraft enn private aktører, derunder aktører fra andre EØS-land. Videre synes ikke forsyningssikkerheten primært å være avhengig av produksjonssiden, men av transmissjons- og distribusjonsiden. Forsyningsvikelen er strømmet varete av andre reguleringer enn industrikonsepsjonsloven og vassdragsreguleringsloven, slik at disse aspektene av hensynet til forsyningssikkerheten ikke kan påberopes i forhold til artikkel 33 for tiltak hjemlet i disse to lovene.

2.6.2.2 Ulovetest unntak - “læren” om “vingende allmenne hensyn”

EF-domstonen har i sin praksis åpnet for at restriksjoner i strid med etableringsretten kan unntas fra forbudet i artikkel 31 gjennom den domstolskapte leren om tvingende allmenne hensyn. Foreligger slike hensyn kan EØS-landene på nærmere vilkår innføre tiltak som innebærer restriksjoner på etableringsadgangen uhindret av artikel 31. EF-domstonen sammenfattet i Sml. 1995 s. I-1415, Gephard vurdering av lovligheten av restriksjoner etter leren om tvingende allmenne hensyn på følgende måte:

“[N]ationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder og gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, skal opfylde fire betingelser: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende sam-

fundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendig for at opnå formålet”.

Restriksjoner som faller innenfor forbudet i artikkel 31 kan således legitimeres i leren om tvingende allmenne hensyn slik denne er utviklet av EF-domstonen, dersom de

i. anvendes uten forskjellsbehandling,

ii. er begrunnet i tvingende allmenne hensyn, 

iii. er egnet til å forføre de påberopet hensyn og

iv. ikke går lenger enn nødvendig for å oppnå de påberopet hensynene.

Hensynene bak hjemfallsinstituttet ble oppsummert av OED på følgende måte i Ot prp. nr. 70 (1992-93):

“Hjemfallsinstituttet er en av grunnpilarerene i vårt konesjonsystem for kraftutbygging og bidrar til at staten kan føre kontroll med utnyttelsen av landets vassdragsressurser. Et hjemfall gir staten muligheter for å vurdere om nåværende bruk bør forlenges, endres eller om kraften bør omdisponeres. Videre tilføres staten og kommunene økonomiske verdier ved et hjemfall. Dette må ses i sammenheng med at vannfall er et begrenset naturressurs, hvor investeringer for å utnytte ressursen kan gi avkastning ut over normal avkastning, såkalt grunnrente. Hjemfallsinstituttet bidrar til at deler av disse verdiene tilføres fellesskapet” (s 6 og 7).

Departementet fremhever to hensyn som sentrale for hjemfallsinstituttet; hensynet til ressursutnyttelsen og hensynet til grunnrenten. I tillegg kan det hevdes at hjemfallsinstituttet på sikt bidrar til en sikker kraftforsyning. I det videre vil jeg drøfte om de hensyn som ligger til grunn for hjemfallsinstituttet vil kunne begrunne unntak etter leren om tvingende allmenne hensyn.

2.6.2.3 Kan vilkår om hjemfall begrunnes i hensynet til ressursutnyttelsen?

Hensynet til ressursutnyttelsen er knyttet til statens interesse i å ha råderett over et viktig knapphetsgode. Selv om selve utnyttelsen av vassdragsressursene overlater til private, ønsker ikke staten å gi fra seg handlingsfriheten i forvaltningen av vassdragsressursene for all fremtid ved å gi private aktører en irreversibel rett til å utnytte ressursene. Det er ikke mulig å forutsi hvilke ønsker og inter-

31 Se Sml. 1984 s. 2727, Campus Oil. I Sml. 2002 s. I-4809, Kommisjonen mot Belgia anerkjente EF-domstonen at hensynet var relevant i forhold til reglene om de frie kapitalbevegelser.

essen samfunnet vil ha i forhold til kraftproduksjonen for all fremtid. Gjennom hjemfallsinstituttet får
staten mulighet til å foreta en fri vurdering av den videre forvaltning av vannfallene fra hjemfallstidspunktet. Den videre utnyttelse av vannfallene kan da for eksempel tilpasses nye miljøkrav, men kan se det enkelte vannfall i en større kontekst og til-
passe kraftproduksjonen Norges behov for kraft på et mer overordnet nivå eller samfunnsøkonomiske
betragtninger kan i fremtiden falle annerledes ut.

Hensynet til ressursutnyttelsen innebærer at vannfallsressursene over tid utnyttes på en måte
som ivaretar hensynet til miljøet, til en balansert utbygging av vannfallene og andre hensyn av
betydning for en bærekraftig utvikling. EF-domstolen har akseptert at miljøhensyn kan representerere
relevante, allmenne hensyn i forhold til læren om tvingende, allmenne hensyn. Det skal ikke utelukkes at EF-domstolen
også vil anerkjonne miljøhensyn i noe videre forstand som hensynet til en bærekraftig utvikling som et relevant hensyn. Etter min oppfatning kan
hensynet til en bærekraftig utvikling tilsi en kon-
troll med hvordan ressursene utnyttes. I den
utstrekning det er samsvar mellom hensynet til en
bærekraftig utvikling og de ressursforvaltnings-
hensyn som ligger til grunn for hjemfallsinstituttet,
vil dette kunne representerere legitime hensyn i for-
hold til den ulovfestede lære om tvingende, al-
menne hensyn. Det kan allikevel stilles spørsmål ved hvordan det er egnet å ivareta hensynet til en
bærekraftig utvikling at det i forbindelse med kjøp
eller salg av eierandeler påheftes vilkår om hjem-
fall i forhold til erverver. Etter min oppfatning kan
hensynet til en bærekraftig utvikling muligens tilsi en kontrol med hvordan ressursene utnyttes. Der-
imot påvirkes dette hensynet ikke av hvem som
utnytter ressursene. Hjemfallsordningen slik den
er i dag kan ikke begrunnes i hensynet til en bær-
ekraftig utvikling.

2.6.2.4 Kan vilkår om hjemfall begrunnes i
hensynet til grunnrenten?

Aktører som settes i en posisjon der de kan utnytte vannfallene til kraftproduksjon vil kunne realisere en
avkastning ut over det som kan betegnes som normalavkastningen. En slik ekstra avkastning ut over det normale kan gis betegnelsen grunnrente. Hjemfallsinstituttet sikrer at det offentlige får en del av grunnrenten. Det har bred politisk aksept at grunnrenten kan søkes inntratt til det offentlige. Dette kan for det første begrunnes i at grunnren-
ten skyldes knaphetsgoder som anses å tilhøre fellesskapet. Private som gis anledning til å utnytte
dette knaphetsgode i produksjon av elektrisk kraft gis en "belønning" i form av en privatøko-
misk akseptabel avkastning. Den øvrige avkast-
ning inndrar staten til fordel for fellesskapet som er den "rette eier" av vannfallene og de verdier disse
gir opphav til. For det andre kan en inndragning av
grunnrenten begrunnes med at inndragningen av
grunnrenten er en preferert beskatningsform da
den er samfunnsøkonomisk mer effektiv enn andre, alternative beskatningsformer som i større
grad svekker den samfunnsøkonomiske effektivi-
teten. Dette skyldes at grunnrentebeskatning ikke
påvirker aktørenes incentiver til å investere i vann-
kraftproduksjon, men i større utstrekning enn andre beskatningsformer samlet sett fører til et
samfunnsøkonomisk riktig investeringsnivå.

Hjemfall er et virkemiddel for inndragning av
grunnrenten ved at netto driftsinntekter etter et
s. 6 beskrives dette slik:

"Videre tilføres staten og kommunene økono-
miske verdier ved et hjemfall. Dette må ses i
sammenheng med at vannfall er en begrenset
naturressurs, hvor investeringer for å utnytte
ressursen kan gi avkastning ut over normal
avkastning, såkalt grunnrente. Hjemfallsinstit-
tuttet bidrar til at deler av disse verdien tilfalle
felleskapet". 34

Hensynet til grunnrenten er et økonomisk hensyn.
EF-domstolen har vært avvisende til at øko-
niske hensyn, derunder hensynet til å styrke
egen, nasjonal økonomi, kann begrunne untnå
etter læren om tvingende, allmenne hensyn. I Sml. 1997 s. I-3091, Ergasias uttalte EF-domstolen såle-
des at en restriktiv ordning som skulle unngå
arbeidskonflikter som gikk ut over turistnæringen
kunne begrunnes i nasjonalsøkonomiske hensyn. 35

"Opretholdelse av arbeidstreden som middel til at
bringe en kollektiv konflikt til ophør og sål-
des undgå, at en økonomisk sektor, og dermed
et lands økonomi, lider negative følger deraf,
må imidlertid betragtes som et formål av øko-
nisk art, der ikke kan betragtes som et alment
hensyn, der berettiger en restriktion av en
grundleggende frihed, der sikres ved trakta-
ten". 34

I Saml. 2002 s. I-4731, Kommisjonen mot Portu-
gal slo EF-domstolen under henvisning til tidligere
avgjørelser kategorisk fast at i forhold til reglene
om frie kapitalbevegelser og læren om tvingende
allmenne hensyn

34 Premiss 22.

Hensynet til at staten skal kunne inndra grunnrenten kan således ikke begrunne et unntak fra EØS artikkel 40 efter læren om tvingende allmenn interesse.

\textbf{2.6.2.5 Kan vilkår om hjemfall begrunnes i hensyn til en sikker kraftforsyning?}


"Imidlertid har Domstolen ligeledes fastslået, at de krav, der følger af den offentlige sikkerhed, især som et press for at sikre en sikker og effektiv kraftforsyning på sikt, kan henvises til de hensyn til en sikker kraftforsyning som den rette og tilstrækkelige forsyning af et sentralt gode som strøm. Den offentlige sikkerheden kan således kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samlundshensyn."

\textsuperscript{35} Premiss 52.
\textsuperscript{36} Se premiss 46.
\textsuperscript{37} Se h.h.v. premiss 47 og premiss 71.

Med utgangspunkt i en snever tolkning har EF-domstolen formulert vurderingstemaet på følgende måte:

"Det skal således efterprøves, hvorvidt de omtvistede bestemmelser gør det muligt for den berørte medlemsstat at sikre en minimumsforsyning med energi i tilfælde af en virkelig og alvorlig trussel og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål."

Vilkkøm om hjemfall kan ikke anses innrettet mot krisesituationer spesielt, og vil ikke være et effektivt virkemiddel for å løse en eventuell sikt i kraftforsyningen raskt dersom en krise skulle oppstå. Innføring av vilkkøm om hjemfall i forbindelse med kjøp eller nedsalg av eierandelers i vannfall eller i selskap som direkte eller indirekte eier vannfall kan således ikke begrunnes i hensynet til forsyningssikkerheten.

\textbf{2.7 EØS-avtalens regler om fri bevegelse av kapital}

\textbf{2.7.1 Hjemfallsinstituttet og forbuddet i artikkel 40 mot hindringer på den frie bevegelse av kapital}

EØS-avtalens artikkel 40 forbryr "restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EFs medlemsstater eller EFTA-statene" og "forskel i overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EF-landets medlemsstater". Forbudet i artikkel 40 kan ikke betraktes som et begrensende for de land som er medlemmer i EØS. EF-domstolen har i egnsdel av sin avgjørelse formuleret vurderingstemaet på følgende måte:

"Vilkømmet om hjemfall kan ikke anses innrettet mot krisesituationer spesielt, og vil ikke være et effektivt virkemiddel for å løse en eventuell sikt i kraftforsyningen raskt dersom en krise skulle oppstå. Innføring av vilkkøm om hjemfall i forbindelse med kjøp eller nedsalg av eierandelers i vannfall eller i selskap som direkte eller indirekte eier vannfall kan således ikke begrunnes i hensynet til forsyningssikkerheten.


\textsuperscript{36} Romtraktaten brukes her som betegnelse på EF-traktaten slik den var før Maastrichttraktaten.
avtalens hoveddel og dels av kapitalliberaliseringsdirektivet. EF-domstolen la allikevel til grunn i en avgjørelse avsagt 23. september 2003, sak C-452/01, Òspelt at EØS-avtalens forbud mot restriksjoner for kapitalbevegelser er identiske med reglene i EF-trakten som regulerer forholdet mellom EUs medlemsstatelor.41 Praksis fra EF-domstolen fra både før og etter 1. januar 1994 er således relevant ved tolkningen av EØS artikkel 40.

Artikkelen 40 må ses i sammenheng med kapitalliberaliseringsdirektivet. Dette fører uttrykkelig av artikkel 40, 2. punktum, som sier at "vedlegg XII inneholder de bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre denne artikkel". Henvisningen til vedlegg XII, der kapitalliberaliseringsdirektivet er inntatt, må forstås slik at kapitalliberaliseringsdirektivet utommede regulerer rammen for EØS-statenes forpliktelser til frie kapitalbevegelser.

Det følger av artikkel 40 at det ikke skal være noen restriksjoner på overføring av kapital dersom kapitalen tilhører personer bosatt i EØS. Artikkel 40 krever i motsetning til artikkel 41 ikke at kapitaloverføringen knytter seg til en underliggende karakter av aksjer foreskrevet av kapitalen tilhører person er bosatt i EØS. Artikkel 40, som er identisk med reglene i EF-traktaten, er av samme styrke som drøftelsen av lærer i tvingende allmenne hensyn, blir representert i tvingende allmenne hensyn, hvis de for det første på en ikke-diskriminerende måde forfølger almene hensyn og for det andet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincipippet. Dette er egnet til at sikre virkeliggiørelsen av det formål, de forfølger, og ikke går ut over, hvad der er nødvendig for, at formålet oppfyltes.

2.7.2 Unntak fra hovedreglen om fri bevegelighet av kapital

Som for restriksjoner på etableringsadgangen kan restriksjoner som faller innenfor forbudet i artikkel 40 legitimeres i lærer om tvingende allmenne hensyn. Dette har EF-domstolen slått fast ved en rekke anledninger, bl.a. i dom av 23. september 2003, sak C-452/01, Òspelt:

"Foranstaltninger, der som dem, der er omvist i hovedsagen, etter selve deres formål hindrer de frie kapitalbevegelser (jf. i denne retning Konle-dommen, præmis 39), kan dog tillades, hvis de for det første på en ikke-diskriminerende måde forfølger almene hensyn og for det andet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincipippet, dvs. er egnet til at sikre virkeliggiørelsen av det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendig for, at formålet oppfyltes."45

Drøftelsen av om reglene om tidsbegrenset konsesjon og vilkår om hjemfall for private foretak i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguløringsloven i forhold til forbudet i artikkel 40 kan legitimeres i tvingende allmenne hensyn, blir den samme som drøftelsen av lærer om tvingende allmenne hensyn i forhold til artikkel 31. Viktårene eller vanskeliggiøj kapitaltransaksjoner mellom Norge og andre EØS-land.

Et tiltak representerer en restriksjon i artikkel 40s forstand dersom den forbyr, medfører ulemper for eller gjør utøvelsen av retten til frie kapitalbevegelser mindre interessant. EFTA-domstolen har lagt til grunn at forbudet mot restriksjoner er vidt-rekkeende, se domstolens avgjørelse i E–1/00, Òlandsbanki":44 Hjemfallsinstituttet fører til at private foretak i dag har mindre gunstige økonomiske rammevilkår enn offentlige foretak. Private aktører må tjene inn alle investeringer på en periode på 60 år dersom de starter kraftproduksjon med en ny konsesjon, og må tjene inn investeringene over kortere tid dersom de kjøper opp et kraftproduksjonsfelles selskap og trer inn i en konsesjon som har under 60 år igjen. Dette gjør det mindre attraktivt å investere i private kraftprodusenter enn tilfellet ville ha vært uten en ordning som behandler offentlige aktører gunstigere enn private. Hjemfallsinstituttet representerer således en restriksjon på det frie kapitalbevegelses som er i strid med artikkel 40.

41 Premiss 28. Avgjørelsen er ennå ikke publisert i Sml.
42 Sejersted m.fl: EØS-rett s. 464.
43 Nomenklatur for kapitalbevegelser punkt IIIa), vedlegg 1 til kapitalliberaliseringsdirektivet.
44 Se også EF-domstolens avgjørelse i Sml. 1999 s. I–3099, Klaus Konle mot Østerrike.
45 Premiss 34.
for unntak fra forbudet vil således ikke være oppfylt.

