

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep

0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02/2351 - 93	
DATO 19 MARS 2003	
AN 501	EKSP.
Vassdragsleg.	

Vår saksbehandler
Hans Børte
Telefon 22055574
E-post Hans.Borte@akershus-f.kommune.no

Vår dato
17.03.2003
Deres dato

Vår referanse
02/09557/004 033 S01
Deres referanse

ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN - HØRING

Fylkestinget i Akershus behandlet sak 10/03 *Endringer i industrikonsejnsloven og vassdragsreguleringsloven – høring* i sitt møte 11. mars 2003, og fattet følgende vedtak:

- 1 Departementets forslag til endringer i reglene om hjemfall, slik det nå foreligger, har vesentlige svakheter. Dersom det skulle bli vedtatt vil konsekvensene, særlig for kommunale og fylkeskommunale kraftverkseiere, være dramatiske. Forslaget om at staten uten vederlag skal overta kraftverkene etter 75 år innebærer at kommunesektoren tappes for enorme verdier. Dette er, slik fylkestinget ser det, uakseptabelt.*
- 2 I spørsmål av så stor nasjonal betydning som det her dreier seg om, bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det som hittil er gjort. Fylkestinget er derfor tilfreds med at OED nå har besluttet å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Utvalget bør, i tillegg til å vurdere behovet for å endre dagens lovverk, utrede mulige alternativer og konsekvenser for alle berørte parter. Forholdet til Grunnlovens § 105 bør også vurderes nærmere.*

Utskrift av protokollen fra fylkestingets behandling av sak 10/03 samt fylkesrådmannens saksforelegg følger vedlagt.

Med vennlig hilsen


Knut Thiblin
økonomisjef


Hans Børte
spesialkonsulent

Saksprotokoll

Vedlegg	1	av:	2
Sak:	02/235193		

Saken er behandlet i:

Utvalg: Fylkestinget
Møtedato: 11.03.2003
Sak/notat: Sak 0010/03 Arkivsak: 02/09557/003/033 S01

Tittel: ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN - HØRING

Utvalgets behandling:

Forslag:

Representanten Ingfrid O. Tveit (Frp) fremmet følgende alternative forslag til fylkesrådmannens innstilling:

Statsmakten har rådighet over alle ressurser i landet og kan nyttiggjøre seg disse ved skattlegging, konsesjonsbestemmelser, rådighetsinnskrenkninger m.v. Akershus fylkesting ser på denne bakgrunn ikke behov for at staten skal ha hjemfallsrett til kraftanlegg m.v. En slik hjemfallsrett betyr i realiteten konfiskasjon som forbindelse med regimer vi ikke liker å sammenligne med det norske.

Akershus fylkesting forslår derfor følgende:

1. Akershus fylkesting går i mot enhver form for hjemfall av kraftanlegg m.v.

Representanten Marianne Hagen (H) fremmet følgende forslag:

Akershus fylkeskommune:

1. Aksepterer at det innføres like rammevilkår for alle aktører.
2. Understreker at en rask avklaring av rammebetingelsene er nødvendig.

Votering:

1. Ingfrid O. Tveits forslag fikk 9 stemmer og falt.
2. Marianne Hagens forslag fikk 19 stemmer og falt
3. Fylkesutvalgets innstilling ble vedtatt med 35 stemmer mot 28 stemmer.

Utvalgets vedtak:

- 1 *Departementets forslag til endringer i reglene om hjemfall, slik det nå foreligger, har vesentlige svakheter. Dersom det skulle bli vedtatt vil konsekvensene, særlig for kommunale og fylkeskommunale kraftverkseiere, være dramatiske. Forslaget om at staten uten vederlag skal overta kraftverkene etter 75 år innebærer at kommunesektoren tappes for enorme verdier. Dette er, slik fylkestinget ser det, uakseptabelt.*
- 2 *I spørsmål av så stor nasjonal betydning som det her dreier seg om, bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det som hittil er gjort. Fylkestinget er derfor tilfreds med at OED nå har besluttet å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Utvalget bør, i tillegg til å vurdere behovet for å endre dagens lovverk, utrede mulige alternativer og konsekvenser for alle berørte parter. Forholdet til Grunnlovens § 105 bør også vurderes nærmere.*

Rett kopi bekreftes.

Dato 13.mars 2003



Ole Kjendlie



Arkivsaksnr.: 02/09557/001-033 S01

Fylkestinget
Fylkesutvalget

Sak 0010/03
Sak 0032/03

Møtedato:
11.03.03
10.03.03

ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN - HØRING

Administrasjonens innstilling:

- 1 Departementets forslag til endringer i reglene om hjemfall, slik det nå foreligger, har vesentlige svakheter. Dersom det skulle bli vedtatt vil konsekvensene, særlig for kommunale og fylkeskommunale kraftverkseiere, være dramatiske. Forslaget om at staten uten vederlag skal overta kraftverkene etter 75 år innebærer at kommunesektoren tappes for enorme verdier. Dette er, slik fylkestinget ser det, uakseptabelt.*
- 2 I spørsmål av så stor nasjonal betydning som det her dreier seg om, bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det som hittil er gjort. Fylkestinget er derfor tilfreds med at OED nå har besluttet å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Utvalget bør, i tillegg til å vurdere behovet for å endre dagens lovverk, utrede mulige alternativer og konsekvenser for alle berørte parter. Forholdet til Grunnlovens § 105 bør også vurderes nærmere.*

Oslo 24. februar 2002

Harald K. Horne
fylkesrådmann

Viktige punkter i saken

Offentlig eide kraftverk gis etter gjeldende industrikonsesjonslov og vassdragsreguleringslov konsesjon uten tidsbegrensning, mens private gis konsesjon for et begrenset tidsrom (inntil 60 år). Etter utløpet av konsesjonsperioden, er hovedregelen at kraftanlegget *hjemfaller* til staten, dvs. at staten vederlagsfritt overtar konsesjonærens fallretter og anlegg.

Olje- og energidepartementet (OED) har sendt sak om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven på høring, bl.a. til fylkeskommunene. Høringsfristen er satt til 31. mars 2003.

OED foreslår bl.a. innføring av tidsbegrenset konsesjon og hjemfall for alle offentlig eide kraftproduksjonsanlegg 75 år etter at lovendringen trer i kraft. Endringen foreslås gjennomført uten kompensasjon til kommunale/fylkeskommunale eiere. Kraftanleggene representerer verdier for om lag 160 til 200 milliarder kroner. OED anslår en verdireduksjon på 2-3 prosent ved innføring av hjemfall. Kraftbransjen anslår verditapet til 3-4 prosent, dvs. at nåverdien av Akershus fylkeskommunes selskap AE blir redusert med om lag 140 mill. kr.

Fordi verdien av anleggene gradvis blir redusert etter hvert som tidspunktet for hjemfall nærmer seg, vil OEDs forslag innebære et sterkt salgspress på dagens offentlige kraftverkseiere. For å minimalisere verditapet vil det være fornuftig å selge relativt raskt etter lovendringen. En sannsynlig følge av lovendringene departementet foreslår vil derfor være at store deler av norsk vannkraftproduksjon legges ut for salg omtrent samtidig. Hvilke følger dette vil få for eierstrukturen i bransjen er ikke berørt i departementets høringsnotat. Konsekvensene for kommuneøkonomien og norsk økonomi som sådan ved at så store beløp eventuelt settes i omløp over en relativt kort tidsperiode er heller ikke omtalt.

OEDs høringsforslag har ført til betydelig debatt, og en rekke organisasjoner og interessegrupper har fremmet krav om en grundigere utredning fra et bredt sammensatt utvalg. Departementet har etter dette besluttet å nedsette et slikt utvalg. Den pågående høringsrunden vil likevel bli gjennomført som forutsatt.

Departementets forslag til endringer i reglene om hjemfall, slik det nå foreligger, har vesentlige svakheter. Dersom det skulle bli vedtatt vil konsekvensene, særlig for kommunale og fylkeskommunale kraftverkseiere, være dramatiske. Forslaget om at staten uten vederlag skal overta kraftverkene etter 75 år innebærer at kommunesektoren tappes for enorme verdier. Dette er, slik fylkesrådmannen ser det, uakseptabelt. Sannsynligvis er det også i strid med Grunnloven.

I spørsmål av så stor nasjonal betydning som det her dreier seg om, bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det som hittil er gjort. Fylkesrådmannen er derfor tilfreds med at OED nå har besluttet å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Utvalget bør, i tillegg til å vurdere behovet for å endre dagens lovverk, utrede mulige alternativer og konsekvenser for alle berørte parter.

Saksredegjørelse

Bakgrunn

Offentlig eide kraftverk gis etter gjeldende industrikonsesjonslov og vassdragsreguleringslov konsesjon uten tidsbegrensning, mens private gis konsesjon for et begrenset tidsrom (inntil 60 år). Etter utløpet av konsesjonsperioden, er hovedregelen at kraftanlegget hjemfaller til staten, dvs. at staten vederlagsfritt overtar konsesjonærenes fallretter og anlegg. Offentlig eide kraftverk er ikke underlagt regler om hjemfall.

EFTAs overvåkningsorgan ESA mener de norske hjemfallsreglene er i strid med EØS-avtalens forbud mot restriksjoner på etableringsadgangen og forbudet mot restriksjoner på overføringen av kapital mellom EØS-land.

Olje- og energidepartementet (OED) har sendt forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven på høring, bl.a. til fylkeskommunene. Høringsfristen er satt til 31. mars 2003.

OEDs høringsforslag har ført til betydelig debatt, og en rekke organisasjoner og interessegrupper har fremmet krav om en grundigere utredning fra et bredt sammensatt utvalg. Departementet har etter dette besluttet å nedsette et slikt utvalg.

Den pågående høringsrunden vil likevel bli gjennomført som forutsatt. Dette begrunnes med at høringsuttalelsene vil kunne gi det offentlige utvalget et verdifullt grunnlag for det videre arbeidet.

Styret i Akershus Energi (AE) behandlet sak 6/03 *Høringsuttalelse – endring av hjemfallsregler* i sitt møte 20.02.2003. Styrets vurdering er i korthet følgende:

- AE går mot OEDs forslag til endring av reglene om hjemfall. Verken forslaget eller alternative løsninger er på langt nær godt nok utredet.
- Dersom forslaget likevel blir vedtatt, har eierne/bransjen krav på full erstatning. Alternativet kan bli årelange rettslige konflikter.

AEs styre mener videre at utvalget som nedsettes bl.a. bør:

- Foreta en gjennomgripende vurdering av behovet for å endre dagens lovverk.
- Ut fra ovenstående utrede de ulike alternativene og deres ulike konsekvenser for de involverte parter.
- Gjøre en mest mulig helhetlig gjennomgang av kraftbransjens rammevilkår slik at eventuelle endringer i Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven, også sees i sammenheng med eventuelle endringer i kraftbeskatningen.

Styresak 6/03 med AEs høringsuttalelse følger vedlagt.