2.8 Virkning kun for nye konsesjoner?

2.8.1 Gjelder det et forbud mot tilbakevirkning for konsesjoner gitt før 1.1.1994?

Dersom industrikonsesjonslovens og vassdragsreguleringslovens regler om hjemfall er i strid med EØS-avtalens etableringsregler og reglene om frie kapitalbevegelser, vil hjemfallsinstituttet ha representeret et traktatbrudd fra Norge tiltrådte EØS-avtalen, d.v.s. fra 1. januar 1994. Fra dette tidspunkt vil Norge ha hatt en forpliktelser til å endre reglene slik at bruddet på EØS-avtalen opphorte. Videre vil Norge fra det samme tidspunkt ha vært forpliktet til å ikke gi konsesjoner med vilkår som hjemfall etter de lovbestemmelser som legger restriksjoner på den frie etableringsrett og på de frie kapitalbevegelser. EF-domstolen har i en rekke dommer slått fast at borgerne i medlemsstatene ikke kan oppnå rettigheter på bakgrunn av handlinger fra medlemsstatene som er i strid med EF-traktaten.46 Konsesjoner gis med hjemmel i lovgivning som er i strid med restriksjonsforbudet i artikkel 31 og 40 vil være ugyldige etter EØS-avtalen i den utstrekning de innebærer en manifestasjon av de restriksjoner hjemmelsbestemmelsene inneholder. Konsesjoner gitt på grunnlag av de aktuelle regler vil ramme av ugyldighedsgjennomsettelse også etter intern rett. Dette følger av EØS-loven, som gir EØS-avtalen anvendelse i norskrett med forrang fremfor andre norske rettsregler med lovs rang, se EØS-lovens § 1 og § 2.

Et annet spørsmål er om EØS-avtalen får tilbakevirkende kraft på konsesjoner gitt før EØS-avtalens ikrafttredelse. EØS-avtalen inneholder ikke selv noen bestemmelser som regulerer spørsmålet om avtalen kan gis tilbakevirkende kraft. Spørsmålet er heller ikke uttrykkelig regulert i EF-traktaten, men det følger av EF-domstolens praksis at det er et alminnelig rettsprinsipp innenfor EF-reten at EF-traktaten ikke kan gis tilbakevirkende kraft. Det følger av EØS-avtalens artikkel 6 at EØS-avtalen skal fortolkes i samsvar med de tilsvarende bestemmelser i EF-traktaten. EFTA-domstolen har slått fast at også de grunnleggende rettsprinsipper utviklet av EF-domstolen ved tolkningen av EF-traktaten er en del av EØS-avtalen, se bl.a. EFTA-domstolens uttalelse i sak E-9/97, Eria Maria

Sveinbjörnsdottir and the Government of Iceland.47 Et tilsvarende forbud mot tilbakevirkning som EF-domstolen har innfortolket i forhold til EF-traktaten må på denne bakgrunn innfortolkes som et alminnelig rettsprinsipp i EØS-avtalen.48 Prinsippet er gjennom EØS-loven en del av norsk rett, og supplerer det alminnelige forbud mot at lover gis tilbakevirkende kraft i grunnlovens § 97

At EF-traktaten ikke kan gis tilbakevirkende kraft ble slått fast av EF-domstolen i Sml. 1979 s. 69, Ratke v. Hauptszollamt Mainz.49 Saken gjaldt anvendelsen av EF-retsregler sekundærlovgivningen, en forordning, på tilfelle som i tid var skjedd forut for kunngjøringen av forordningen. EF-domstolen har i sin avgjørelse slått fast at forordningen ikke kan kom til anvendelse på tilfelle som i tid var forut for ikrafttredelsesdato. Dette begrunnet EF-domstolen med at det gjelder et forbud mot å gi rettsakter tilbakevirkende kraft i fellesskapsretten:

"Det er nemlig et grundlæggende princip i Fællesskabets retsorden, at en retsanvendelse fra en offentlig myndighet ikke kan være gjeldende over for de retsundergivne, før end disse har fått lejlighed til å få kendskab til den".50

I forhold til bestemmelser som ilegger straff står tilbakevirkningsforbudet særlig sterkt. EF-domstolen slo i Sml. 1984, Kirk kategorisk fast at EF-retsakter ikke kan begrunne nasjonal lovgivning som pålegger straff for handlinger som ikke var straffbare da de ble foretatt:

"Princippet om, at straffebestemmelser ikke kan have tilbakevirkende gyldighet, er nemlig et princip, der er fælles for alle medlemsstaternes retsordener, og som i artikkel 7 i den Europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er fastslået som en grundrettighed, som er en integrerende del af de almindelige retsprincipper, som Domstolen sikrer overholdelsen af".51

I sin avgjørelse i Sml. 2001 s. 1-173, Westdeutsche Landesbank Girozentrale mot Friedrich Stefan ga EF-domstolen forbudet mot tilbakevirkning anvendelse i forhold til bestemmelser i selve EF-traktaten, nærmere bestemt daværende EF-traktatens artikkel 56, som tilsvarer EØS artikkel 40. Spørsmålet var om EF-traktaten kommer til anven-

47 Se særlig avsnitt 46-62.
48 Se også Sejersted: EØS-rett s. 102.
49 Se også Sml. 1979 s. 101, Decker, avsagt samme dag.
50 Premiss 15.
51 Premiss 22.
delse på forhold som i tid lå forut for nye medlems­
staters tiltreden til Unionen. Saken gjaldt en lovre­
gel i Østerrike om ugyldighet for tinglysnings av
forpliktelser i fremmed mynt og forholdet til forbu­
det mot restriksjoner på de frie kapitalbevegelser.
EF-domstolen kom til at døvende artikkel 56
måtte fortolkes slik at bestemmelsen ikke kom til
anvendelse i Østerrike før landet tritradte den
Europeiske Union, dvs. 1. januar 1995.
EF-domstolen drøftet deretter konsekvensene
av domstolens tolkning på anvendelsen av artikkel
56 i den konkrete sak. Spørsmålet EF-domstolen
reiste var om artikkel 56 kom til anvendelse på
tinglysning av en panterett i fast eiendom etter
Østerriksk lov som var ugyldig som følge av at den
gjaldt forpliktelser i fremmed mynt. EF-domstolen
konkluderte med at artikkel 56 ikke kom til anvend­
else på panteretter tinglyst for lovens ikrafttre­
delse:

"[T]raktatens artikel [56] skal fortolkes såle­
des, at den ikke med virkning fra ikrafttrædel­
sen af EF-traktaten i Østrig kan gøre en tinglys­
nings av en panterett i fast eiendom gyldig, når
ugyldigheden i det pågældende nationale rets­
system er absolut og uafhængig af og har virk­
ning ex tunc og medfører, at tinglysningen er
virkningsløs".52

Konsekvensen av å gi EF-traktatens artikkel 56
anvendelse på tinglysnings som var ugyldige etter
den østerrikske tinglysningsregel, ville ha vært å
"aktivere" gyldigheten til disse tinglysningsene. Dette
ville ha påvirket tredjemenn som senere hadde ting­
lyst rettigheter i den tro at tidligere tinglysninger ved­
rørende forpliktelser i utenlandsk valuta var ugyl­
dige, og uten betydning for nye tinglysninger.

Hensynet til forbudet mot tilbakevirkning er
begrunnet i hensyn til å beskytte berettigede for­
ventninger og i hensyn til beskyttelse av private rettsomfangets rettssikkerhet, jf. EF-domstolens
uttalelse i Sml. 1979 s. 69, Racke mot Hauptzollamt
Mainz, sitter ovenfor. Dersom industrinonsejskonses­
lovens og vassdragsreguleringslovens ordning
med ulike regler om vilkår på hjemfall for private
og offentlige aktører, sett i sammenheng med ulike
regler om konsejsjonstidens lengde, innebærer en
restriksjon på etableringsretten i strid med artikkel
31, oppstår et tilbakevirkningsspørsmål av lignende
art som i Sml. 2001 s. 1-173, Westdeutsche Landes­
bank Girozentrale mot Friedrich Stefan. Private
aktører er gitt konsejsjoner etter 1. januar 1994
på mindre gunstige vilkår enn offentlige aktører,
kann ikke kreve at deres konsejsjoner skal endres
slik at vilkårene blir like gunstige som i konsejsjo­
ner gitt offentlige aktører før 1. januar 1994, ved at
konsejsjonene gjøres tidsubegrensede og at vilkå­
rene om hjemfall disse var pålagt fjerne. Dette gjel­
der selv om restiketten til andre aktører ikke vil
påvirkes negativt. Artikkel 31 gir således ikke frem­
tidige aktører krav på konsejsjon på like villkår som
konsejsjoner tidligere har blitt gitt på. I så fall ville
artikkel 31 ha innebåret et forbud mot å foreta en
ønsker at gjøre innskjerping av vilkårene for å få
konsejsjon.

Det kan allikevel tenkes at man for å avbøte den
forsiklingsbehandling mellom offentlige og private
aktører hjemfallsreglene innebærer ønsker å gjøre
private aktørers konsejsjoner tidsubegrensede og
uten vilkår om hjemfall. Et slikt tiltak reiser ikke
spørsmål i forhold til reglene om tilbakevirkning, da
ingen berører negativt av en slik ordning, men en
gruppe, de private produsentene, settes i en gunsti­
gere posisjon for fremtiden enn de var i før EØS­
avtalen ikrafttreden uten at dette innebærer inn­
grep i andres rettigheter. At forbudet mot forskjells­
behandling ikke er i veien for tilbakevirkning til
gunst for reglenes adressater fremsatt av EF-domsto­
els avgjørelse i Sml. 1979 s. 69, Racke mot Haupt­
zollamt Mainz: "Selv om retssikkerhedsprincipippet i
almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt
skal have gyldighed fra et tidspunkt, der ligger
forfra medlemsavtalen i Østrig kan gjøre det
og det i forhold til de aktioners interesse.

Spørsmålet om tilbakevirkning er et noe annet
i forhold til forbudet i artikkel 40. Også i forhold til
artikkel 40 er det klart at det ikke kan knyttes EØS­
rettsslige virkninger til "restriksjoner" som virket før
avtalen trådte i kraft for Norge. Mer usik­
kert er det om konsejsjonene fra det tidspunkt
EØS-avtalen trådte i kraft må endres for å fjerne
en restriksjon, som riktigens var lovlig på det tidspunkt
den ble etablert og frem til EØS-avtalen
eikrafttredelse, men der hjemmelslovgivningen
etter dette tidspunkt omfattes av restriksjonsforbu­
det i artikkel 40.

Dersom det ikke gripees inn mot tidsbegren­
sede konsejsjoner uten hjemfall gitt før 1. januar
1994 vil offentlige aktører i fremtiden ha gunstigere
rammekrav er gitt konsejsjon etter dette tidspunkt.54 Det kan således argumente-

52 Premiss 25.
53 Premiss 20.
54 Dette problemet oppstår ikke dersom alle konsejsjoner gjø­
eres tidsbegrensede og uten vilkår om hjemfall, m.a.o. der­
som hjemfallsinstituttet avskaltes.
At forbudet mot tilbakevirkning beskytter mot at det foretas begrensninger i etablerte rettigheter følger av EF-domstolens avgjørelse i Sml. 2002 s. I-6325, Marks & Spencer. I saken uttalte EF-domstolen at en frist som var satt for å kreve tilbaketall utrettmessig innbettalt moms ikke gjennom ny lovgivning kunne forkortes, noe som ville innebåret snervre rammer for rettighetshaveren til å gjøre sin rett gjeldende. 

Tidsubegrensede konsesjoner uten vilkår om hjemfall gitt for 1. januar 1994 er som nevnt lovlig etabert. Konsesjonstidens lengde vil ha betydning for de investeringer konsesjonæren foretar i virksomheten, og forventet utbytte av denne. En aktør som i 40 år har hatt en tidsubegrenset konsesjon vil således ha et lengre tidsperspektiv på sine investeringer enn en konsesjonær med en konsesjon på 60 år med vilkår om hjemfall. Dersom eksisterende, tidsubegrensede konsesjoner uten vilkår om hjemfall ikke kan videreføres som en konsekvens av artikkel 40, vil således rammevilkårene for den aktuelle virksomheten bli mindre gunstige. Et mer alvorlig inngrep representerer det allikevel for konsesjonæren at en tidsbegrensning av konsesjoner vil frata konsesjonæren en stedsevarig eiendomsrett eller bruksrett til det aktuelle vannfall og redusere eiendoms- eller bruksretten til en tidsbegrenset rett. En slik reduksjon av beføjelsene over vannfall er dyptgripende for den som i utgangspunktet har ervervet en stedsevarig eiendomsrett til vannfallet. Videre vil et vilkår om hjemfall innebære at konsesjonæren må avstå til staten uten kompensasjon bygninger, anlegg m.v. konsesjonæren har eiendomsretten til. Forventningene om å

res med at selv om de bestemmelser som hjemler tidsubegrensede konsesjoner uten vilkår om hjemfall for offentlige aktører er forbudt fra 1. januar 1994, vil virkningene av reglene fortsette dersom det ikke kan gripes inn mot konsesjoner gitt før dette tidspunkt, og i realiteten åpne for en videreføring av de restriksjoner som begjører at hjemmelslovgivningen er i strid med EØS-avtalen. Spørsmålet blir om tilbakevilkerningsforbudet er til hinder for at konsesjonspraksis fra før 1. januar 1994 anses relevant for vurderingen av om rettstillstanden er brakt i overensstemmelse med EØS-avtalen, eller om faktisk virkende restriksjoner må bringes til opphør uavhengig av tidspunktet for restriksjonenes etablering.

Ulikheter i konsesjonsvilkår vil påvirke fremtidige investeringer i virksomhetene. Dersom vilkårene for nye konsesjoner blir skjerpet vil det føre til at aktører som ble gitt konsesjon for innkjøringen vil ha gunstigere rammevilkår enn aktører som gis konsesjon etter en innkjøring. Spørsmålet blir om en endring av konsesjonere gitt før 1. januar 1994 til å bli tidsekschange med vilkår om hjemfall innebærer en krenkelse av den berettigede forventning til konsesjonærer som er av en slik karakter at det må anses å foreligge et forbud mot tilbakevirkning.

For konsesjoner i forhold til hjemfall innebærer en krenkelse av den berettigede forventning til konsesjonærer som er av en slik karakter at det må anses å foreligge et forbud mot tilbakevirkning.
kunne råde som eier over vannfallet og de eien-dommer, anlegg m.v. som er bygget i tilknytning til vannfallet reduseres i så stort omfang at det taler for at artikkel 40 ikke bør gis tilbakevirkende kraft i forhold til konsesjoner gitt før 1. januar 1994 ved å redusere deres varighet og gjennom pålegg om hjemfall.


ESA tar ikke opp spørsmålet om det gjelder et forbud mot tilbakevirkning som fører til at det kun er konsesjoner gitt etter 1.1.1994 som må endres for å bringe konsesjonsregimet i industrikonsesjonsloven i overensstemmelse med EØS-avtalen. ESA formulerer seg i sin grunnleggende uttalelse likevel på en måte som tyder på at ESA mener at det må foretas endringer i konsesjonene gitt før 1.1.1994 for at Norge skal avbøte det traktatsbrudd ESA mener foreligger. Således uttalte ESA i "Letter of Formal Notice" av 27.6.2001 at Norge handler i strid med EØS-avtalens artikkel 31 "by maintaining in force measures which grant a limited concession to undertakings from other EEA States and require them to return all installations without compensation, to the exclusion of Norwegian public undertakings which benefit of concessions for an unlimited period of time."\(^{52}\) ESA skiller ikke mellom ulike "measures", noe som kan tolkes som at de mener at også konsesjonene innebærer restriksjoner så lenge det er gitt konsesjoner på ulike villkår til offentlige og private aktører.

2.8.2 Vil en erverver kunne påberoe seg forbudet mot tilbakevirkning?


Nye konsesjoner gitt etter 1.1.1994 er underlagt EØS-avtalen, og Norge plikter å innrette disse konsesjonene slik at de er i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Olje- og energidepartementet kan ikke unndra konsekvensene EØS-avtalens virkemåte ved å frita for konsesjonsplikt. På det tidspunkt konsesjonsplikt etter EØS-avtalen ble utløst har således Norge en forplik-
telse til ikke å treffe vedtak som innebærer en videreføring av de restriksjoner konsesjonene representerer. Konsesjoner som undergis ny konsesjonsbehandling må i forhold til EØS-avtalen vurderes som nye restriksjoner uavhengig om vedtak om ny konsesjon treffes, eller om det treffes vedtak om konsesjonsfrihet i den forstand at erverver trer inn i vilkårene til tidligere gitte konsesjoner. Konsesjoner som det har blitt utløst konsesjonsplikt for etter 1.1.1994 må etter dette vurderes som restriksjoner dersom konsesjonene overdras til enheter med formelt sett egen autonomi og dette utløser konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven.

2.9   Gir hjemfallsregimet offentlige aktører fordeler som rammes av forbudet mot statsstøtte i artikkel 61(1)?

2.9.1   Hjemfallsinstituttet og forbudet mot statsstøtte i artikkel 61(1)


Det følger av EF-domstolens praksis at dersom staten overfor bestemte foretak gir avkall på innlem, kan dette være å betrakte som statsstøtte. Således har det blitt ansett som statsstøtte der staten har gitt bestemte foretak skattelettelser, avgiftsfritak eller fritak fra forpliktelser til å betale inn til generelle, sosiale sikringsordninger for arbeidstagerne, og der staten har unnlatt å inn- drive skyldig skatt. Et konsesjonsregime vil på denne bakgrunn kunne utgjøre statsstøtte der staten i forbindelse med at konsesjon gis tillater konsesjonærene ytelser av økonomisk verdi, eller fri- tar noen konsesjonærer fra økonomiske forpliktelser andre konsesjonærer pålegeres. I det videre vil jeg vurdere om det at offentlige foretak ved konsesjoner etter industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven ikke er pålagt en byrd som private foretak pålegeres når de gis konsesjon etter de to lovene, innebærer at offentlige aktører gjennom konsesjoner uten vilkår om hjemfallet må anses å motta statsstøtte.

ESAs grunnleggende uttalelse retter seg ikke mot hjemfallsregimet spesielt, men retter seg generelt mot de elementer i konsesjonsordningen etter industrikonsesjonsloven som forskjellshandeanhender mellom private og offentlige foretak. ESA vurderer videre konsesjonsregimet utlukkende i forhold til om konseksjonordningen innebærer brudd på forbudene i artikkel 31 og 40. Forholdet til statsstøttere- glene vurderes ikke. Dette utlukker ikke at ESA på et senere tidspunkt kan gjøre gjeldende at deler av konseksjonordningen innebærer ulovlig statsstøtte. Dette vil ha praktisk betydning dersom forbudet mot tilbakevirkning medfører at konsesjonen gitt før 1. januar 1994 fortsatt vil være gyldige uavhengig av om hjemmelsbestemmelsene er i strid med artikkel 31 og/eller artikkel 40. Konsekvensene av at hjem- fallsinstituttet eventuelt innebærer statsstøtte som omfattes av artikkel 61(1) vil jeg komme nærmere inn på i avsnitt 2.9.4.

2.9.2   Kan ordninger som inneholder støtte som rammes av forbudene i artikkel 31 og 40 også rammes av forbudene i artikkel 61(1)?

Dersom en ordning som rammes av EØS-avtalen artikkel 31 og 40 også gir foretak som omfattes av ordningen fordeler i strid med artikkel 61, reiser spørsmålet seg om kun et av regelsettene eller begge regelsett kommer til anvendelse på ordningen. Det følger av EF-domstolens praksis at ordninger som er i strid med forbudet mot statsstøtte, som ikke har direkte virkning, også kan rammes av forbudene mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling og restriksjoner på de fire friheter, som har direkte virkning og således kan påberopes for nasjonale domstoler.

EF-domstolen har primært tatt stilling til forholdet mellom reglene om de fire friheter og statsstøttereglene som et resultat av at en stat har notifisert en støtteordning til Kommisjonen etter de prosedyrerregler som gjelder statsstøtte der ordningen også innebærer forskjellsbehandling i strid med EF-

60 For en nærmere redegjørelse for forholdet mellom reglene om de fire friheter og statsstøttereglene, se Hancher: EC State Aid s. 53 ff.
traktatens diskrimineringsforbud. EF-domstolen har slått fast at en forskjellsbehandling vil kunne være forbudt etter traktatens forbud mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling, selv om støtteelementene i ordningen vil kunne erklæres forenlig med EF-traktaten etter artikkel 87(3), jf. artikkel 88.61

For at eventuelle støtteelementer i en ordning som innebærer forbudt forskjellsbehandling skal kunne underlegges en vurdering etter artikkel 87, må støtteelementene kunne skilles fra de elementer i ordningen som utgjør en restriksjon på de fire friheter. Dette fremgår av EF-domstolens avgjørelse i Sml. 1977 s. 557, Ianelli & Volpi mot Meroni:

"Gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre særlege traktatbestemmelser end artiklene [87] og [88], kan være så uløseligt forbundet med støtten for mål, at det ikke er mulig at bedømte dem isoleret, således at deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis må bedømmes etter fremgangsmåden i artikkel [88]; Det forholder sig imidlertid anderledes, hvis det ved undersøgelsen av en støtteordning er mulig at isolere betingelser eller elementer, der, skønt de utgør en del av denne ordning, kan anses som unødvendige for gennemførelsen av dens formål eller for dens forvaltning; I dette sidstnævnte tilfælde kan det ikke af den kompetencefordeling, som følger af artiklerne [87] og [88], udelades, at disse bestemmelser, hvor der foreligger krænkelse af andre traktatbestemmelser med direkte virkning, ikke kan påberåbes for de nationale retter, blot fordi det pågældende element udgør en gennemførelsesforanstaltning til en støtte".62

En samtidig anvendelse av reglene om de fire friheter og statsstøttereglene er således avhengig av at støtteelementene kan atskilles fra andre elementer i ordningen. Konsesjonsreglene i industrikonsesjonsloven og vassdagsreguleringsloven må ses som et i forhold til artikkel 31 og artikkel 40, og det er der forskjellsbehandling konsesjonsreglene i sum fører til som skal vurderes i forhold til disse bestemmelserne. Dette gjelder både forskjellige villkor for offentlige og private foretak for å få konsesjon, og for skjell i betingelser som kan knyttes til konsesjoner som gis. Forskjellsbehandlingen på vilkårssiden kan ses isolert fra den overføring av verdier som vilkår om hjemfall innebærer. Verdioverføringen er riktignok et utslag av vilkårssettingen, men kan i forhold til EØS-avtalens artikkel 30 og 41 ses isolert fra den forskjellsbehandling det i utgangspunktet innebærer at private aktører gis konsesjon med vilkår om hjemfall, mens offentlige aktører ikke får slike vilkår tilknyttet sine konsesjoner. Støtteelementer som hjemfallsinstituttet inneholder vil således kunne vurderes isolert i forhold til statsstøttereglene uten at dette berorer anvendelsen av forbudene i artikkel 31 og 40.

2.9.3.2 Støttebegrepet
Støttebegrepet tolkes svært vidt av EF-domstolen. Støtte kan ha form av ytelser av enhver art som innebærer økonomiske fordeler for mottageren. Støtte kan skje gjennom en direkte tilføring av verdier, f. eks i form av pengestøtte, overføring av eierdamer eller overpris i en kontrakt, men også ved at et foretaks økonomiske byrder reduseres ved at det offentlige reduserer sine inntekter, f. eks gjennom gunstige skatteposisjoner

61 Se f. eks. EF-domstolens avgjørelse i sak C-345/02, 15. juli 2004, Pearle mot HBA, premiss 32, med videre henvisning til tidligere praksis.
eller avgiftsfritak.\textsuperscript{64} Det er allikevel et absolutt krav at ytelsen må representere en økonomisk verdi for mottageren.\textsuperscript{65}

Ved vurderingen av om en ytelse fra det offentlige representerer støtte til et foretak er det utelukkende de virkninger tiltaket har som er avgjørende.\textsuperscript{66} Hvilken motivasjon det offentlig har med å gi ytelsen er således irrelevante.\textsuperscript{67} Virkningsvurderingen har fokus på hvilken betydning den økonomiske fordel en ytelse representerer har for det aktuelle foretakets tilbud av et produkt. Dette kan formuleres som et spørsmål om foretaket uten ytelsen hadde hått mulighet til å oppøvere den samme profitten med det samme prinsippet. Det vil ikke være tilfellet dersom tiltaket har en kostnadssenkende virkning for det eller de berørte foretak.

Når hjemfall skjer innebærer det en overføring av betydelig verdier til staten. Plikten, og dermed den økonomiske byrde et hjemfall representerer, blir først aktuell inn i fremtiden, mens hjemfallsplikten har en negativ nåverdi for konsesjonærene. Konsesjonærer som ikke har en slik forpliktelse påheftet sine konsesjoner oppnår lettelse i de byrder konsesjon pålegger, sammenlignet med de konsesjonærer som får tidsbegrnsede konsesjoner med vilkår om hjemfall.

En sentral begrunnelse for hjemfallsinstituttet er at staten gjennom dette kan inndra deler av grunnrenten. I forhold til offentlige konsesjonærer anses det ikke å være noe behov for dette, da den del av grunnrenten som faller på disse aktørene hånd tilfller den offentlige ved at eierinteresse til vannfalle er på det offentlige hånd. For private aktører vil ikke grunnrenten omme fellesskapet til gode medare den inndras, gjennom skatter, vilkår om hjemfall eller på andre måter. At hjemfallsinstituttet er et virkemiddel for at staten skal kunne inndra deler av grunnrenten utterestreth og hjemfallsplikten har en økonomisk begrunnelse, og skal inndra økonomiske verdier fra private foretak. Offentlige foretak som ikke er gjen-

\textsuperscript{64} Jfr EF-Domstolens uttalelse i Sml. 1999 s. 1-3671, Belgium mot Kommissionen: "Støtte anses bl.a. for å foreligge ved indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uten at være tilskud i ordets egentlige forstand, er et avsatt fra tilsvarende virkninger", premisse 23. En unntallate av å drive inn en forfall skatt eller avgift fra det offentliges side vil være en utelse og en fordel som omfattes av støttebegrepet. Selv det å utsette innvirkning av et skattekrav kan representere støtte i artikkel 61(1)s forstand dersom foretelen ikke kan begrunnes som et utslag av den aktuelle regelsetts logikk eller rasjonale.

\textsuperscript{65} Se i denne sammenhengen Sml. 1997 s. 7007, Tierce Ladbrooke mot Kommissionen, premisserne 25-39.

\textsuperscript{66} Jfr EF-Domstolens uttalelse i Sml. 1999 s. 1-3671, Belgium mot Kommissionen: "Støtte anses bl.a. for å foreligge ved indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er avsatt fra tilsvarende virkninger", premisse 23. En unntallate av å drive inn en forfall skatt eller avgift fra det offentliges side vil være en utelse og en fordel slik omfattes av støttebegrepet. Selv det å utsette innvirkning av et skattekrav kan representeres i artikkel 61(1)s forstand, hvis det ikke kan begrunnes som et utslag av den aktuelle regelsetts logikk eller rasjonale.

\textsuperscript{67} En sentral begrunnelse for hjemfallsinstituttet er at staten gjennom dette kan inndra deler av grunnrenten. I forhold til offentlige konsesjonærer anses det ikke å være noe behov for dette, da den del av grunnrenten som faller på disse aktørene hånd tilfller den offentlige ved at eierinteresse til vannfalle er på det offentlige hånd. For private aktører vil ikke grunnrenten omme fellesskapet til gode medare den inndras, gjennom skatter, vilkår om hjemfall eller på andre måter. At hjemfallsinstituttet er et virkemiddel for at staten skal kunne inndra deler av grunnrenten utterestreth og hjemfallsplikten har en økonomisk begrunnelse, og skal inndra økonomiske verdier fra private foretak. Offentlige foretak som ikke er gjen-

\textsuperscript{68} I Sml. 1973 s. 709, Italia mot Kommissionen uttalte EF-domstolen således: "Article [87] does not distinguish between the measures of State intervention concerned by reference to their causes or aims but defines them in relation to their effects", premiss 13. Se også domstolens uttalelse i Sml. 1999 s. 1-3671, Belgium mot Kommissionen: "Den omstendighed, at sådanne statslige indgreb har et socialt formål, kan ikke uden videre medføre, at de falder uden for begrebet statsstøtte i traktatens artikel 92. I henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, sones der ikke under hensyn til grunde eller til hensigten med de statslige interventio-
det aktuelle foretaket ved at staten enten tilfører eller gir avkall på en ytelse av økonomisk verdi. Viklær i en konsesjon som utelukkende har betydning for forholdet mellom to foretak ligger utenfor statsstøttereglene. Konsesjonsvilkår som gir en konkurransefordeel har riktignok en økonomisk verdi som kan hentes inn gjennom markedet. Det er allikevel ikke vedtaket om et bestemt vilkår som har en økonomisk verdi, selv om myndighetsutøvelsen er en nødvendig rekvisitt for å oppnå en konkurransefordeel. Konsesjonsvilkår som ikke kan betraktes å ha en verdi i seg selv i den forstand at de kun har en avledet betydning for konsesjonærenes profitt i dag, er ikke ytelser som innebærer de kun har en avledet betydning for konsesjonærene betraktes å ha en verdi i seg selv i den forstand at deres profitt reduseres sammenlignet med offentlige aktører. Tilpasningene skal allikevel kompensere en byrde som fremstår som en direkte økonomisk ulempe når hjemfallsplikten forfaller. Det at overførselen av eiendomssretten til vanntilfelle, m.v. og de økonomiske verdier dette representerer først blir en realitet et stykke inn i fremtiden, endrer ikke det faktum at det er en overføring av reelle verdier som skjer. Det at konsesjoner som er underlagt vilkår om hjemfall kan redusere en byrde gjør ikke at det ikke anses som støtte å fråte andre frå den samme byrden.

Den fordel offentlige konsesjonærer mottar motsvarer ikke av en motytelse fra disse konsesjonærene. Det kan heller ikke sies å følge av regelverkets rasjonale at offentlige og private konsesjonærer behandles ulikt i forhold til vilkår om hjemfall. Offentlige aktører som gis konsesjon uten vilkår om hjemfall vil derfor måtte anses å motta "støtte" i artikkelen 61(1)'s forstand, sammenlignet med situasjonen til private aktører som pålegges vilkår om hjemfall.

2.9.3.3 Støtte gitt av "statsmidler"?

For at artikkelen 61(1) skal komme til anvendelse er det et vilkår at støtten har en økonomisk konsekvens for staten. Dette ble slått fast i EF-domstolens prejudicielle avgjørelse i Sml. 2001 s. I-2094, PreussenElektra mot Schleswag. Det er således ikke tilstrekkelig at et foretak oppbeværer en fordel som et resultat av et tiltak fra det offentlige for at tiltaket skal rammes av forbudet i artikkelen 61(1). Fordelen må være et resultat av en overførsel av offentlige midler for at artikkelen 61(1) skal komme til anvendelse.

Den motsatte løsning, at enhver fordel som indirekte er et resultat av et offentlig tiltak skulle betraktes som støtte, ville utvidet virkeområdet til EØS artikkelen 61(1) slik at den mer ble å betrakte som et diskrimineringsforbud, m. a o et forbud mot å sette noen foretak i en gunstigere posisjon enn andre. EF-domstolen presisering av "statsmidler" døt hen at støtten må reflektieres i en utgiftspost forstaten, kan sies å reflektere grensedragningen og "arbeidsdelingen" mellom statsstøttereglene og de generelle diskrimineringsforbud i EF-traktaten og EØS-avtalen. Diskrimineringsstifellene og tilfelle der det foreligger restriksjoner på en av de fire friheter, skal reguleres av bestemmelser som retter seg direkte mot nasjonalitetsbestemt diskriminering og restriksjoner, mens en overførsel av økonomiske
midler fra det offentlige til private og/eller offentlige foretak reguleres av statsstøttereglene.

Applisert på situasjoner der offentlige aktører gis gunstigere konesjonsvilkår enn private aktører, blir spørsmålet om gunstigere konesjonsvilkår for offentlige aktører innebærer en overføring av statsmidler. Da staten ved å ikke pålegge vilkår om hjemfall ovenfor offentlige aktører gir avkall på en inntekt de har forbeholdt seg fra private aktører, må dette avkallet anses å redusere det offentliges intekter på en måte som gjør at støtten må anses gitt av "statsmidler".

2.9.3.4 Selektivitetskriteriet

Artikkel 61(1) retter seg mot støtte gitt til "enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer". Passusen definerer kretsen av de støttefattige actørene der det er forbudt å begynne med. Kretstens avgrensingsperspektivet er "foretak", og funksjonelt mot produksjonen innenfor vareproduksjon. Foretaksbegrepet tolkes vidt til å omfatte alle typer enheter som driver økonomisk virksomhet. Offentlige aktører som driver kraftproduksjon vil, på samme måte som private aktører, være å betrakte som foretak i artikkel 61(1)s forstand.69

Det må i forhold til artikkel 61(1) trekkes et skille mellom bestemte eller selektive ytelser rettet mot konkrete foretak eller bransjer og ytelser som ikke er rettet mot noen bestemt, men kommer en uspesifisert gruppe til gode. Det er bare ytelser gitt "enkelte" foretak eller bransjer som regnes som statsstøtte etter artikkel 61(1). Allmenne eller uspesifiserte tiltak har ingen foretak en eksklusiv fordel eller nytte av, men kan benyttes av alle foretak på de samme ikke-diskriminerende vilkår. Der støtten har sitt utgangspunkt i generelle regler eller vedtak kan det være problematisk å avgjøre om støtten er selektiv. For så vidt gjelder lovbestemmelser som gir støtte til foretak det offentlige eier er det klart at selektivitetskriteriet vil være oppfylt. Fordelen vil da kun komme til noen grupper defineret foretak til gode, da privat eide foretak ikke vil oppnå en tilsvarende fordel.70

2.9.3.5 Konkurransevridningskriteriet


EF-domstolen stiller ikke strenge krav til analysen av konkurransevridningskriteriet. I fleste saker vil det være tilstrekkelig å vise at konkurransevridningskriteriet er oppfylt ved å vise at et foretak eller en bransje har mottatt støtte. EF-domstolen uttalser i Sml. 1985 s. 809, Leeuwardener Papierenfabriek kan illustrere dette:

"[I]n certain cases the very circumstances in which the aid is granted are sufficient to show that the aid is capable of affecting trade between Member States and of distorting or threatening to distort competition".71

Om støtten virr konkurransemå på markedet for elektrisk kraft må undersøkes på bakgrunn av dette markedets karakteristika. Spørsmålet blir om offentlige aktører gis fordeler ved å ikke få vilkår om hjemfall knyttet til konesjoner de gis som gjør at offentlige foretak kan tilpasse seg i forhold til sin kraftproduksjon på en måte som gir konkurransefordeler i forhold til private konkurrenter. Etter min oppfatning vil offentlige foretak som ikke er pålagt hjemfall av produktsjonsmidlene kunne optimalisere sine investeringsbeslutninger m.v. på en måte som private aktører ikke kan, og ulike vilkår om hjemfall vil da være egnet til å vri konkurransemå i strid med artikkel 61(1).