Gjeldende regler

Industrikonsesjonsloven fastlegger konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall (fall eller stryk) samt erverv av langsiktig disposisjonsrett til slike vannfall, mens Vassdragsreguleringsloven fastlegger konsesjonsplikt ved vassdragsreguleringer. Lovene inneholder detaljerte regler om hvilke vilkår som skal eller kan settes som en forutsetning for å gi konsesjon til erverv eller regulering av vannfall.

Et viktig skille i Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven går mellom privat/utenlandsk eide (mer enn 1/3 privat/utenlandsk eierskap) og offentlig eide kraftverk. Mens offentlig eide kraftverk gis konsesjon uten tidsbegrensning, gis private konsesjon for en periode på inntil 60 år. Etter utløpet av konsesjonsperioden fastsetter Industrikonsesjonsloven at staten vederlagsfritt skal overta konsesjonærenes rettigheter og plikter (fallretter og anlegg). Etter Vassdragsreguleringsloven har staten ved utløpet av reguleringskonsesjonen rett til å kreve hjemfalt "uten godtgjørelse reguleringsanlegget med tilliggende grunn og rettigheter og med de bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen". Denne overføringen av eiendom betegnes som hjemfallsrett. Ved hjemfall har kraftkommunene krav på inntil en tredel av verdien av kraftverkene.

Industrikonsesjonsloven har bestemmelser om statlig forkjøps- og fortrinnsrett til konsesjonspliktige rettigheter. Gjennom forkjøpsretten kan rettighetshaver tre inn i eventuelle kjøpsavtaler og overta den opprinnelige kjøpers rettigheter og forpliktelser etter avtalen. Fortrinnsretten medfører på tilsvarende måte at rettighetshaver kan tre inn som part i en bruksleiekontrakt. Fylkeskommuner og kommuner har henholdsvis sekundær og tertiær fortrinnsrett og fylkeskommuner sekundær forkjøpsrett. Dagens bestemmelser om forkjøpsrett gjelder bare ukonsederte vannfall.

I både Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven inngår vilkår om konsesjonskraft, konsesjonsavgift og næringsfond. Reglene om konsesjonskraft innebærer at eierne av et vannkraftverk er pålagt å levere inntil 10 prosent av innvunnet kraftøkning til de kommuner og fylkeskommuner som er berørt av utbyggingen, samt inntil 5 prosent til staten. Bakgrunnen for bestemmelsene om konsesjonskraft var at kommunene skulle være sikret tilstrekkelig kraft til alminnelig kraftforsyning til en rimelig pris. Konsesjonsavgiften fastsettes skjønnsmessig for hver konsesjon basert på skadeomfang, utbyggingens lønnsomhet og utbyggers økonomi. Næringsfond blir normalt fastsatt i henhold til kraftproduksjonen og ulempene utbyggingen forårsaker. Konsesjonsavgiftsmidler og næringsfond danner sammen et fond som den enkelte kommune kan anvende til fremme av næringslivet i kommunen, mens konsesjonsavgiftene til staten inngår i statens konsesjonsavgiftsfond.

Staten (Statkraft), kommuner og fylkeskommuner eier til sammen 85 prosent av norsk vannkraftproduksjon. Konsesjonsplikt (uten hjemfall) for offentlig eide kraftverk ble først innført i 1967. Ved senere erverv har de offentlige produsentene fått unntak for konsesjonsbehandling. De fleste kraftprodusenter i Norge er derfor konsesjonsfrie i forhold til Industrikonsesjonsloven.

Hjemfall ble først lovfestet i 1909. Privat kraftproduksjon ervervet før dette er ikke underlagt slike regler. Det er derfor ikke mer enn om lag ti prosent av norsk kraftproduksjon som er omfattet av regler om hjemfall.

OEDs forslag

Departementet foreslår at vannfall som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet og er ervervet av statsforetak, kommuner og fylkeskommuner, eller sammenslutning hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av slike, pålegges konsesjon tidsbegrenset til 75 år fra lovendringstidspunktet. Det innføres vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden. På samme måte foreslår OED at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet og med vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden.

Lovendringsforslaget omfatter alle vannfall ervervet etter ikrafttrede av lov nr. 4 av 18. september 1909, dvs. etter at hjemfall for første gang ble lovfestet. Alle erverv av vannfall av private etter dette tidspunkt har derfor allerede blitt pålagt vilkår om hjemfall i sine konsesjoner.

Departementet mener den foreslåtte lovendringen kan gjennomføres uten at det oppstår plikt til å yte erstatning etter Grunnloven til de berørte statsforetak, fylkeskommuner, kommuner og offentlige selskap. Departementet foreslår imidlertid at det ytes kompensasjon til private minoritetsiere i offentlige selskap.

En vesentlig begrunnelse for forslaget er at det vil legge til rette for utviklingen av et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk. Iflg OED vil forslaget føre til et system som er enkelt å administrere. Det vil også være transparent og forutsigbart. Departementet viser til at deres forslag i henhold til samfunnsøkonomiske teorier vil føre til en mer effektiv ressursutnyttelse. Departementet begrunner det med at når både interesserte kjøpere og dagens eiere er underkastet hjemfall på samme tidspunkt, vil også perioden for beregning av nåverdi av anleggene være lik for begge gruppene. Dersom dagens eier driver dårlig vil nåverdien av anlegget være lavere for ham enn for en kjøper som kan drive mer effektivt. Teoretisk sett vil da dagens eier se seg tjent med å selge. Anleggene vil i henhold til denne teorien til enhver tid drives av den som er mest effektiv.

Departementet foreslår å endre konsesjonsgrensen i industrikonsesjonsloven § 1 fra 1000 til 4000 naturhestekrefter (ca. 5 MW). Departementet anser utbygginger som utnytter mindre enn 4000 naturhestekrefter som relativt lite konfliktfylte, og med begrensede miljøulemp. Slike utbygginger vil imidlertid fortsatt være konsesjonspliktige etter vannressursloven når de kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget.

OED foreslår å oppheve bestemmelsene om forkjøps- og fortrinnsrett ved salg eller utleie av vannfall som ikke tidleigere har vært konsesjonsbehandlet. Forslaget begrunnes med et ønske om eierskapsnøytralitet, dvs at en kommunal, fylkeskommunal eller statlig eid kommersiell aktør må forholde seg til de samme rammevilkår som enhver annen privat aktør. Staten, fylkeskommuner og kommuner bør derfor ikke kunne benytte forkjøps- og fortrinnsretten til å skaffe egne markedsaktører strategiske fortrinn fremfor andre aktører i markedet.

Eventuell tvist om hvorvidt anlegget oppfyller de i loven fastsatte krav om stand ved utløpet av konsesjonstiden avgjøres etter dagens bestemmelser ved skjønn. OED foreslår at bestemmelsen om skjønn 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.

OED foreslår at konsesjonærene får plikt til å tinglyse de nye konsesjonsvilkårene og de nye konsesjonene. Tinglysningen skal skje for konsesjonærenes regning.

Noen alternativer til OEDs forslag

I den offentlige debatten er det lansert flere alternativer til OEDs forslag til endringer i reglene for hjemfall, bl.a. de følgende, som antakelig alle vil være i samsvar med ESAs krav til likestilling av kjøpere:

- En fullstendig *opphevelse av reglene om hjemfall* for alle.

- *Transaksjonsmodellen*: vilkår om hjemfall om 75 år (regnet fra kjøpstidspunkt) settes overfor enhver som fra nå av kjøper kraftanlegg eller en kvalifisert andel av aksjene i et e-verk. Vilkår om hjemfall settes m.a.o. først når kraftverkene selges.
- *Ressurshjemfall*: hjemfall av vannfall, men ikke av produksjonsanlegg.

Departementet har i liten grad vurdert alternativer til sitt eget forslag.

Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger

Fylkesrådmannen mener OEDs forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven er mangelfullt utredet. Det er derfor positivt at det nå settes ned et bredt sammensatt utvalg som kan foreta en grundig utredning.

Fordi det foreliggende høringsnotatet er mangelfullt, bl.a. i forhold til vurdering av alternativer og konsekvenser, må en høringsuttalelse nå langt på vei begrenses til en omtale av OEDs konkrete forslag. Fylkesrådmannen forutsetter at det blir ny høringsrunde når det offentlige utvalget har lagt fram sin utredning.

Kommunale/fylkeskommunale kraftanlegg representerer verdier på om lag 160 til 200 milliarder kroner. OED mener at innføring av tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall om 75 år isolert sett reduserer nåverdien av eierskap i kraftproduksjon med 2-3 prosent i forhold til evigvarende konsesjoner. Kraftbransjen anslår verditapet til 3-4 prosent, dvs. at nåverdien av Akershus fylkeskommunes selskap AE blir redusert med om lag 140 mill. kr.

Fordi verdien av anleggene gradvis blir redusert etter hvert som tidspunktet for hjemfall nærmer seg, vil OEDs forslag innebære et sterkt salgspress på dagens offentlige kraftverkseiere. For å minimalisere verditapet vil det være fornuftig å selge relativt raskt etter lovendringen. En sannsynlig følge av lovendringene departementet foreslår vil derfor være at store deler av norsk vannkraftproduksjon legges ut for salg omtrent samtidig. Hvilke følger dette vil få for eierstrukturen i bransjen er ikke berørt i departementets høringsnotat. Konsekvensene for kommuneøkonomien og norsk økonomi som sådan ved at så store beløp eventuelt settes i omløp over en relativt kort tidsperiode er heller ikke omtalt.

Departementet går inn for å kompensere tapet for private minoritetseiere i offentlige selskap ved at eiernøytralt hjemfall innføres. For offentlige (majoritets)eiere foreslås endringen gjennomført uten at det blir gitt kompensasjon. Grunnlovens § 105 krever at det skal ytes full erstatning ved eiendomsavståelser. Etter fylkesrådmannens vurdering er det tvilsomt om den foreslåtte lovendringen kan gjennomføres uten at det oppstår plikt til å yte erstatning også til de berørte offentlige eierne.

Forslaget kan virke negativt i forhold til det lokal og regional verdiskapning. Et flertall av energibedriftene er i dag eid av fylker og kommuner. Bedriftene utgjør et viktig instrument for verdiskapning i distriktene. De regionalpolitiske virkningene av en kompensasjonsfri overføring av eiendomsretten til staten er ikke utredet, men at det får konsekvenser for videre eierskap, og evne / vilje til satsning synes ganske opplagt. Regelverket og næringspolitikken bør i stedet legge forholdene til rette for vitale og desentraliserte enheter som kan bidra til lokal / regional næringsutvikling og verdiskapning.

Etter hvert som tidspunktet for hjemfall nærmer seg vil incentivet til å investere i langsiktige og lønnsomme prosjekter forsvinner. Departementet foreslår ulike virkemidler for å sikre investeringer (krav til teknisk standard, avskrivningsregler, foregrepet hjemfall). Det er usikkert om disse er tilstrekkelige til å sørge for at samfunnsøkonomisk, men ikke bedriftsøkonomisk, lønnsomme investeringer blir foretatt. Forslaget kan dermed føre til en utvikling der kraftnæringen blir en næring hvor maksimal melking av verdier frem til hjemfall blir prioritert fremfor teknologiutvikling, vedlikehold og kompetanseoppbygging.