2.9.3.6 Samhandelskriteriet

Det er et vilkår at statsstøtten må ha en grenseoverskridende virkning og påvirke samhandelen mellom avtalepartene i EØS for at den skal omfat-
Hjemfall
tes av forbudet i artikkel 61(1). I et velfungerende indre marked med utstrakt handel over landegrensene skal det lite til før samhandelskriteriet er oppfylt. EF-domstolen oppstiller i Sml. 1980 s. 2671, *Phillip Morris mot Kommisjonen* en presumpsjon for at samhandelskriteriet er oppfylt der en støtteforanstaltning styrker støttomtagers posisjon over for dennes konkurrenter:

"Når en finansiell støtte, som ydes av en stat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for fællesskabet, må det antages, at denne samhandelen påvirkes av støtten".72

Dersom støtten gir mottageren en konkurransesfordel vil det være nok å vise at støttomtageren er involvert i grenseoverskridende handel eller møter konkurranse fra foretak fra andre medlemsstater for at samhandelskriteriet skal anses oppfylt. Som vist ovenfor vil en forskjellsbehandling mellom offentlige og private aktører som representerer statsstøtte være egnet til å vri konkurransen mellom de to grupper foretak. Det er opprettet en nordisk kraftbørs, Nord Pool, der norske kraftproducenter selger sine produkter i konkurranse med svenske og danske producenter til kunder i Norden. Det skjer videre i perioder import av kraft til Norge fra land utenfor Norden, og eksport av kraft fra Norge til slike land. Samhandelskriteriet vil således være oppfylt.

### 2.9.4 Unntakene i artikkel 61(2) og dispensasjonsvilkårene i artikkel 61(3)

#### 2.9.4.1 Innledning

Artikkel 61(2) gjør unntak fra forbudet i første ledd for vise støtteformer. Jeg vil redegjøre for vilkårene for unntak i avsnitt 2.9.4.2. Artikkel 61(3) åpner for at støtteordninger som oppfyller vilkårene i tredje ledd kan gis dispensasjon. For å vise støtteordningene er det nødvendig med konsekvenser for vilkårene i tredje ledd. Artikkel 61(3) gjør unntak fra forbudet mot støtteorden applesett for samhandelen i et omfang som strekker seg til ofte større enn bare omkring områder som er påvirket av felles interesser.74

#### 2.9.4.2 Unntakene i artikkel 61(2)

Artikkel 61(2) gjør unntak fra forbudet mot støtte i bestemmelsens første ledd for visse nærmere definerte typer støtte. Det følger av ordlyden i artikkel 61(2) at støtteordningar skal omfattes av bestemmelsen "skal være" forenlig med EØS-avtalens funksjon. Dersom ESA finner at et støtteordning oppfyller vilkårene i artikkel 61(2) skal ESA således klare de vilkårene som er foreløpig forenlig med EØS-avtalen.74

Artikkel 61(2), bokstav c unntar "støtte av sosial karakter som gir enkelte forbrukere, forutsatt at den ytes uten forskjellsbehandling på grunnlag av varenes opprinnelse" fra forbudet mot statsstøtte. Artikkel 61(2), bokstav b unntar "støtte som har til formål å bøte på skader som skyldes naturkatastrofer eller andre eksepsjonelle hendelser" fra forbudet mot statsstøtte. Artikkel 61(2) bokstav c unntar "støtte til økonomien i visse områder som er påvirket av Tysklands deling, i den utstrekning støtten er nødvendig for å oppheve de økonomiske ulemper forårsaket av delingen". Unntakene i artikkel 61(2) må tolkes snevert. Det synes klart at ingen av alternativene i artikkel 61(2) vil kunne påberopes i forhold til hjemfallsinstituttet.

#### 2.9.4.3 Støtte som kan erklæres forenlig med EØS-avtalen etter artikkel 61(3)

EØS-avtalens artikkel 61(3) åpner for at det kan gis dispensasjon til støtteordenings-mønstre som strider mot forbudet i artikkel 61(1). Det er EFTAs overvåkningsorgan som er gitt i oppgave å vurdere støtteordningar som skal tillates etter artikkel 61(3), og som skal treffe vedtak om dette. Dispensasjon kan gis til støtte som fremmer følgende formål:

- **a)** støtte som har til formål å fremme den økonomiske utvikling i områder der levetstanden er normalt lav, eller der det er alvorlig underbeskjæftigelse,
- **b)** støtte som har til formål å sikre at et viktig prosjekt av felles europeisk betydning kan realiseres, eller å bøte på en alvorlig forstyrrelse av økonomien i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat,
- **c)** støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser,
- **d)** andre former for støtte angitt av EØS-komiteen i samsvar med del VII.

---

72 Premiss 11.
73 At hjemfallsplikten er å anse som en bestående støtteordning vil bli nærmere begrunnet i avsnitt 2.9.5.
Det synes på det rene at vilkårene i bokstav a eller b ikke er oppfylt. EØS-komiteen har ikke truffet vedtak om at hjemfallsinstituttet skal omfattes av bokstav d.

Artikkel 61(3), bokstav c åpner for å tillate støtte "som har til formål å lete utviklingen av enkelte næringsgrenere eller på enkelte økonomiske områder". EF-domstolen har tolket bokstav c slik at denne hjemler støtte til områder eller regioner som har en årligere økonomisk utvikling i forhold til andre regioner i samme medlemsstat. Hjemfallsinstituttet har ikke et formål som omfattes av bokstav c.

2.9.5 Virkningen av at vilkår om hjemfall innebærer statsstøtte i strid med artikkel 61

EØS-avtalens artikkel 62(1) skiller mellom bestående og ny støtte. Også ODA, protokoll 3 sørder mellom eksisterende støtteordninger i EFTA-landene og nye ordninger som planlegges iverksatt. En ny støtteordning kan ikke settes ut i livet før eksisterende støtteordninger. EØS-avtalens artikkel 62(1) skiller mellom bestående og ny støtteordning. Et slikt gjennomføringsforbud gjelder derimot ikke bestående støtteordninger. En bestående støtteordning kan implementeres frem til det tidspunkt Kommisjonen treffer vedtak om at ordningen er uforenlig med artikkel 61, selv om ordningen materielt sett er i strid med artikkel 61 fra tidspunktet for EØS-avtalens ikrafttredelse. Et vedtak av Kommisjonen om at en bestående støtteordning er uforenlig med artikkel 61 har videre kun virkning fra vedtakstidspunktet, og virker ikke som for ny støtte tilbake til det tidspunktet støtteordningen ble etablert. Det kan således ikke kreves at støtte mottatt før vedtakstidspunktet skal tilbakeføres.


"Det fremgår av såvel indholdet af som målsætningerne med disse bestemmelser, at støtteordninger, der allerede var gældende før tidspunktet for traktatens ikrafttredelse, og støtteordninger, der lovligt er blevet iøvresat under iagtagelse af de i artikel [87], stk. 3, fastsatte krav, herunder de krav, som fremgår af Domstolens fortolkning i dommen i Lorenz-sagen af artikel [87], skal anses for eksisterende støtteordninger etter artikel [87], stk. 1."77

I ODA protokoll 3, artikel 1(b) gis det en definisjon av "bestående støtte" som er i overensstemmelse med, og må tolkes på bakgrunn av, EF-domstolens praksis. Støtteordninger som var gældende før EØS-avtalens ikrafttreden og enkelttildelinger som var vedtatt før, men utbetalt etter avtalens ikrafttreden er etter bestemmelsen å definere som eksisterende støtteordninger.78

Dagens hjemfallsinstitutt vil, dersom det innebærer støtte til offentlige foretak, være å karakterisere som en bestående støtteordning. Støtteordningen kan i så fall implementeres frem til ESA griper inn mot ordningen etter artikel 61(1).

2.9.6 Konklusjon

Ulike vilkår om hjemfall i forhold til offentlige og private aktører vil gi offentlige aktører en lettelse i forhold til at de byrder de er pålagt i forbindelse med konsesjoner etter industrikonvensjonsloven og vassdragsreguleringsloven som innebærer økonomiske fordele sammenlignet med den hjemfallsplikt private aktører pålegges under den samme konsesjonsordning. Denne fordel kan representerer statsstøtte i artikkel 61(1) som forordning i reper som er et skjul til å vri konkurransen. De øvrige vilkår i artikel 61(1) er også oppfylt. Da ingen av de formelt inntakene artikel 61(2) kommer til anvendelse og ingen av vilkårene i artikel 61(3) er oppfylt, vil den gjælende hjemfallsordning sanne og vise som forenlig med artikel 61. Da ordningen i så fall er å betrakte som bestående støtte etter artikel 62(1) vil ordningen kunne implementeres uhindret av statsstøttet i medlemsland.

76 EF-domstolen anser også støtteordninger som er anmeldt i Kommissionen og som Kommissionen ikke har grepet inn mot innten to måneder som bestående støtte, se EF-domstolens avgjørelse i Sml. 1973 s. 1472, Lorenz GmbH mot Tyskland: "Aid implemented, during the Commission's silence, after a period necessary for its preliminary examination, is thus subject, as an existing aid, to the provisions of Article 93(1) and (2)†, premiss 5 (min uthevelse).

77 EF-domstolen anser også støtteordninger som er anmeldt i Kommissionen og som Kommissionen ikke har grepet inn mot innten to måneder som bestående støtte, se EF-domstolens avgjørelse i Sml. 1973 s. 1472, Lorenz GmbH mot Tyskland: "Aid implemented, during the Commission's silence, after a period necessary for its preliminary examination, is thus subject, as an existing aid, to the provisions of Article 93(1) and (2)†, premiss 5 (min uthevelse).

78 Eksplicitte godkjente støtte samt støtte som er anmeldt, men hvor ESA ikke har reist noen innsigiler innen tomånedersfristen også definert som eksisterende støtte.
2.10 **Artikkel 59(2)**

Artikkel 59(2) åpner for at dersom et foretak blir "tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning", er foretaket underlagt reglene i EØS-avtalen kun "i den utstrækning anvendelsen av disse regler ikke rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlege oppgaver der som er tillagt dem". EF-domstolen har i sin praksis gitt medlemslandene en viss frihet til å definere hvilke tjenester de mener er av tilstrekkelig stor samfunnsmessig betydning til at de omfattes av artikkel 59(2).79

For at en oppgave skal være "tillagt" et foretak kreves det en uttrykkelig tildeling av den aktuelle oppgave. Det er videre et krav at tildelingen spesiﬁseres både med hensyn til de foretak som er tillagt de aktuelle typer oppgaver og med hensyn til oppgavenes nærmere innhold. Hjemfallsinstituttet er begrunnet i viktige samfunnshensyn, og den norske stat hevder at disse hensynene blir særlig godt ivaretatt gjennom offentlig eierskap og hjemfall for private der de gis konsesjon. Offentlige aktører er allikevel ikke tillagt spesiﬁkke oppgaver i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringssloven for å ivareta slike de aktuelle typer oppgaver av allmenn økonomisk betydning. Dette gjelder selv om hensyn industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven skal ivareta eventuelt kan kvalifiseres å være av "almen økonomisk betydning".

3 **EØS-rettslig vurdering av tre modeller for et eiernøytralt hjemfallsinstitutt**

3.1 **Kort beskrivelse av modellene for total­hjemfall, partielt hjemfall og total­hjemfall med etterfølgende kompensa­sjon**

3.1.1 **Totalhjemfall**

Totalhjemfall innebærer at vannfall med alle tilhørende kraftanlegg tilfaller staten ved konsesjonsperiodens utløp. Hjemfallet skal således ha samme omfang som i dag, men med den endring at alle aktører skal gis samme vilkår om hjemfall. Modellen innebærer derfor at det må knyttes vilkår om hjemfall til alle konsesjoner gitt offentlige aktører. Når det gjelder selve implementeringen av hjemfallsmodellen er jeg heldt om å ta utgangspunktet i Olje- og energidepartementets modell for implementeringen av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt slik denne er beskrevet i Høringssak om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.80 Departementets modell forutsettes implementert gjennom endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

Departementet går i sitt forslag inn for å innføre et eiernøytralt hjemfallsinstitutt ved å omgjøre konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra omgjøringstidspunktet. Samtidig pålegges det vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden. Vannfall som ikke tidligere er konsesjonshandlet og er erververt av statsforetak, kommuner og fylkeskommuner eller sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av slike, pålegges konsesjon tidsbegrenset til 75 år med vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden. Videre vil konsesjonstiden for konsesjoner som gis etter en eventuell innføring av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt utvides til 75 år. Konsesjoner gitt private vil ikke endres etter departementets forslag.

3.1.2 **Partielt hjemfall**


Ordningen med partielt hjemfall vil være eiernøytral, slik at offentlige og private aktører ved en eventuell overgang til en ordning med partielt hjemfall underlegges det samme konsesjons- og hjemfallsregime fra endringstidspunktet. Implementeringen av en ordning med partielt hjemfall

---

79 For en analyse av EF-domstolens praksis se Rune O Pedersen: Den norske stats organisering av gassalget og konkurransebegrensningsreglene i EØS, i Brautaset m fl: Norsk gassavsetning (Oslo 1998) s. 543-554.

forutsettes å skulle skje på samme måte som for en totalhjemfallsordning.

Ved et partielt hjemfall kan to løsninger tenkes i forhold til videre drift. Det første alternativet innebærer at konsesjonæren vil bli fullstendig likestilt med andre søkere ved søknad om konsesjon til videre drift. Det andre alternativet innebærer at konsesjonæren gir to løsninger i forhold til videre drift. Det første alternativet innebærer at konsesjonæren vil bli tildelt konsesjonen. Konse-

sjonæren får da rett til å disponere hele kraftanlegget etter hjemfall, til en godtgjørelse til staten for dette. Dersom en eksisterende konsesjonær ikke ønsker å utnytte vannfallet videre vil det bli foretatt en fri vurdering av hvem som skal gis konse-

sjon for en en periode, jf. vassdragsreguleringslovens § 8.

3.1.3 Totalhjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør

I den beskrevne modell for eiernøytralt totalhjemfall får konsesjonærene ingen godtgjørelse i forbindelse med at vannfall og produksjonsanlegg hjemfaller. Dette gjelder selv om staten ved et hjemfall mottar verdier i form av produksjonsanlegg m.v. som er et resultat av konsesjonærenes investeringer. Konsesjonæren får ved hjemfall m.a.o. ikke godgjort de verdier kraftanleggene representerer. En modell for hjemfallsordningen som Hjemfallsutvalget vurderer innebærer at konsesjonæren ved hjemfall får kompensasjon for deler av den verdioverføring hjemfallet representerer i form av et etteroppgjør.

En kompensasjonsordning beror på utgangspunktet ikke omfanget av de eierbeføjelser som hjemfallet, da hjemfallet, som i dag, vil omfatte hele kraftanlegget i form av vannfall, kraftverk og regulererin
g. Selve hjemfallet vil således ha samme omfang og skje på samme måte som i ordningen med totalhjemfall. Derimot vil kompensasjonsordningen begrense omfanget av de økonomiske verdier som hjemfallet som småfallet vil bli kompensert en prosentandel av det hjemfalletes markedsverdi. I denne henseende kan ordningen sammenlignes med ordningen med partielt hjemfall, da kompensasjonsordningen begrenser de økonomiske verdier som omfattes av hjemfallet. Konsesjonærene har allikevel ikke, som for partielt hjemfall, krav på å bli sittende med eierandeler i kraftanlegget. Kompensasjonen vil enten kunne skje gjennom et pengevederlag eller gjennom en tilba-
ekføring av en eierandel til (den tidligere) konse-
sjonæren.

Konsesjonæren vil bare bli kompensert dersom det hjemfalte har en verdi som kraftproduserende vannfall. Dersom kraftproduksjonen nedlegges vil konsesjonæren ikke ha noe krav på etteroppgjør.

Det er i utgangspunktet opp til staten å fastsette i hvilken form etteroppgjør skal skje. Dersom det skjer en endring i utnyttelsen av vassdraget som medfører redusert kraftproduksjon, krever et etteroppgjør i form av eierandel samtykke fra konse-
sjonæren. Konsesjonæren står i en slik situasjon fritt til å velge å bli kompensert gjennom et pengevederlag.

Modellen for totalhjemfall med etteroppgjør er begrunnet i de samme hensyn som dagens hjemfallsregler. Sentralt står således statens interesse i å råde fritt over naturressursene ved utlopet av konsesjonsperioden. Ved at eierårlighetene til hele kraftanlegget hjemfaller vil staten fritt kunne råde over dette for å ivareta de samfunnshensyn kraftproduksjonen berorer. I tillegg åpner modellen for at konsesjonærenes interesser ivaretas i større grad, ved at disse får en kompensasjon for hele eller deler av kraftanleggets verdi.

Totalhjemfall med kompensasjon i form av et etteroppgjør vil bli implementert som et eiernøy-

tralt hjemfallsinstitutt, jf. avsnitt 3.1.1.

3.2 Regler i EØS-avtalen som kan sette skranker for handlingsrommet ved utformingen av et hjemfallsinstitutt

EØS-avtalens regler kan sette skranker for statens valg av styringsmidler. I forhold til utformingen av hjemfallsinstituttet er det, som beskrevet i avsnitt 2, to regelsett som kan begrense statens handlingsrom. For det første begrenser reglene om de fire friheter statens muligheter til å fremme norske foretak dersom dette medfører atforetak fra andre EØS-land diskrimineres eller møter uliter de norske selskapene ikke møter. For det andre vil statsstøttereglene kunne komme til anvendelse dersom noen konsesjonærer gis økonomiske for-
deler.

3.3 Vurdering av totalt hjemfall i forhold til EØS-avtalens regler

3.3.1 Etablerings- og kapitalreglene

Dersom det innføres en ordning med eiernøytralt hjemfall vil alle som driver vannkraftutbygging og produksjon av vannkraft være underlagt likeartede

81 Jeg viser i denne forbindelse til presentasjonen og drøftelsen av EØS-avtalens artikkel 31 og 40 i avsnitt 2.5 og 2.6.
regler om konsesjonsplikt og hjemfall ved konsesjonstidens utløp. Et foretak fra et annet EØS-land som ønsker å etablere seg som produsent av vannkraft i Norge eller investere i slik virksomhet, vil ikke møte andre og mindre attraktive rammevilkår enn offentlige aktører. En ordning med en eiernøytral utforming av et totalhjemfallsinstitutt vil derfor i seg selv ikke innebære restriksjoner for aktører fra andre EØS-land som ønsker å etablere seg som kraftprodusenter i Norge, jf. artikkel 31, eller som ønsker å investere i kraftprodusenter som driver virksomhet i Norge, jf. artikkel 40.\footnote{Kv. konklusjonen i Olje- og energidepartementets Høringsdokument s. 82.}

Offentlige aktører hvis konsesjoner ikke innebærer noen restriksjoner p.g.a. forbudet mot å gi EØS-avtalen tilbakevirkende kraft, vil etter innføringen av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt gis konsesjoner med varighet på 75 år fra lovendringstidspunktet. Private aktører vil være gitt konsesjoner for 60 år, men vil ha kortere tid igjen av konsesjonsperioden. Spørsmålet som reiser seg er om den gjenværende forskjell i konsesjonstiden til offentlige konsesjonærer og private konsesjonærer representerer en restriksjon i forhold til kapitalreglene, jf. artikkel 40.

I et nytt konsesjonsregime der alle aktører er undergitt de samme vilkår m.h.t. å erverve eierandel i vannfallet som eier vannfallet, f. eks. slik at en ererverer trer inn i de eksisterende konsesjonsvilkårene, skjer det ingen forskjellsbehandling av investorer. Det vil til enhver tid i et regime med tidsbegrensede konsesjoner og totalhjemfall være ulik tid igjen av konsesjoner gitt til forskjellig tidspunkt, noe som vil gjenspeile seg i investorenes vurderinger av ulike vannfallet med ulik gjenværende konsesjonstid. Den ulempe private kraftverk får ved at de er mindre interessante investeringsobjekt med mindre gjenværende konsesjonstid, er ikke en forskjellsbehandling av investorer, men en ulikebehandling av de eksisterende konsesjonérene som gir seg utsalg i at konsesjonene vil ha ulik verdi for disse. Restriksjonsforbudene i artikkel 31 og artikkel 40 virker fremover i den forstand at konsesjoner gitt under samme konsesjonsregime skal gis på like vilkår. Innføringen av et nytt konsesjonsregime gir ikke eksisterende konsesjonærer rett til å få endret sine konsesjoner slik at de samsvarer med de vilkår konsesjon gis på under det nye konsesjonsregimet. Det at private aktører ikke gis en forlengelse i sine konsesjoner som gjør dem til like interessante investeringsobjekt som de offentlige verken er ikke en forskjellsbehandling som reduserer mulighetene til investorer fra andre EØS-land til å investere i Norge. Det vil således ikke være i strid med EØS-avtalens artikkel 31 eller artikkel 40 å ikke gi private konsesjonærer nye 75 års konsesjonstid fra en eventuell innføring av et eiernøytralt konsesjonsregime.

### 3.3.2 Forbudet mot statsstøtte

#### 3.3.2.1 Problemstillingen

Endres konsesjoner gitt offentlige konsesjonærer før 1.1.1994 slik at konsesjonene blir underlagt villkår om hjemfall, elimineres den statsstøtte det representerer at de offentlige konsesjonærer ved ikke å være underlagt villkår om hjemfall slipper en byrde private konsesjonærer er pålagt. Som nevnt i forrige avsnitt inneholder det nye konsesjonsregimet ingen forskjellsbehandling i strid med artikkel 31 eller 40 for konsesjoner som gis en konseksjonsperiod på 75 år under det nye konsesjonsregimet, sammenlignet med konsesjonærer som er gitt konsesjoner begrenset til 60 år under det nåværende konsesjonsregimet i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Dersom de offentlige aktørene gis en konsesjonstid på 75 år fra et eventuelt lovendringstidspunkt, vil det likevel være en forskjell på den totale konseksjonstid for offentlige og private konsesjonærer. Konsesjoner gitt private aktører vil under det gjeldende konsesjonsregimet være gitt med en varighet på 60 år, en ordning som etter departementets forslag til eiernøytralt hjemfallsinstitutt vil videreføres for disse også under et eiernøytralt konsesjonsregime. For private konsesjonærer vil det være en ulempe å ikke bli gitt en tilsvarende konsesjonstid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Spørsmålet blir om det at konsesjonsperioden til private konsesjonærer ikke forlenges med 75 år fra lovendringstidspunktet, innebærer en fordel for de offentlige konsesjonærer som må betraktes som statsstøtte i strid med artikkel 61(1).

#### 3.3.2.2 Representerer lengre konsesjonsperioder støtte gitt av statsmidler?

Forskjellen på varigheten av konsesjoner gitt private aktører og de endrede konsesjonene gitt offentlige aktører representerer i realiteten en forskjell i forfallstidspunkt for når den byrde et hjemfall representerer forfaller. Utsettelse m.h.t. når en byrde forfaller representerer en økonomisk verdi for den som gis utsettelsen. I forhold til vilkår om hjemfall innebærer en utsettelse videre at den aktuelle konsesjonær kan benytte vannfallet med tilhørende produksjonsanlegg til produksjon av
kraft i en lengre periode enn aktører der hjemfall inntrer tidligere. Den fordel en lengre konsesjonsperiode innebærer for offentlige konsesjonærer er etter dette å betrakte som "støtte" i artikkel 61(1)s forstand.

Støtten må anses gitt av statsmidler ved at utsettselen av byrden representerer en utsettsel av en inntekt på statens hånd. Dersom vannfallet med tilhørende produksjonsanlegg hadde hjemfalt på et tidligere tidspunkt, m.a.o. etter utløpet av den samme konsesjonslengde som er gitt private aktører, ville staten kunne hatt inntekter enten gjennom egen produksjon eller gjennom salg eller leie av vannfallet og/eller produksjonsanleggene til andre aktører.

3.3.2.3 Krever artikkel 61(1) at enhver forskjell i konsesjonstidens lengde utlignes?

Dersom offentlige aktører gis tidsbegrensete konsesjoner med samme varighet som konsesjonærer gitt private aktører, men den nye konsesjonsperioden begynner å løpe fra et eventuelt lovendringsstidspunkt, vil de offentlige aktørene totale konsesjonsperioden overstige de private aktørene konsesjonsperioden. Dette reiser spørsmålet om enhver forskjell i lengde i konsesjonsperioden til offentlige aktørers fordel, inkludert historiske forskjeller, innebærer en forskjellshandling som er å anses som støtte, eller om det er tilstrekkelig å etableres likhet i de formelle vilkår i konsesjonene fra det aktuelle lovendringstidspunkt. Dersom en offentlig aktør f. eks. hadde hatt 20 år igjen av sin konsesjonsperiode dersom aktøren hadde fått tidsbegrensete konsesjoner på samme vilkår som private aktører den gang konsesjon ble gitt, ville den offentlige aktøren totalt ha fått en konsesjonsperiode som var 40 år lenger enn det en privat aktør hadde blitt gitt. Spørsmålet er om forskjellen innebærer en fordel som er å anse som støtte fra det tidspunkt et nytt hjemfallsregime trer i kraft.

Tidsbegrensete konsesjoner uten vilkår om hjemfall innebærer som nevnt i avsnitt 2.9 støtte til offentlige aktører ved at disse slipper en byrde som er pålagt private konsesjonærer, en støtte som vil omfattes av artikkel 61(1). Den støtte det representerer å ikke være underlagt vilkår om hjemfall er et betinget støttetilslags for forfaller i fremtiden. Forfallsstidspunktet for offentlige aktører er ikke fiksert, da deres konsesjoner er tidsubestemte. I en statsstøttevurdering må verdien av det offentliges ytelse fikseres for å beregne støtteelementet. For å fikseres støttenes omfang må et imaginært forfallsstidspunkt identifiseres. Da det er fraværet av en tilsvarende plikt som private aktører er underlagt som representerer støtte, vil senere forfallsstidspunkt enn private aktører er underlagt representer et støtteelement. For at støtten skal eliminieres helt må offentlige aktører underlegges samme forfallsstidspunkt for hjemfallsplikten som private aktører. En annen mulig løsning er at de offentlige aktørene betaler markedspris for den "overskytende" konsesjonsperiode, f.eks. ordningen med foregremet hjemfallet etter industrikonsesjonslovens § 41.

Konsekvensen av dette for vurderingen av konsesjonstiden der offentlige aktører pålegges vilkår om hjemfall, er at det vil innebære et støtteelement dersom de gis lenger konsesjonsperiode enn private aktører har blitt gitt. Ved endringen i den enkelte konsesjon må man således gå tilbake til tidspunktet for når konsesjonen ble gitt og foreta sammenligningen med private aktører med utgangspunkt i dette tidspunktet. Ved en innføring av tidsbegrensete konsesjoner for offentlige aktører vil det representerete støtte dersom hjemfallsstidspunktet settes senere enn det som ville vært hjemfallsstidspunktet for private konsesjonærer. En generell regel om at alle offentlige konsesjonærer gis 75 års konsesjonstid fra tidspunktet endringslovgivningen trer i kraft uten at konsesjonærer gitt private aktører endres tilsvarende, vil således innebære statsstøtte. Størrelsen på støtten vil avhenge av når konsesjonen opprinnelig ble tildelt. Støtten er å betrakte som bestående støtte. Der private konsesjonærer gis 75 års konsesjonstid fra det samme tidspunkt vil dette eliminere all støtte som ellers ville være å anse som "ny støtte" fra lovendringstidspunktet.

3.3.2.4 Seletivitetskriteriet

Artikkel 61(1) retter seg mot støtte gitt til "enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer". Gis offentlige konsesjonærer lengre konsesjonsperiode enn private aktører, og dette innebærer statsstøtte, vil seletivitetskriteriet være oppfylt, jf. drøftelsen i 2.9.3.4.

3.3.2.5 Konkurransevridningskriteriet

En lengre konsesjonsperiode innebærer som nevnt i avsnitt 3.2.3.3 en fordel gjennom et utsatt forfallsstidspunkt for den byrde et hjemfallet representerer. Utsettelsen gjør at offentlige foretak kan tilpasse seg på en annen måte enn private aktører m.h.t. investeringsbeslutninger m.v., noe som vil kunne virke konkurransevridende, jf. drøftelsen i avsnitt 2.9.3.5.
3.3.2.6 Samhandelskriterier

Som nevnt i avsnitt 2.9.3.6 opererer private og offentlige konsesjonærer i et marked for elektrisk kraft som strekker seg ut over Norges grenser til andre land i EØS. Samhandelskriteriet vil således være oppfylt.

3.4 Vurdering av partielt hjemfall i forhold til EØS-avtalens regler

3.4.1 Etablerings- og kapitalreglene


Den prosentandel som skal hjemfalle til staten kan fastsettes individuelt eller sjablonmessig. Dersom prosentandelen av kraftanleggene som skal hjemfalle til staten fastsettes individuelt og forskjellig i ulike konsesjonér vil dette kunne innebære en forskjellshåndtering dersom prosentsatsen i den enkelte konsesjon ikke kan begrunnes i objektive forhold. Kan differensierte prosentandeler i enkelttilfelle begrunnes i en beregningsmodell som ikke forskjellshåndterer aktørene, men differensierer på bakgrunn av ulike faktiske forhold i den enkelte sak, vil den differensiering dette medfører ikke innebære noen restriksjon i forhold til artikkel 31 eller artikkel 40. En sjablonmessig beregning som behandles alle aktører likt vil således ikke reise noen selvtendige problemer i forhold til artikkel 31 og 40.

3.4.2 Forbudet mot statsstøtte

Ved et partielt hjemfall vil ikke eiendomsrettet til hele kraftanlegget hjemfalle til staten, men konsesjonéren vil bli sittende med en andel av eierrettighetene i hjemfallet etter konsesjonstidens utløp. En ordning med partielt hjemfall innebærer at staten begrenser omfanget av de eierrettighetene og derved de verdier som staten skal ha overført til seg ved konsesjonsperiodens utløp. Artikkel 61 (1) forhindrer, som nevnt i avsnitt 2.8.1, ikke staten fra å innføre et nytt konsesjonsregime der de byrder konsesjonærerne kan pålegges gjennom vilkårsettningen ved tildeling av konsesjoner reduseres. Staten står derfor fritt til å innføre et nytt konsesjonsregime der de byrder til hjemfall representerer ikke av et samme omfang som i et tidligere konsesjonsregime. Ordringen med partielt hjemfall vil da ikke komme i konflikt med forbudet mot statsstøtte i artikkel 61 (1).

Dersom ordringen med partielt hjemfall implementeres på samme måte som ordringen med totalhjemfall vil forskjeller i konsesjonstidens lengde i forhold til offentlige og private konsesjonærer kunne reise særskilte spørsmål i forhold til forbudet mot statsstøtte. Jeg viser til drøftelsen i forrige avsnitt av dette. En ordning med partielt hjemfall vil ikke innebære noen ytterligere ulikheter i vilkår for ulike grupper konsesjonærer som reiser spørsmål i forhold til statsstøtte.

Det kan videre reises spørsmål ved om en overgang til en ordning med partielt hjemfall gir aktører som er pålagt hjemfall i sine konsesjoner en fordel som innebærer statsstøtte, dersom disse aktørene omfattes av ordringen. De private konsesjonærer som er pålagt hjemfall som en del av sine konsesjonsvilkår er pålagt et fullt eller totalt hjemfall til staten av vannfall og kraftanlegg. Dersom innføringen av en ordning med partielt hjemfall implementeres ved at gjevende konsesjonærer endres slik at alle konsesjonere inneholder vilkår om partielt hjemfall, vil dette representere en lettelse i fremtidige yrder for private konsesjonærer. I forhold til private konsesjonærer må det derfor undersøkes om reduksjonen hjemfallsplikten innebærer en fordel som er å betrakte som statsstøtte i artikkel 61 (1) s forstand.

Dersom en konsesjonær plikt til hjemfall reduseres innebærer dette at konsesjonæreren i fremtiden må avstå en mindre verdi til staten enn under den opprinnelige konsesjon. Den fremtidige verdi vil representere en nøyaktig av konsesjonæreren som denne vil hensynta i utøvelsen av sin virksomhet knyttet til det konsesjonsspliktige godet, og kan således betraktes som en tilføring av verdier på det tidspunktet hjemfallsplikten reduseres. En redusert hjemfallsplikt vil således isolert betraktet kunne betraktes som støtte i artikkel 61 (1) s forstand.

En eventuell endring av hjemfallsinstituttet må likevel ses på som en helhet. Omfanget av privates hjemfallsplikt reduseres eventuelt som en konsekvens av at det ikke innføres totalhjemfall for offentlige aktører som i dag ikke er underlagt
hjemfallsplikt, men kun innføres partielt hjemfall for disse. Reduksenjon i omfanget av privates hjemfallsplikt skjer således for å oppnå likebehandling. Statsstøttereglene forbyr ikke på generelt grunnlag å endre konsesjonsvilkår slik at de blir mindre byrdefulle for konsesjonærene. Som vist i avsnitt 2.9 ligger det et eventuelt støtteelement for offentlige aktører i dagens hjemfallsinstitutt i det faktum at disse aktorene ikke pålegges samme vilkår om hjemfallsplikt som private. Det offentlige gir m.a.o. avkall på en verdioperføring fra offentlige aktører som private aktører pålegges. Det å innføre en ordning der alle pålegges samme byrde for å oppnå likebehandling vil ikke ende ut i et konsesjonsregime der noen av aktorene i forbindelse med tildeling av konsesjoner gis særfordeler som kan betraktes som støtte.