I henhold til lovforslaget skal staten vederlagsfritt overta verdiene ved hjemfallstidspunktet. Hva som skjer med gjelden er ikke omtalt. Vederlagsfri overtakelse betyr antakelig at gjelden er betalt før eiendomsretten overføres. Dette reduserer selskapenes evne til å betale utbytte til eierne i tiden før hjemfall. Samtidig kan det ytterligere forsterke muligheten for at en del kraftselskap utelukkende må fokusere på relativt snevre økonomiske forhold uten mulighet til nyskaping og langsiktig tenkning.

Departementets forslag til endringer i reglene om hjemfall, slik det nå foreligger, har vesentlige svakheter. Dersom det skulle bli vedtatt vil konsekvensene, særlig for kommunale og fylkeskommunale kraftverkseiere, være dramatiske. Forslaget om at staten uten vederlag skal overta kraftverkene etter 75 år innebærer at kommunesektoren tappes for enorme verdier. Dette er, slik fylkesrådmannen ser det, uakseptabelt. Sannsynligvis er det også i strid med Grunnloven.

I spørsmål av så stor nasjonal betydning som det her dreier seg om, bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det som hittil er gjort. Fylkesrådmannen er derfor tilfreds med at OED nå har besluttet å nedsette et bredt sammensatt utvalg. Utvalget bør, i tillegg til å vurdere behovet for å endre dagens lovverk, utrede mulige alternativer og konsekvenser for alle berørte parter.

Saksbehandler	Hans Børte
Stab	Økonomi
Vedlegg nr./tittel	1. AE-styresak 6/03 m/utskrift av protokoll
Utrykte vedl. nr./tittel	1. Høringssak om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven (finnes på www.dep.no/oed/)
Utrykt vedlegg kan fåes	ved henvendelse til saksbehandler på telefon 22 05 55 74

63829050

114

Utskrift av protokoll

styresak nr 06/03
 møtedato 20.02.03
 saksbehandler Knut Olav Tveit
 arkiv / sak 331 02/23
 gradering Fortrolig

År 2003, den 20. februar ble det holdt ordinært styremøte i Akershus Energi AS på Rånåsfoss.

Følgende møtte:

Kjell Berge
 Torstein Slungård
 Hans Frode Aasmøyhr
 Asbjørn Løken

Finn Tellsgård
 Arill Bråthen
 Stig Nystrøm
 Arne Th. Rønning
 Gunnar Erik Johansen

Fraværende:

Marianne Høgen. Vara var ikke innkalt.

Fra administrasjonen møtte Jørn Myhrer, Eskil Lunde Jensen og Knut Olav Tveit.

Sak nr. B 6/03 Høringsuttalelse – endring av hjemfallsregler

Styret foretok en presisering av teksten side 5:

- AE går mot det foreliggende forslag fra OED om endring av reglene om hjemfall.

Konsernsjefs innstilling ble enstemmig vedtatt.

Styrets vedtak er etter dette:

Styret slutter seg til hovedpunktene i høringsuttalelsen.

Rett utskrift bevitnes:


 Knut Olav Tveit
 Informasjonsdirektør


 Anne-Sidsel Dæhlien
 Sekretær konsernsjef

Styresak

styresak nr 06/03
møtedato 20.02.03
saksbehandler Knut Olav Tveit
arkiv / sak 331 02/23
gradering Fortrolig

HØRINGSUTTALELSE – ENDRING AV HJEMFALLSREGLER

Bakgrunn

Vi viser til Olje- og energidepartementets (OED) "Høringssak – endringer i industri-konsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven" datert 29. november 2002 som tidligere er utdelt til styret.

OED foreslår å endre reglene om hjemfall av kraftverk til staten. Forslaget går i korte trekk ut på at alle offentlig eide vannfall vederlagsfritt skal hjemfalle til staten 75 år etter en eventuell lovendring. Situasjonen i dag er at alle offentlig eide kraftverk har evigvarende konsesjoner. OED legger i sitt forslag ikke opp til å kompensere verditapet som eier / selskap får ved endring av konsesjonstiden.

I en pressemelding (vedlegg 1) av 10.02.03 gjør departementet det klart at det nå vil sette ned et brett sammensatt utvalg som skal se på hjemfallsproblematikken på nytt. Endringen i saksbehandlingen kommer fordi en rekke organisasjoner og interessegrupper har oppfordret departementet til å gjøre dette.

OED ønsker likevel å gjennomføre den pågående høringsrunden med frist 31.03.03 som forutsatt. Begrunnelsen er at høringsuttalelsene vil kunne gi det offentlige utvalget et verdifullt grunnlag for det videre arbeidet.

Konsernet Akershus Energi er ikke direkte høringsinstans i saken, men avgir likevel uttalelse. Høringsuttalelsen følger vedlagt (vedlegg 2). Hovedpunktene i uttalelsen er oppsummert nedenfor.

Saken er tidligere styrebehandlet to ganger i Akershus Energi (Sak B 25/02 og B 56/02, vedlegg 3) og i Akershus Kraft (Sak B 25/02 og B 55/02).

I et spørsmål av så stor nasjonal betydning som hjemfallsproblematikken bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det departementet i utgangspunktet gjorde, før saken legges frem for Stortinget. Vi er derfor tilfreds med at OED nå lytter til råd fra bransjehold og nedsetter et bredt sammensatt utvalg. Da sikrer man at alle berørte interessenter får anledning til å medvirke på en langt mer aktiv og konstruktiv måte enn det en høring av ett enkelt alternativ gir anledning til.

Akershus Energi mener altså at alle involverte parter vil tjene på at det nå blir langt grundigere saksbehandling av hjemfallsspørsmålet. Kort fortalt kan vår holdning til forslaget oppsummeres slik:

- AE går mot OEDs forslag om endring av reglene om hjemfall. Verken forslaget eller alternative løsninger, er på langt nær utredet godt nok.
- Dersom forslaget likevel blir vedtatt, mener vi eierne/bransjen har krav på full erstatning. Alternativet kan bli årelange rettslige konflikter.

Vi tror at et bredt sammensatt lovutvalg kan være med på å sikre størst mulig nasjonal konsensus om et så viktig spørsmål som eierskapet til våre vannkraftressurser. Slik kan det forhåpentligvis finnes en bærekraftig løsning, et nasjonalt kompromiss, som er fundert på høy grad av enighet blant de viktigste partene. Utvalget bør blant annet:

- Foreta en gjennomgripende vurdering av behovet for å endre dagens lovverk.
- Ut fra ovenstående utrede de ulike alternativene og deres ulike konsekvenser for de involverte parter.
- Gjøre en mest mulig helhetlig gjennomgang av kraftbransjens rammevilkår slik at eventuelle endringer i Industrikonsepsjonsloven og Vassdragsreguleringsloven, også sees i sammenheng med eventuelle endringer i kraftbeskatningen.

Akershus Energi anbefaler departementet å la det varslede lovutvalget få god tid til å utrede endringer i hjemfallsreglene langt grundigere enn hva tilfellet er nå. Da øker også mulighetene for å få til en god og mest mulig omforent, løsning på denne vanskelige problematikken.

På linje med resten av næringen er Akershus Energi villig til å delta aktivt og konstruktivt i arbeidet med å finne gode, bærekraftige løsninger.

INNSTILLING

Konsernsjef tilrår styret å fatte slikt

vedtak:

Styret slutter seg til hovedpunktene i høringsuttalelsen.

Jørn Myhrer

Vedlegg 1 Pressemelding
2 Høringsuttalelse
3 Styresak B 25/02 og B 56/02

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

117

Nynorsk Normalvisning Utskriftsvisning Language

Pressemelding

Nr.: 12/03
Dato: 10.02.2003

Kontaktperson: Sissel Edvardsen, 22 24 61 09

Offentlig utvalg skal vurdere hjemfallsinstituttet

Olje- og energidepartementet har nå ute til høring et forslag om et eiernøytralt hjemfall* som vil likebehandle offentlig eide kraftverk med privat eide. Etter forslaget skal hjemfallet skje etter 75 år. Høringsfristen er satt til 31. mars.

Forslaget har ført til betydelig debatt, og synspunktene spriker sterkt. En rekke organisasjoner og interessegrupper har fremmet krav om at det må nedsettes et bredt sammensatt utvalg som skal utrede hvordan hjemfallsinstituttet bør utformes for fremtiden.

-På bakgrunn av den sterke henstillingen fra høringsinstansene, og muligheten for å kunne belyse ulike synspunkter på en egnet måte, er det besluttet å sette ned et slikt utvalg, sier olje- og energiminister Einar Steensnæs.

I hovedtrekk vil utvalgets mandat være å vurdere de ulike sider knyttet til hjemfallsinstituttet. Viktige momenter vil i denne sammenheng være hensynet til langsiktig nasjonal styring og kontroll med vannkraftressursene, verdiskaping og ressursbruk i kraftsektoren.

Den pågående høringsrunden vil bli gjennomført som forutsatt. Høringsuttalelsene vil kunne gi det offentlige utvalget et verdifullt grunnlag for det videre arbeidet.

***Hjemfall innebærer at staten overtar vannkraftanlegg vederlagsfritt ved konsesjonsperiodens utløp.**

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Akershus Energi AS
Pausveien 6
1927 Rånåsfoss
Telefon 63 82 33 00
Faks 63 82 90 50
www.akershusenergi.no
post@akershusenergi.no

Bankgiro 7058.06.40301
Organisasjonsnummer
NO 976 542 606 MVA

Deres ref: 02/2296
Vår ref: 331 KOT 02/23
Vår saksbehandler: Knut Olav Tveit

Rånåsfoss, 12.02.2003

Høringsuttalelse – Forslag til endring i reglene om hjemfall

Vi viser til Olje- og energidepartementets "Høringssak – endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven" datert 29. november 2002. Konsernet Akershus Energi (AE) er ikke oppført som direkte høringsinstans, men avgir likevel uttalelse i saken.

AE deltar i en gruppe på 16 selskap som tidligere har avgitt en juridisk betenkning til departementet i forkant av høringen. Gruppen har også utarbeidet en del juridiske betraktninger i forbindelse med høringen. Disse følger vedlagt.

Oppsummering

AE ser betydelige svakheter ved OEDs forslag som i hovedsak går ut på at alle offentlig eide kraftverk skal hjemfalle til staten etter 75 år. I praksis innebærer dette ekspropriering av nesten en hel bransje. Vi mener forslaget vil få store, negative økonomiske konsekvenser. I tillegg er forslaget svakt juridisk fundert slik at en eventuell gjennomføring kan legge til rette for årelange juridiske konflikter. Forslaget synes ikke godt nok utredet, og både eierne og bransjen er i stor grad holdt utenfor prosessen. Dette understrekes av en i utgangspunktet svært kort høringsfrist. I et spørsmål av så stor nasjonal viktighet som eierskapet til våre vannkraftressurser, er det, etter vårt syn, viktig å legge til rette for en helt annen bredde i saksbehandlingen. Vi er derfor tilfreds med at regjeringen, etter signaler fra høringsinstansene, nå nedsetter et bredt sammensatt utvalg som også kan utrede alternativer til regjeringens forslag. Utvalgets innstilling bør i størst mulig grad legge til rette for en næringspolitisk bred og bærekraftig løsning når det gjelder eierskapet til våre vannkraftressurser.