3.4.3 Kan eksisterende konsesjonærer gis en særstilling ved nytildelinger?

Som nevnt innebærer en mulig utforming av modellen for partielt hjemfall at eksisterende konsesjonærer gis en særstilling ved nye tildelinger av konsesjoner, ved at disse gis en fortrinnsrett dersom de søker i konkurranse med andre konsesjonærer. Etter EØS-avtalen oppstilles det ikke noen plikt til å utlyse konsesjoner. EØS-avtalen oppstiller allikevel visse grunnleggende krav til tildelingsprosessen som kan tilsi at det åpenes for konkurrance om konsesjoner. Generaladvokat Fennelly fremhevet i sin uttalelse i Sml. 2000 s. 1-10745, Teleaustria at det ved tildelingen av konsesjonskontrakter stilles visse grunnleggende krav til "en grundlaggende retsfærdighed og åbenhed i tildeelsprosederne". Dette ble bekreftet av EF-domstolen. Dette innebærer at de grunnleggende hensynene til en rettferdig prosess i forbindelse med konsesjonstildelinger i det konkrete tilfellet kan tilsi at også andre aktører enn konsesjonæreren gis anledning til å få informasjon som gjør dem i stand til å konkurrere om den aktuelle konsesjon.

Industrikonsesjonsloven § 41 åpner for at Kongo med Stortingets samtykke kan inngå avtale om erverv av bruksrett til vannfallet (eller leie av kraft fra staten) ved konsesjonstidens utløp. I denne forbindelse kan det gis tilsagn om at nødvendig konse-

sjon for den aktuelle periode vil bli gitt. Ordeninga omtales gjerne som foregrepet hjemfall, og kan komme i stand når det står igjen mindre enn 25 år av konsesjonstiden. En adgang til å gi løfte om ny konsesjon i forbindelse med foregrepet hjemfall er hjemlet i vassdragsreguleringslovens § 20a. En "fortrinsrett" for konsesjonæren til videre drift gjennom en adgang til å avtale med staten om kjøp eller leie av bruksrettighetene til vannfallet etter konsesjonstidens utløp innebærer i utgangspunktet ingen restriksjoner på de frie kapitalbevegelser, jf. EØS-avtalens artikel 40, eller på etableringsretten, jf. artikkel 31, forutsatt at reglene ikke forskjellsbehandler mellom ulike grupper konsesjonærer.

3.5 Vurdering av totalhjemfall med kompensasjon gjennom etteroppgjør

3.5.1 Kapital- og etableringsreglene

Kompensasjonsordningen vil gje alle konsesjonærer. Ordeningen letter i realiteten de økonomiske konsekvensene for konsesjonærene forbundet med at konsesjoner utløper, og innebærer ingen ulempe eller hindring for aktører som ønsker å investere i kraftproduksjon i Norge.


3.5.2 Vil kompensasjon i form av etteroppgjør fra staten kunne innebære statsstøtte i strid med artikkel 61(1)?

Innføres en ordning med kompensasjon i form av etteroppgjør vil dette innebære at det skjer en overføring av verdier fra staten til den tidligere konsesjonæren etter at konsesjonæren har overgitt rådigheten over kraftanleggene til fordel for staten. Den fordelt kompensasjonen innebærer for den tidligere konsesjonæren må motsvares av en ytelse.

84 Avsnitt 43.
85 Se særlig premissene 60-62.
86 Falkanger/Haagensen: Vassdrags- og energerrett s. 420.
87 For å ikke komme i konflikt med forbudet mot statsstøtte i artikkel 61(1) må konsesjonæren ved en fremforhandlet løsning om foregrepet hjemfall betale markedspris for bruksrettighetene.
fra dennes side for at fordelen ikke skal betraktes som statsstøtte i artikkel 61(1)s forstand. Da det ikke foreligger noen annen referanse fra konsesjonærenes side enn overføringen av eierrådigheten til de natura hjemfallet omfatter, må det i denne overføringen ligge en motydelser fra konsesjonærens som motsvarer kompensasjonen for at forholdet ikke skal rammes av artikkel 61(1).

Ved et hjemfall overfører konsesjonæren til staten større verdier enn det konsesjoner fikk rådigheten over når konsesjonen ble tildelt. Således vil konsesjonæren ha investert i bygging av produksjonsanlegg, reguleringer m.v. Disse investeringene resulterer i at kraftanleggets verdi øker, noe som medfører at staten får overført større verdier til seg ved konsesjonsperiodens utlop enn de verdier konsesjonæren fikk rådighet over ved konsesjonstildeling. Dersom verdien av etteroppgjøret representerer en kompensasjon eller godtgjørelse for den verdiøkning konsesjonærene har stått for, vil kompensasjonen motsvarer en motydelser på konsesjonærenes hånd. Dersom kompensasjonen overstiger verdiøkningen vil differansen representerere et støtteelement i strid med artikkel 61(1), jf. drøftelsen i forrige avsnitt.

For at den enkelte konsesjonærens motydelser skal kunne kvantifiseres, må verdiøkningen fastslås i forhold til den enkelte kraftanlegg. Kompensasjonen er forutsatt fastsatt som en andel av det aktuelle kraftanleggets markedsværdi. For at en sja-blonemessig regel som fastsetter kompensasjonen til en fast prosentsats av kraftanleggets markedsverdi ikke skal inneholde et støtteelement, må kompensasjonen i det enkelte tilfelle ikke overstige den verdi den konkrete konsesjonær har tilført det aktuelle kraftanlegg. Om dette vil være tilfelle vil avhenge av om verdien av retten til å utnytte vannfallet innberegnes i markedsværdien, hvilken andel av verdien dette eventuelt representerer og forholder det mellom den prosentandel kompensasjonen fastsettes til og verdiøkningen prosentandel av kraftanleggets totale verdi.

Der det finnes en markedspris for det aktuelle godet byr verdisettingen ikke på noen problemer, f eks ved kjøp av aksjer i et hørsnotert foretak. Kraftanlegg som hjemfallet vil neppe ha en markedspris som foreligger og som kan brukes som referansepris, medmindre kraftanlegget er tilbudt markedet på de vilkår som vil gjelde for videre kraftproduksjon. Der en markedspris for ytelsen ikke umiddelbart lar seg fastslå, stiller Kommissionen krav til fremgangsmåten for fastsettelsen av størrelsen på motydelser. Det kan her skilles mellom to fremgangsmåter: Den markedsbaserte og den kostnadsbaserte.

Har ikke ytelsen en faktisk referansepris, må verdien fastsettes på en formålstjenlig måte. Det klare referansepunkt er markedsprisen eller en "objektivt fastsatt" markedspris. I fastsettelsen av markedsprisen kan en benytte seg av markedsme åmeriksen selv, eller gjøre prognoser om hvilken verdi det aktuelle godet ville ha hatt på markedet. Et eksempel på det første er at man benytter seg av åpne budrunder. Dette kan f. eks. gjøres i forbindelse med salg av fast eiendom, og kan muligens være en aktuell fremgangsmåte også i forhold til kraftanlegg. Prognoser om hva markedspriser ånerkjenner dersom de er foretatt av uavhengige eksperter. Verdi av fast eiendom kan således fastsettes ved bruk av uavhengige takstemmer som legger adekvate beregningsmetoder til grunn i forhold til verdsettelsen av kraftanlegget.

I Kommisjonens XXIX Beretning om Konkurrensepolitikken 1999 ga Kommissionen uttrykk for at den foretrekker at markedsprisen fastlegges på bakgrunn av en anbudsrunde. Om forholdet mellom en åpen budrunde og ekspertprognoser utfalt Kommisjonen følgende (med utgangspunkt i en åpen budrunde): "Efter Kommissionens oppfattelse er en sådan procedure den bedste mulighed for å sikre, at den offentlige støtte svarer til det minimum, der er nødvendig for at få gennemført projektet, og som derfor åpner markedsprisene for projekts gennemførelse. I tilfelle, hvor der ikke er noe udbud, kan Kommissionen i exceptionelle tilfelle fastslå, at den offentlige sektors finansiering representerer markedsprisen, hvis statsstøtten er blevet vurderet af en uavhengig ekspert på grundlag af generelt accepterte markedsindikatorer og værdifastsattes normer og, hvis det er fastslått, at støtten representerer den mindstepris, der skal betales for en tjenesteydelse eller et gode".

Verdi av et gode kan også fastsettes på bakgrunn av de kostnader som påløper i forbindelse med fremskaffelsen av godet. I et konkurransemarked vil de reelle kostnader med et påslag for "normal" profitt gi et godt bilde av markedsprisen. Verdi kan da settes til summen av de kostnader som er påløpt i forbindelse med fremskaffelsen av godet. Det kreves i denne forbindelse at det kan gis en nøyaktig redegjørelse for kostnadene.88 Kostnadene konsesjonærerens totale investeringer i konsesjonsperioden vil således, forutsatt at de to andre verdsettningsmålene ikke kan brukes, kunne gi et utgangspunkt for beregningen av den verdi kraftanleggene representerer.

88 Avsnitt 235.
4 Vurdering av transaksjonsalternativet i forhold til EØS-avtalen

4.1 Innledning

Transaksjonsalternativet er betegnelsen på en modell for implementeringen av vilkår om hjemfallspunkt for offentlig eide vannfall som i dag er unntatt fra vilkår om hjemfall. Modellen innebærer at dersom offentlige eiere av vannfall selger eierandelser over en viss terskelverdi i vannfall eller selskaper som direkte eller indirekte eier vannfall, vil det bli knyttet vilkår om hjemfall til vannfallet i forhold til erververen. For å unngå at det ikke utløses vilkår om hjemfall der det skjer flere enkeltsalg som hver for seg er under den fastsatte terskelverdi, innebærer transaksjonsalternativet at det også kan knyttes vilkår om hjemfall i forbindelse med nedsalg av eierandelser i vannfall eller selskaper som direkte eller indirekte eier vannfall som samlet er av kvalifisert betydning for eiersammensetningen.

I avsnitt 4.3 vil jeg drøfte transaksjonsalternativet i forhold til EØS-avtalens regler om frie kapitalbevegelser. I avsnitt 4.4 vil jeg drøfte transaksjonsalternativet i forhold til EØS-avtalens regler om fri etableringsrett. I avsnitt 4.6 vil jeg behandle spørsmålet om transaksjonsalternativet kan sies å gi noen aktører fordel i strid med forbudet mot statstøtte i EØS-avtalens artikkelen 61.

Transaksjonsalternativet forutsetter at de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg under EØS-avtalen ikke har tilbakevirkende kraft. I motsatt fall ville man ikke kunne vente med å innføre vilkår om hjemfall til det skjer en avhending av eierandelser, men vil etter EØS-avtalens artikkel 31 og 40, en plikt til å innføre nye regler om hjemfall med virkning for alle konsesjoner umiddelbart, jf. drøftelsen i avsnitt 2.8. Videre må statstøttereglene ikke være til hinder for at eksisterende offentlige konsesjonærer kan beholde den fordel det innebærer å ikke være underlagt vilkår om hjemfall, en fordel jeg i avsnitt 2.9 la til grunn at representerte statsstøtte. Om disse utfordringene vil kunne legges til grunn ved implementeringen av en transaksjonsmodell vil bli drøftet i avsnitt 4.2.

4.2 Innebærer en transaksjonsmodell som utskytter når vilkår om hjemfall påheftes konsesjoner gitt offentlige aktører en restriksjon i seg selv?

Transaksjonsmodellen forutsetter at konsesjoner gitt til offentlige aktører før 1.1.1994 kan bevares på de vilkår de ble gitt til. Dette er avhengig av at konsesjonærer gitt konsesjon før 1.1.1994 i forhold til artikkel 31 og 40 kan påberope seg EØS-avtalens forbud mot å gi bestemmelser i traktaten tilbakevirkende kraft også etter at en transaksjonsmodell er implementert gjennom endringer i industrikon­ sesjonslovens rammerregler for de aktuelle konsesjonene.


I avsnitt 2.8 ble det konkludert med at selv om hjemmelbestemmelsene i industrikon­ sesjonsloven og vassdragsreguleringsloven er i strid med forbudene i EØS-avtalens artikkel 31 og/eller artikkel 40, har Norge på grunn av forbudet mot å gi EØS-avtalens tilbakevirkende kraft ingen plikt til å foreta endringer i konsesjoner gitt offentlige aktører før 1.1.1994. Forbuddet mot tilbakevirkende kraft gjelder også i forhold til EØS-avtalens forbud...


Det oppstilles i EØS-avtalen ikke noe uttrykkelig skille mellom "bestående" og "nye" restriksjoner i forhold til artikel 31 eller artikel 40. Dersom det etter intern rett kan gjøres endringer i de rammevilkår konsesjonene er underlagt som påvirker konsesjonærenes rettsstilling, kan det reises spørsmål om dette får konsekvenser for vurderingen av hjemfallssituasjon i forhold til artikel 31 og artikel 40. Forbudet mot tilbakevirkning er begrunnet i hensynet til å beskytte berettigede forventninger og i hensyn til beskyttelse av private rettssubjekters rettsikkert, jf. EF-domstolens uttalelse i Sml. 1979 s. 69, Racke mot Hauptzollamt Mainz, sitert i avsnitt 2.8. Dersom Norge gjennom endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsoverenskomst gir inn i rettsspor foreligger artikkel 60. Forbudet mot tilbakevirkning er fremmet i forhold til artikel 31 eller artikel 40. Forbudet mot tilbakevirkning er begrunnet i hensynet til å beskytte berettigede forventninger og i hensyn til beskyttelse av private rettssubjekters rettsikkert, jf. EF-domstolens uttalelse i Sml. 1979 s. 69, Racke mot Hauptzollamt Mainz, sitert i avsnitt 2.8. Dersom Norge gjennom92 Jeg går ikke nærmere inn på i hvilken grad love og innretninger er gitt i forhold til artikel 61. Dette ble uttrykkelig slått fast av EF-domstolen i Sml. 1994 s. I-877, Banco Exterior de España SA mot Ayuntamiento de Valencia, der domstolen slo fast at forbudet mot tillatevirkning, vil dette kunne føre til at de hensyn som begrunner forbudet ikke lenger står like sterkt som følge av konsesjonærenes rettsstilling er endret. Spørsmålet blir om man ved å innføre et endret hjemfallsregime "etappevis" for de offentlige konsesjonene gjennom en transaksjonsmodell, må anses å ha et offentlig interesse for å beskytte berettigede forventninger og i hensyn til beskyttelse av private rettssubjekters rettsikkert, jf. EF-domstolens uttalelse i Sml. 1979 s. 69, Racke mot Hauptzollamt Mainz, sitert i avsnitt 2.8. Dersom Norge gjennom

91 Premiss 21.
har hjemmel i en tidligere lovgivning, som ikke er blevet ændret - ikke vurderes på grundlag af støttenes størrelse og navnlig ikke på grundlag af det støttebeløb, der på forskellige tidspunkter er tale om for den pågældende virksomhed. Om en støtte skal anses for ny eller for en ændring, beror på de bestemmelser, som hjemler støtten, og på de herfor gældende nærmere vilkår og grænser".

Saken gjalde en støtteordning som hjemlet støtte til en statlig, belgisk organisasjon, OND, som havde til oppgave å yte forsikringer for å gøre som gjør at den må bestående støtteordning har gennomgått endringer. OND ville være avgjørende for om en stat, blant annet gjennom en statsgaranti for virksomhetens virksomhet var finansiert av den belgiske støtte til en ordning, slik at det var av avviket. EF-domstolen avviste ikke innebar noen begrensninger mht utvidelser lerte OND og sikringer mot kreditrisiko i Vest-Europa. Dette skjedde. OND ytet opprinnelig kun unntaksvis for en endring, og anså på bakgrunn av det faktum at støtteordningens nedslagsfelt i praksis hadde vært gjenstand for endringer som gjorde at rettsgrunnlaget ikke var endret at ordningen ikke ble utvidet, og anså på bakgrunn av det faktum at rettsgrunnlaget ikke var endret at ordningen ikke ble utvidet, og anså på bakgrunn av det faktum at støtteordningens faktiske nedslagsfelt førte til at støtteordningen måtte betraktes som en ny støtteordning.

EF-domstolen konstaterte at utvidelsen ikke innebærer noen endring av de lovregler som regulerte ONDs støtteordning, og at lovgivningen ikke innebærer noen begrensninger mht utvidelser av ONDs virksomhet. EF-domstolen avviste uttrykkelig at det var av betydning for spørsmålet at støtteordningens nedslagsfelt i praksis hadde blitt utvidet, og anså på bakgrunn av det faktum at rettsgrunnlaget ikke var endret at ordningen ikke hadde vært gjenstand for endringer som gjorde at ordningen måtte betraktes som en ny støtteordning.