Den etterfølgende høringsuttalelsen bygd opp slik:

AE – kort historikk

Svakheter ved regjeringens forslag:

- Ikke verdinøytralt
- Juridiske
- Økonomiske
- Mangel på bred støtte

Videre prosess

Avslutning

AE – kort historikk

Konsernet Akershus Energi er heleid av Akershus fylkeskommune. Da selskapets første kraftverk sto ferdig i 1922 var det et resultat av eiers ønske om å bygge infrastruktur, og dermed legge til rette for vekst og velstand i landsdelen. Utbyggingen innebar en betydelig økonomisk risiko for fylket og dets innbyggere, og var i mange år en tyngende utgiftspost i de fylkeskommunale regnskapene. AE tjener i dag penger og forvalter store verdier, men uten eiers vilje til å tenke langsiktig på vegne av en hel region, hadde selskapet ikke hatt livets rett.

Omfanget av AEs virksomhet har gjennom årene økt kraftig gjennom en langsiktig forretningsstrategi med industribygging for øyet. Etter at den nye energiloven kom tidlig på 1990-tallet tok AE på seg arbeidet med å samordne og industrialisere mye av nettvirksomheten i Akershus. Nettet ble senere samordnet med store deler av det øvrige nettet i regionen i det som er en samfunnsøkonomisk langt bedre løsning enn utgangspunktet med mange og små nettselskap.

AEs hovedområde er nå kraftproduksjon, men selskapet har også interesser innenfor ENØK og fjernvarme. Konsernets hovedstrategi er i dag å vokse på kraftproduksjon gjennom oppkjøp av kraftverk. Dette for å samordne kraftverk / vassdrag og ta ut synergier.

Svakheter ved departementets forslag

OEDs forslag til endringer i hjemfallsreglene innebærer i praksis at 85 prosent av bransjen nærmest blir ekspropriert. Det vil si en nasjonalisering av markedsverdier for rundt 200 milliarder kroner hvorav godt over tre milliarder fra Akershus Energis eier.

For eierne av offentlige kraftverk betyr dette en umiddelbar reduksjon av nåverdiene på anleggene med anslagsvis 10-15 milliarder. En slik massiv inndragning av verdier til fordel for staten vil det i moderne tid være vanskelig å finne paralleller til.

Akershus Energi ser det slik at departementets forslag i tillegg til de store, prinsipielle betenkelighetene ved nærmest å nasjonalisere en hel bransje, også har en rekke andre svakheter:

Ikke verdinøytralt. Olje- og energidepartementet foreslår å innføre såkalt eiernøytralt hjemfall. Det vil si at alle konsesjonærer pålegges hjemfall etter samme vilkår. Ifølge OED vil dette styrke myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter. Samtidig, ifølge OED, vil dette legge til rette for økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. AE har forståelse for førstnevnte beveggrunner og argumentasjon, men mener bestemt at forslaget ikke vil føre til økt effektivitet og verdiskapning. Forslaget er ikke verdinøytralt fordi det ved innføring vil forringe verdier i offentlige eide kraftverk. Eventuell ny lovgivning bør være utformet slik at den sikrer selskapenes inntjeningssevne og anleggenes effektivitet – samt at bransjen gis rom for utvikling med tanke på ytterligere regional verdiskapning. Dette kan best oppnås dersom den nye ordning også er verdinøytral.

Store juridiske svakheter. Eiendomsoverføringen til staten er å sammenligne med ekspropriasjon. Grunnloven forutsetter at det i slike tilfeller skal ytes full kompensasjon. Departementet har ikke tilstrekkelig begrunnet hvorfor Grunnloven skal settes til side på dette punktet. Departementet er her i utakt med hva store deler av det ledende juridiske miljø på området har gitt uttrykk for. Den tvil som også statens fremste juridiske rådgiver, Justisdepartementets lovavdeling, har fremmet i en egen betenkning, tilsier en langt grundigere utredning av saken.

Den foreslåtte lovendring er ellers så vidtgående at dens lovlighet trolig vil bli rettslig prøvd i forhold til Grunnloven, Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) og EØS-retten. En manglende helhetlig utredning og konsekvensanalyse vil kunne medføre at det regelverk man har, selv med de endringer som eventuelt foretas, fortsatt vil kunne være i strid med så vel nasjonalt som internasjonalt regelverk på en rekke punkter.

Et hjemfallsinstitutt i henhold til departementets foreslåtte lovendring innebærer kort og godt en u hensiktsmessig lovgivning. En lovendring som også kan utløse massive erstatningskrav mot staten. Når det gjelder juridiske svakheter vises det også til vedlegg.