Avgjørelsen viser at EF-domstolen lar en rent formell vurdering være avgjørende for om en bestående støtteordning har gennomgått endringer som gjør at den må betraktes som en ny støtteordning, slik at meldeplikten utløses etter EØS artikkel 62(1), jf. ODA protokoll 3. Dersom endringen hadde gitt seg utslag i en endring av de lovregler som regulerede ordningen, tyder avgjørelsen på at dette hadde medført at ordningen ville blitt ansett som en ny støtteordning og underlagt meldplikt. Dersom det er truffet et lovvedtak om endringer i en lov eller en lovbestemmelse som regulerer den nye støtteordning synes dette å være tilstrekkelig til at det anses å foreligge en ny støtteordning. Det kan allikevel ikke utelukkes at mindre, tekniske endringer ikke er tilstrekkelig til at en ordning anses som en ny støtteordning, for eksempel en henvisningsendring som følge av endringer av paragrafenummereringen i annen lovgivning.

En transaksjonsmodell vil måtte implementeres ved at industrikonsesjonslovens og vassdragreguleringslovens bestemmelser om vannfall utelukkes at mindre, tekniske endringer ikke er tilstrekkelig til at en ordning anses som en ny støtteordning, for eksempel en henvisningsendring som følge av endringer av paragrafenummereringen i annen lovgivning.


dersom endringen ikke ble truffet i en endring av de lovregler som regulerede ordningen, tyder avgjørelsen på at dette hadde medført at ordningen ville blitt ansett som en ny støtteordning og underlagt meldplikt. Dersom det er truffet et lovvedtak om endringer i en lov eller en lovbestemmelse som regulerer den nye støtteordning synes dette å være tilstrekkelig til at det anses å foreligge en ny støtteordning. Det kan allikevel ikke utelukkes at mindre, tekniske endringer ikke er tilstrekkelig til at en ordning anses som en ny støtteordning, for eksempel en henvisningsendring som følge av endringer av paragrafenummereringen i annen lovgivning.


I forhold til artikkel 31 og 40 vil innføringen av en transaksjonsmodell ikke umiddelbart endre omfanget av de straksjonssakoner konsesjoner gitt offentlige aktører representerer. Endringerne i konsesjonsregimet vil allikevel over tid endre konsesjonerne også for vannfall der offentlige eiere er gitt tidssubgrunnet konsesjon uten vilkår om hjemfall. Konsesjonene vil endre karakter i forhold til EØS-avtalens artikkel 30 og 41, i den forstand at en bevaring av det gjeldende hjemfallsregime for den overveier det til avsiktet er med det ikke skjer en omsetning av eierandeler i de aktuelle vannfall eller av eierandeler i selskap som eier slike vannfall over en viss terskelverdi. Ved å gi et vern mot innføring av vilkår om hjemfall frem til det skjer transaksjoner over en viss terskelverdi reguleres ikke den opprinnelige rettighetsposisjon, men

94 Premiss 28.
95 Se også Lübbig/Martin-Ehlers: Beihilferecht der EU s. 192-193.
beskyttelsen utvides ved dersom transaksjoner til eierandelers i vannfall eller i selskap som eier vannfall muliggjøres inntil et bestemt nivå. Gjennom endringer i de lovbestemmelser hjemfallsinstituttet hjemles i reduseres den berettigede forventning konsesjonerene har om at EØS-avtalen ikke skal gripe inn i tidsbegrensete konvensjoner uten vilkår om hjemfall. Etter min oppfatning krever innforingen av en transaksjonsmodell så store endringer i instituttets hjemmelgrunnlag å også de restriksjoner konsesjoner gitt før 1.1.1994 representerer må trekkes inn i vurderingen etter artikkel 31 og 40.

Lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3 tilser også at dersom avtalepartene gjør endringer i en eksisterende ordning bør alle sidene ved ordningen bringes i overensstemmelse med EØS-avtalens bestemmelser dersom internrett åpner for dette. Selv om det ikke foreligger noen plikt til å foreta endringer i ordninger fra før EØS-avtalen tid, kan det med utgangspunkt i lojalitetsplikten argumenteres for at partene har en plikt til å bringe ordningene i overensstemmelse med EØS-avtalen dersom det foretas endringer i ordningene. En annen løsning ville "freet" de aktuelle restriksjoner på de frie varebevegelsene i det fagområdet og gjort det mulig for avtalepartene å revidere ordningene på en måte som innebar fortsatte brudd på reglene om de fire friheter.

Dagens hjemfallsregime må anses å innebære ulovlige restriksjoner som i strid med EØS artikkel 31 og 40, se kapittel 2. En ordning som innebærer en beskyttelse av status quo for offentlige aktører vil innebære en sementering av de forskjeller i rammede viklår som gjelder investeringer i offentlige og private aktører. Underkastes hjemfallsregimet en helhetlig EØS-rettlig vurdering i forbindelse med innforingen av en transaksjonsmodell vil de elementer som bevarer fra det gamle hjemfallsregime av denne grunn måtte anses å være restriksjoner i strid med EØS artikkel 31 og 40.

4.3 Transaksjonsalternativet og EØS-avtalens regler om fri bevegelighet av kapital

4.3.1 Innebærer krav om vilkår om hjemfall knyttet til enkeltransaksjoner en restriksjon?

Transaksjonsalternativet innebærer at erverv av eierandelers i vannfall eller i selskap som direkte eller indirekte eier vannfall som overstiger fastsatte terskelverdier først kan gjennomføres etter at det foreligger et vedtak fra den kompetente myndighet om vilkår om hjemfall. Aktører fra andre EØS-land som ønsker å investere i vannfall eller i selskap som direkte eller indirekte eier vannfall i Norge, vil således ikke kunne gjennomføre en investering som overstiger de fastsatte terskelverdier før vedtak med vilkår om hjemfall foreligger. Da norske aktører, både offentlige og private, vil være underlagt de samme krav om at det må foreligge vedtak om vilkår om hjemfall, vil det ikke ligge noe element av nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling i den skisserte ordning for transaksjonsalternativet. Dette vil være underlagt de samme krav om at det må foreligge vedtak om vilkår om hjemfall, vil det ikke ligge noe element av nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling i den skisserte ordning for transaksjonsalternativet.

Hjemfall

Vedlegg 3

Hjemfall

246

NOU 2004: 26

Hjemfall

Hvordan ordningen utformes er ikke avgjørende i forhold til artikkel 41. Det avgjørende er om innføringen av vilkår om hjemfall fører til at erververe undergis andre vilkår i forhold til den foretatte investering enn de vilkår selgeren var underlagt. Spørsmålet blir om den reelle endring i rammevilkår for kjøperen sammenlignet med de rammevilkår selgeren var underlagt før transaksjonen utgjør en restriksjon i forhold til EØS-avtalens artikkel 41.

EF-domstolen har ved flere anledninger tatt stilling til om krav om myndighetsgodkjenning av eierandeler i foretak innebærer en restriksjon i strid med reglene om frie kapitalbevegelser, jf. EØS-avtalens artikkel 40. I Sml. 2000 s. I-1335, Association Église de scientologie de Paris vurderte EF-domstolen forenheten av krav om myndighetsgodkjenning dersom utlendinger foretok investeringer som den franske økokonoministeren anså truet sentrale interesser, som bl.a. den offentlige orden og sikkerhet, med EF-traktatens artikkel 44. EF-domstolen slo fast at konseksjonssordeningen i seg selv utgjorde en handelshindring:

"Det bemærkes, at en national bestemmelse, hvorefter en direkte, udenlandsk investering kræver en forudgående tilladelse, er en restriktion for kapitalbevegelserne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 73 B, jf. EØS artikkel 40. EF-domstolen slo fast at konseksjonssordeningen i seg selv utgjorde en handelshindring:

"Det bemærkes, at en national bestemmelse, hvorefter en direkte, udenlandsk investering kræver en forudgående tilladelse, er en restriktion for kapitalbevegelserne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 73 B, stk. 1".97

EF-domstolen trakk i vurderingen frem "i skjørpende retning” at det var opp til forvaltningens skjønn å definere når godkjenning var påkrevet, noe som reduserte forutberegneligheten til utenlandske investorer.98

I Sml. 2002 s. I-4731, Kommisjonen mot Portugal vurderte EF-domstolen en ordning hvis to hovedelementer var at den begrenset hvor store eierandeler utenlandske investorer kunne ha i privatiserte, tidligere offentlige, portugisiske foretak, og at erverv av mer enn 10 % av eierandeler i de privatiserte foretakene krevede forhåndsgodkjenning av den portugisiske finansministeren. For så vidt gjaldt den øvre grense for utlendingers eierandel. EF-domstolen bestred ikke Portugal at det forelå en nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling. Når det gjaldt kravet om godkjenning av erverv av mer enn 10 % av eierinteressene i de aktuelle foretak gjorde Portugal gjeldende at ordningen ikke var i strid med reglene om frie kapitalbevegelser, da ordningen ikke forskjellsbehandlet på grunnlag av nasjonalitet. Dette avviste EF-domstolen relativt kategorisk:

"44. Dette argument kan ikke tages til følge. Traktatens artikel 73 B forbyder nemlig generelt restriktioner for kapitalbevegelser mellom medlemsstaterne. Dette forbud rækker længere end en ophævelse af en ulige behandling af aktører på det finansielle markeds grundlag af deres nasjonalitet.


46. Under disse omstændigheder skal det fastslås, at de anføgte regler udgør en restriktion for kapitalbevegelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 3173 B."

EF-domstolen la således til grunn at godkjennelsesordeningen i seg selv utgjorde en hindring for de frie kapitalbevegelser, og innebar en forbudt restriksjon som var omfattet av EF-traktatens artikkel 73B, jf. EØS-avtalens artikkel 40.

Saml. 2002 s. I-4781, Kommisjonen mot Frankrike gjaldt regler som innførte en særlig aksje, en "golden share", for den franske stat i selskapet Elf-Aquitaine, og som bestemte at den franske stat som aksjonær skulle godkjenne enhver overskridelse af visse terskelverdier for selskapsandel eller stemmerettigheter. Videre ga reglene den franske stat ret til å reise innsignelser mot beslutninger om overdragelse av aksjemajoriteten i fire av selskapets datterselskaper til siksørhet for selskapets forpliktelser. EF-domstolen gjengav i premiss 40 og 42 ordrett sitt synspunkt i Sml. 2002 s. I-4731, Kommisjonen mot Portugal premiss 45 og 46 (sitert ovenfor), og slo således fast at selv om reglene ikke innebar en forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, representerte de en forbudt restriksjon på de frie kapitalbevegelser:

EF-domstolen fant i dommen således at en godkjennelsesordening i seg selv utgjorde en hindring for ervervelsen av aksjer som representerte en ulovlig restriksjon i EF-traktatens artikkel 73Bs forstand, jf. EØS-avtalens artikkel 40.

97 Premiss 14.
98 Se i denne sammenheng også Saml. s. I-4821, Sanz de Lera, premissene 24 og 25.

I Saml. 2003 s. I-4581, Kommisjonen mot Spania undersøkte EF-domstolen om et krav om forhåndsgodkjennelse fra spanske myndigheter for gjenomføringen av transaksjoner som innebar salg eller overfør av eierandel i offentlige foretak som yttet tjenester av særlig samfunnsmessig betydning. Dersom statens eierandel i de foretak som var omfattet av ordningen ble redusert til under 50 % kunne forhåndsgodkjenning kreves for transaksjoner som innebar at statens eierandel ble reduert med 10 % eller mer, og for erverv som medførte at erververen fikk rådighet over minst 10 % av selskapskapitalen.


EF-domstolen avviste Spanias argumentasjon relativt kontant. EF-domstolen godtok at ordningen ikke innebar diskriminering av statsborgere fra andre medlemsstater, men fant allikevel at ordningen innebar en direkte restriksjon på den frie kapitalbevegelighet:

"61. Selv om de omtvistede restriksjoner vedroende foretaksnæringen av investorer finder anvendelse uden forskel på så vel hjemmehørende som ikke-hjemmehørende personer, kan det dog konstateres, at de påvirker situationen for den, der erhverver en kapitalandel som sådan, og derfor kan afholde investorer fra andre medlemsstater fra at betjene sådanne investorer og at de følgelig oppstiller betingelser for adgangen til markedet .

62. Under disse omstendigheder skal det således fastslås at ordningen, , udgør en restriktion for kapitalbevegelsene i artikel 56 EFs forstand."

EF-domstolens avvisning innebærer at adekvansprinsippet ikke kommer til anvendelse på vurderingen av konsesjonsordninger i forhold til artikkel 40. At det forelå et krav om forhåndsgodkjenning av erverv av eierandel i foretak som var omfattet av ordningen var derfor tilstrekkelig til at det forelå en restriksjon i strid med forbudet i tidligere artikkel 56 i EF-traktaten, som var forbildet til EØS artikkel 40.

I Saml. 2003 s. I-4640, Kommisjonen mot Storbritannia vurderte EF-domstolen om en klausul i vedtektene til British Airports Authority (BAA) som forhindret at noen erververe aksjer som representerte mer enn 15 % av stemmene i selskapet uten selskapets samtykke. EF-domstolen aksepterte at ordningen ikke forskjellsbehandlet på bakgrunn av nasjonalitet, men kom til at kravet om godkjenning for å erverve aksjer innebar en restriksjon i strid med artikkel 56 i EF-traktaten, jf. EØS-avtalens artikkel 40. EF-domstolen avviste Storbritannias anførsel om at det utelukkende var tale om en anvendelse av de privatrettslige instru- menter selskapsretn opptil den kravet til godkjenning fremgikk av selskapets vedtekor, og at forholdet av den grunn falt utenfor artikkel 56. Det var et krav ved opprettelsen av BAA at selskapets vedtekor skulle godkjenne av Secretary of State, noe som også ble gjort. På den bakgrunn måtte Storbritannia ansette å ha handlet som offentlig myndighet ved etableringen av godkjenningssordeningen.

EF-domstolens avgjørelser viser at krav om offentlig godkjenning ved erverv av eierandeler i bestemte foretak representerer hindringer for investorer fra andre medlemsland som ønsker å

99 Se premiss 40 og 41.
100 For en redegjørelse for dommen og dens betydning se Sejersted m fl: EØS-rett s. 300 flg.
investere i foretakene. EF-domstolen går ikke inn i en konkret vurdering av betydningen av hindringen for de frie kapitalbevegelser, men anser krav om offentlig godkjennelse i seg selv som en forbudt restriksjon, jf. EØS-avtalens artikkel 40.101

Transaksjonsalternativet skiller seg fra ordningene i de saker som er nevnt, ved at tillatelse ikke skal gis etter en vurdering av forhold hos erverve- ren på bakgrunn av de samfunnsmessige målsetninger som begriver ordningen. Det skal således ikke skje en uttrykkelig godkjenning av aktører som erverve anderler i vannfall eller i selskap som har eieranderler i vannfall. Transaksjonen er i seg selv utløsende for vilkår om hjemfall. Denne forskjell synes allikevel ikke avgjørende i forhold til EF-domstolen. Det kan tolkes slikt at enhver endring i rettsstillingen til erverver er en restriksjon, jf. premiss 61 vereren. Dette gjelder selv om erververen har rettskrav på konsesjon. Konsesjonskravet innebærer et endret og "stregere" konsesjonsregime for erververen den avhenderen var underlagt. EF-domstolens avgjørelse i Saml. 2003 s. I-4581, Kommissjonen mot Spania kan tolkes slikt at enhver endring i rettsstillingen til erververen sammenlignet med de krav selgeren var underlagt som konsesjoner er å betrake som en restriksjon, jf. premiss 61 sitert ovenfor. Innføring av vilkår om hjemfall i forhold til erververe av eieranderler i vannfall eller i selskap som har eieranderler i vannfall må således på bakgrunn av EF-domstolens praksis anses å utgjøre en restriksjon på de frie kapitalbevegelser i strid med artikkel 40.


Det er et krav etter transaksjonsmodellen at vilkår om hjemfall skal påheftes i forhold til den nye eier for at transaksjonen skal kunne gjennomføres. For så vidt gjelder omfattende konsesjonsvilkår selgeren var underlagt, så legger jeg til grunn at erververen trer inn i disse. Tilføyelse av nye konsesjonsvilkår i forbindelse med erverv av eieranderler vil måtte anses som at erverver underlegges egne konsesjonskrav som må oppfylles for at eierårrighetene til kapitalandelene skal kunne overføres til erververen. Dette gjelder selv om erververen har rettskrav på konsesjon. Konsesjonskravet innebærer et endret og "stregere" konsesjonsregime for erververen den avhenderen var underlagt. EF-domstolens avgjørelse i Saml. 2003 s. I-4581, Kommissjonen mot Spania kan tolkes slikt at enhver endring i rettsstillingen til erververen sammenlignet med de krav selgeren var underlagt som konsesjoner er å betrake som en restriksjon, jf. premiss 61 sitert ovenfor. Innføring av villkår om hjemfall i forhold til erververe av eieranderler i vannfall eller i selskap som har eieranderler i vannfall må således på bakgrunn av EF-domstolens praksis anses å utgjøre en restriksjon på de frie kapitalbevegelser i strid med artikkel 40.


Professor Müller Graf konkluderte i betenkningen med at 10 % regelen i tidligere finl. § 2-2 ikke

101 EF-domstolen legger en tilsvarende tolkning til grunn i forhold til tjenestegjengene, se Henrik Bull: Det indre marked for tjenester og kapital s. 512-515.
102 S 519 (min utheving).
forskjellsbehandlet på bakgrunn av nasjonalitet, men innebar en restriksjon i strid med artikkel 40:

"Restrictions in the sense of Article 40 EEA Agreement are measures which are liable to hinder, dissuade or discourage the free movement of capital. The 10%-ownership rule is capable of having this effect."  

Arbeidsgruppen sluttet seg til denne konklusjonen, og konkluderte på den bakgrunn med at det ikke var en hensiktsmessig fremgangsmåte for Norge å legge opp at forholdet til EØS-avtalens artikkel 40 ble prøvet for EFTA-domstolen. Abeidsgruppen foreslo at man i stedet utformet lovgivningen på en annen måte, med utgangspunkt i den modell for kontroll med eierforholdene i finansinstitusjoner som EØS/EUs bank- og forsikringsdirektiver gjenspeiler. Gjeldende finl. § 2-2 tilsvarer i det vesentligste Arbeidsgruppens forslag.

Rasjonalet bak forslaget om å utforme finl. § 2-2 som en transaksjonsbasert modell med utgangspunkt i de modeller for kontroll med eierforholdene som man finner i finansinstitusjoner i EØS/EUs bank- og forsikringsdirektiver, synes å være at direktivene aksepterer behovet for nasjonal kontroll med eierforhold innenfor bank- og forsikringssektoren på bakgrunn av de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende der. Disse hensynene gjør seg gjeldende også i forhold til andre typer finansinstitusjoner, og kan begrunne nasjonal eierkontroll også i forhold til slike institusjoner. Arbeidsgruppen la således til grunn at direktivene ville kunne gi gode holdepunkter for hvilken nasjonal handlingsfrihet som foreligger.\(^\text{104}\) Arbeidsgruppen la videre til grunn at det etter direttiveføreløg et "ganske vidt nasjonalt handlingsrom".\(^\text{105}\) I forhold til muligheten til å kreve forhåndsomgjennemlving av erverv av eierandel relaterte uttalte arbeidsgruppen følgende:

"Det synes således på det rene at det kan oppstilles krav om uttrykkelig forhåndstillatelse til ervervet".\(^\text{106}\)

Arbeidsgruppen unngår ved sitt forslag til det de kaller en "mellomløsning" å måtte ta stilling til om kravet om forhåndstillatelse i § 2-2 innebærer en restriksjon i strid med artikkel 40. Hensyn godkjent i et direiktiv som legitime hensyn vil normalt også være legitim hensyn i forhold til lærer om "tvingende allmenne hensyn". Videre vil løsningene i et direiktiv normalt tilfredsstille det prosjonalitetskrav læreren oppstiller. Det vil således være forsvarlig å legge til grunn at den samme løsning som er nedfelt i et direiktiv kan legges til grunn på tilgrensende sektor som har store likhetstrekk med de sektorer et direiktiv regulerer, uavhengig av om et krav om forhåndsomgjennemlving innebærer en restriksjon i artikkel 40s forstand.

Man kan i et direiktiv derimot ikke innsnevre tolkningen av EF-traktatens regler om frie kapitalbevegelser, eller rekkeviddet av hva hvilke tiltak som er å betrakte som restriksjoner i artikkel 40s forstand. En innsnevning av vilkår om hjemfall i forbindelse med at det skjer et erverv av eierandel i vannfall eller i selskap som har eierandel i vannfall må således etter de dommer fra EF-domstolen som er behandlet ovenfor anses å innebære en restriksjon som omfattes av artikkel 40. Restriksjonen vil kun være lovlig dersom den kan begrunnes i tråd med lærer om tvingende allmenne hensyn.

Etter dette vil en ordning der et erverv over en fastsatt terskelverdi er avhengig av at det knyttes et vilkår om hjemfall til eierandelen eller vannfallet anses å representere en restriksjon som omfattes av EØS artikkel 40.

4.3.1.1 Vilkår om hjemfall knyttet til bakenforliggende erverv

Regler om innsleving av vilkår om hjemfall ved bakenforliggende erverv og regler om konsolidering vil utvide ordningen ved at det vil bli oppstilt konsesjonsplikt ved erverv av en større gruppe selskaper. Vurderingen av transaksjonsalternativet i forhold til bakenforliggende erverv, og konsolideringsregler i denne forbindelse, vil bli som vurderingen for direkte erverv i vannfall eller selskap som eier vannfall. Et krav om vilkår om hjemfall ved bakenforliggende erverv vil derfor utgjøre en restriksjon i forhold til de frie kapitalbevegelser for så vidt gjev investeringer i disse selskapene på samme måte som for erverv i selskaper med direkte eierinteresser i vannfall.

4.3.1.2 Hvilken betydning har det hvor terskelverdi settes?

Jeg bes i notat fra sekretariatet av 14.5.2004 spesielt om å vurdere om det har betydning for den EØS-rettslige vurdering om terskelverdien settes ved "første aksje" eller ved 10 % erverv av eierandel. Til dette skal det innledningsvis bemerkes at EF-domstolen i de ovennevnte avgjørelser, domstolen fant at krav om forhåndsomgjennemlving utgjorde restriksjoner som var omfattet av artik-

\(^\text{103}\) S. 71, under punkt VIII.
\(^\text{104}\) NOU 2002:3 s. 43.
\(^\text{105}\) NOU 2002:3 s. 44.
\(^\text{106}\) NOU 2002:3 s. 44.
Dersom terskelen settes ved "første aksje" vil ordningen innebære en restriksjon for alle erverv. Dersom terskelverdien settes ved 10 %, vil dette klart innebære en restriksjon på alle erverv av eierposter som overstiger terskelen. Også for erverv av eierandel under 10 % vil en slik ordning kunne innebære en restriksjon. Det er mulig ordningen ikke vil fremstå som en restriksjon for de investorer som kun ønsker å kjøpe eierposter som er betydelig mindre enn 10 %. For investorer som ønsker å investere i eierandeler som ikke er ubetydelige, og som har finansiell styrke til å oversigne 10 % grensen, vil en 10 % grense kunne fremstå som restriksjon selv om de i første omgang erverver mindre enn 10 % av aksjene. Investeringer i vannfall eller i rettigheter i vannfall eller selskap som direkte eller indirekte eier vannfall eller rettigheter i vannfall, vil kunne være mindre attraktive dersom man ikke har mulighet til å øke sin eierandel uten at det uten krav om konsesjon og vilkår om hjemfall.

Dersom kravet om hjemfall ikke kun knytter seg til de aktuelle eierandeler som erverves, men gjøres gjeldende for hele vannfallet dersom terskelen overstiger for en transaksjon, vil regelen helt klart gjøre det mindre attraktivt for alle investorer sammenlignet med situasjonen uten hjemfallsplikten. Investorer som kjøper mindre eierandeler enn 10 % og således ikke utsûr vilkår om hjemfall, vil likevel kunne risikere at vannfallet blir pålagt hjemfall dersom det senere skjer erverv eller ned-salg over terskelverdiene.

Dersom terskelen settes høyere enn 10 % vil nok grensen for når en transaksjon anses "ubetydelig" måtte settes høyere, i den forstand at det er så langt opp til terskelverdien at den ikke har betydning for små investorers investeringsbeslutninger. For transaksjoner som fører til at terskelverdien overstiger vilkår om hjemfall helt klart måtte betraktes som en restriksjon. Det samme vil gjelde transaksjoner som faller under terskelverdien og som ikke er "ubetydelige". Selv om høyere terskelverdi således vil kunne redusere antall transaksjoner som ordningen vil representerer en hindring for, vil ordningen fortsatt være egnet til å fungere som en restriksjon for noen transaksjoner. Dette vil være tilstrekkelig til at ordningen vil omfattes av artikkel 40. Dersom terskelverdien settes over det nivå der kontroll over et selskap erverves vil forholdet måtte vurderes i forhold til artikkel 31, se avsnitt 4.4 nedenfor. 107

4.3.2 Innebærer transaksjonsmodellen en ulovligrestriksjon?

4.3.2.1 Læren om tvingende allmenne hensyn og hensynene bak hjemfallsinstituttet

Dersom vilkår om hjemfall innebærer en restriksjon som omfattes av EØS-artikkel 40, er den allikevel ikke ulovlig og et brudd på Norges EØS-forpliktelser dersom den kan begrennes i læreren om tvingende nødvendige hensyn. Restriksjoner som faller innenfor forbudet i artikkel 40 kan således legitimeres i læreren om tvingende allmenne hensyn dersom de vilkår EF-domstolen oppstiller er opp-fylt, jf. redegjørelsen for denne i avsnitt 2.6.2.2.


Vurderingen av de hensyn som begrunner hjemfallsinstituttet vil kunne klassifiseres som "tvingende allmenne hensyn" blir den samme som vurderingen i forhold til det gjeldende hjemfallsinstitutt, da det er de samme hensyn som begrunner vilkår om hjemfall både i forhold til eksisterende regime og et nytt hjemfallsregime. Jeg viser til drøftelsen i avsnitt 2.6.2.3-2.6.2.5, der det fremgår at hensynene ikke er relevante som "tvingende allmenne hensyn", med et mulig unntak for hensynet til en bærekraftig ressursutnyttelse, jf. avsnitt 2.6.2.3. Som nevnt kan hensynet allikevel ikke begrunne en regulering av hvem som utnytter ressursene.

107 Om forholdet mellom reglene om frie kapitalbevegelser og reglene om etableringsretten se foreløpig notat med EØS-rettslig vurdering av dagens hjemfallsinstitutt datert 30.4.2004, avsnitt 5.1. }
Da transaksjonsmodellen reiser særlige spørsmål i forhold til proporsjonalitetskravet og kravet om at en ordning for å kunne nyte godt av unntaket for "tvingende allmenne hensyn" må kunne anvendes uten forskjellsbehandling, vil jeg i avsnitt 4.4.1.2 og 4.4.1.3 for fullstendighetens skyld gi en kort drøftelse av disse vilkårene.

### 4.3.2.2 Proporsjonalitetsvurderingen

Proporsjonalitetskravet har to utslag.\(^{108}\) For det første må ikke det legitime mål som skal oppnås kunne oppnås på en mindre ingripende måte. For det andre må det være forholdsmessighet mellom den nasjonale regel og ingrepet i den fire bevegelighet. I vurderingen av om de aktuelle mål kan innføres på en mindre ingripende måte enn transaksjonsalternativet er det nørliggende å anta at ved en eventuell sak for EFTA-domstolen vil transaksjonsalternativet bli sammenlignet med det andre hovedalternativet som foreligger: Innføringen av et eierøyvtalt hjemfallsinstitutt ved lov som gir virkning for alle konsesjoner fra ikræfteredelsesidspunktet. På bakgrunn av at dette alternativet ikke innebærer en restriksjon på de frite kapitalbevegelser vil dette være å foretrekke på bakgrunn av en proporsjonalitetsvurdering.

### 4.3.2.3 Kan transaksjonsmodellen anvendes uten forskjellsbehandling?

For at et i utgangspunktet legitimt hensyn skal kunne begrunne en restriksjon er det et vilkår at den ordning som innebærer restriksjonen etter sitt innhold må få samme anvendelse på nasjonale og utenlandske aktører. Kravet innebærer etter EF-domstolens praksis et vilkår om at tiltaket må være objektivt begrunnet.\(^{109}\)

Transaksjonsalternativet har til resultat at det sikrer status quo for norske, offentlige aktører. Som en følge av at transaksjonsalternativet seme-nterer de forskjeller i rammebetingelser som ulike forpliktelser mht. hjemføl fører til, kan det reises spørsmål ved om alternativet innebærer en skjult forskjellsbehandling som skal sikre offentlige aktører fortsatt bedre rammevilkår, i hvert fall i en overgangsperiode. Dersom hensikten med transaksjonsalternativet er å sikre offentlige aktører de samme rammebetingelser, og dermed bedre rammebetingelser enn de som gjelder for private, i en overgangsperiode, taler dette for at ordningen ikke vil anses for å kunne anvendes uten forskjells-behandling. Dersom hensikten bak transaksjonsalternativet utelukkende er å finne en egnet modell for hjemfallsinstituttet, er de ulike konsekvenser modellen har for offentlige og private aktører antakeligvis allikevel ikke avgjørende dersom tiltaket er objektivt begrunnet i et legitimt hensyn.\(^{110}\) Det må i så fall vises at ordningen på en opprinnelsesøytryt måte fremmer det konkrete legitime hensynet, selv om det faktisk skiller aktører fra andre EØS-land i en svakere stilling enn nasjonale aktører. Så lenge offentlige og private investorer behandles likt i forhold til fremtidige transaksjoner er dette antageligvis tilstrekkelig til at ordningen anses opprinnelsesøytryt, selv om offentlige aktører som eiere av vannfall som er underlagt konse-sjonsregimet fra før 1.1.1994 faktisk gis gunstigere rammebetingelser.

### 4.4 Transaksjonsalternativet og EØS-avtalens regler om fri etableringsrett

EØS artikkel 31(1) forbyr "restrikser på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium". Det følger av EF-domstolens avgjørelse i Sml. 2002 s. 1-4731, Kommissionen mot Portugal dersom transaksjonsalternativet innebærer en restriksjon etter artikkel 40, vil dette også måtte legges til grunn i forhold til artikkel 31.\(^{111}\) Transaksjonsalternativet vil således innebære en restriksjon på etableringsretten som omfattes av artikkel 31. Vurderingen av om restrikseren er ulovlig vil videre bli den samme som i forhold til artikkel 40, med det unntak at hensynet til forsyningssikkerheten må vurderes i forhold til det trak-tatfestede unntaket i artikkel 33 og ikke i forhold til den ulovfestede lære om tvingende allmenne hensyn.

### 4.5 Utelukker forbudene i artikkel 30 og 41 enhver form for konsesjonskrav ved overdragelse av eierandeler i vannfall eller selskap som eier vannfall?

Det følger av drøftelsen i avsnitt 4.3 at enhver innføring av vilkår om hjemføl knyttet til erverv av eierandel i vannfall eller selskap som eier eierandel i vannfall vil være å anse som en restriksjon i strid med artikkel 40, jf. artikkel 31. Som en konsekvens av dette må et nytt konsesjonsregime for vannfall legge til grunn at det skal skje en fri omset-

---

\(^{108}\) Se Sejersted mfl: EØS-rett s. 412-413.

\(^{109}\) Jf. Sejersted m fl: EØS-rett s. 319.


\(^{111}\) Jf. avsnitt 2.5 om dette.
ningen av slike eierandelers, der erverver trer inn i selgers konsesjonsvilkår.

EF-domstolens strenge tolkning av bestemmelsene som tilsværer artikkel 40, jf. artikkel 31, i forhold til krav knyttet til transaksjoner av selskapsandelers, skaper et paradoks dersom man etter intern rett ønsker å videreføre konsesjonene uendret etter innføringen av et nytt konsesjonsregime, samtlig som man ønsker å videreføre hjemfallsinstituttet. Utsettes innføringen av vilkår om hjemfall for konsesjoner gitt før 1.1.1994 til det skjer en omsetning av eierandelers i vannfallene, vil det etter EF-domstolens praksis innebære en restriksjon på de frie kapitalbevegelser å pålegge kjøper vilkår om hjemfall, jf. drøftelsen i avsnitt 4.2.2.1. Ønskes hjemfallsinstituttet videreført må vilkår om hjemfall innføres uavhengig av transaksjoner som skjer i vannfall eller i selskap som eier vannfall. I praksis innebærer dette at vilkår om hjemfall må knyttes til konsesjonen når den gis. Dersom vilkår om hjemfall skal påheftes alle konsesjoner som er gitt uten å knytte dette opp til fremtidige transaksjoner, synes den eneste av de presenterte modeller for et hjemfallsinstitutt som ikke skaper det ovenfor omtalte paradoks å være innføringen av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt der vilkår om hjemfall innføres fra lovendringstidspunktet for konsesjoner som ikke er underlagt vilkår om hjemfall.

4.6 Statsstøtte

Transaksjonsalternativet gir ikke noen aktører fordelers som må vurderes i forhold til støttebegrepet i artikkel 61(1)s forstand. Jeg kan heller ikke se at noen indirekte gis fordeler som kan innebære støtte slik transaksjonsmodellen er beskrevet i de dokumenter jeg har mottatt fra utvalget. Transaksjonsalternativet er også nøytralt i forhold til eventuell bestående støtte, i den forstand at en innføring av transaksjonsalternativet ikke på kort sikt vil endre omfanget av den bestående støtteordning.112

---

112 Derimot vil innføringen av en transaksjonsmodell kunne føre til at hjemmelsreglene endres på en måte som gjør at en videreføring av ordningen må ses som etableringen av ny støtte, jf. drøftelsen i avsnitt 4.2.