Store negative økonomiske konsekvenser. OEDs forslag vil, slik det foreligger i dag, utvilsomt få en rekke sterkt negative økonomiske konsekvenser. Også her det mangel på gode konsekvensutredninger, men en del effekter synes likevel ganske tydelige:

- Forslaget kan virke negativt i forhold til det lokal og regional verdiskapning. Et flertall av energibedriftene er i dag eid av fylker og kommuner. Bedriftene utgjør et viktig instrument for verdiskapning i distriktene. De regionalpolitiske virkningene av en kompensasjonsfri overføring av eiendomsretten til staten er ikke utredet, men at det får konsekvenser for videre eierskap, og evne / vilje til satsning synes ganske opplagt. Regelverket og næringspolitikken bør i stedet legge forholdene til rette for vitale og desentraliserte enheter som kan bidra til lokal / regional næringsutvikling og verdiskapning.
- Snevrere økonomisk fokus kan bli resultatet. Kraftverkseiere vil i realiteten ikke bare få begrensede muligheter til å satse på nye prosjekter ved at incentivet til å investere i langsiktige og lønnsomme prosjekter forsvinner etter hvert som hjemfallet nærmer seg. De vil også kunne tvinges inn i en ganske snever og samfunnsmessig uheldig økonomisk tankegang. Noen selskap vil utelukkende kunne komme til å fokusere på høyest mulig kortsiktig avkastning, noe som også kan gå ut over

vedlikeholdsviljen og energieffektiviteten. Forslaget kan altså føre til en utvikling der kraftnæringen blir en svært snever næring hvor maksimal melking av verdier frem til hjemfall blir prioritert fremfor teknologiutvikling, vedlikehold og kompetanseoppbygging. Dette kan i sin tur redusere mulighetene for nye arbeidsplasser i distriktene ved å fremme driftsformer som ikke ivaretar samfunnsøkonomiske, distrikts- og næringspolitiske målsetninger.

- Store verdier kan settes i spill. Kommunale kraftverk er nå en evig inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner. Dersom eierne ønsker å sikre at de også i fremtiden har en slik, varig inntektskilde, kan et alternativ være å selge kraftverkene før de taper seg alt for mye i verdi etter som hjemfall nærmer seg. Slike eier- og strukturmessige konsekvenser er ikke belyst i det eksisterende forslaget selv om muligheten for salgstras er omtalt i en rapport departementet selv har bestilt av ECON. Det vil for eksempel være åpenbart uheldig hvis brorparten av norsk vannkraftproduksjon legges ut for salg omtrent samtidig. Hva betyr det for prisene man kan håpe på å oppnå? Og hva vil det ha å si for eierstrukturen i bransjen? Og hva er konsekvensene for både kommuneøkonomien og norsk økonomi som sådan, ved at så store beløp om eventuelt settes i omløp over en relativt kort tidsperiode?
- Innføring av hjemfall for offentlig eide kraftverk er åpenbart en betydelig skjerpelse av rammevilkårene for de aktuelle selskapene. Dette finnes det støtte for i ECON-rapporten bestilt av departementet selv. Akershus Energi vil påpeke at dette betinger lettelser i grunnrenteskatten, eller andre lettelser som gir bedre kår for mulighetene til verdiskapning.
- Ved hjemfallstidspunktet blir eierne sittende med gjelden mens staten får verdiene. Gjelden må altså betales før eiendomsretten overføres. Dette kan sterkt redusere selskapenes evne til å betale utbytte til eierne i tiden før hjemfall. Samtidig kan det ytterligere forsterke muligheten for at en del kraftselskap utelukkende må fokusere på relativt snevre økonomiske forhold uten mulighet til nyskaping og langsiktig tenkning.

Forslaget mangler bred støtte. OEDs forslag har vakt sterkt negative reaksjoner i mange av de berørte miljøer. Først og fremst på grunn av sitt innhold, men også fordi relevante organer bare i liten grad er tatt med på råd. Mye tyder på at dersom forslaget blir gjennomført så kan resultatet bli årelange rettslige konflikter med krav om erstatning.

I et spørsmål av så stor nasjonal viktighet som eierskapet til våre vannkraftressurser, er det, etter AE's syn, viktig å legge til rette for en helt annen bredde og omfang i saksbehandlingen. Målsetningen for utvalget som nå settes ned, bør derfor være å jobbe frem langsiktige og bærekraftige løsninger for kraftbransjen. Her bør alle berørte parter få delta i en prosess hvor de ulike alternativene og konsekvensene utredes skikkelig, og hvor hensikten ikke minst er å finne løsninger som flest mulig av partene kan leve med. Vi vil komme tilbake til dette under vår anbefaling til videre prosess i saken.

Forslag til videre prosess

For AE synes det klart at man har et utilstrekkelig faktagrunnlag for å treffe så store beslutninger om hjemfallsinstituttet som OED la opp til i sitt høringsnotat. Verken departementets eget forslag eller de ulike alternativene til forslaget, er på langt nær utredet godt nok. Et annet spørsmål som krever nøyere studium, er hva som vil skje etter at hjemfall har funnet sted. Når det skal gjøres så store inngrep i eiendomsretten som OED foreslår, er det nødvendig å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag om kraftverkenes videre virksomhet etter at hjemfall har inntrådt. Et annet forhold som også bør utredes nærmere, er hvordan de nye hjemfallsforslagene harmonerer med EØS-retten. OED's høringsnotat er særdeles kort på dette punkt, og det føres ingen resonnementer som underbygger departementets syn.

I et spørsmål av så stor nasjonal betydning som hjemfallsproblematikken bør konsekvenser og alternativer utredes langt grundigere enn det departementet i utgangspunktet gjorde, før saken legges frem for Stortinget. Vi er derfor tilfreds med at OED nå lytter til råd fra bransjehold og nedsetter et bredt sammensatt utvalg. Da sikrer man at alle berørte interessenter får anledning til å medvirke på en langt mer aktiv og konstruktiv måte enn det en høring av ett enkelt alternativ gir anledning til. Å gi partene mulighet til å påvirke den videre prosessen, vil også gjøre det mulig å få til en mer konstruktiv og en raskere gjennomføring av de nye regler for hjemfall. Det man muligens taper av tid i en utredningsfase, vil man ganske sikkert vinne i beslutnings- og implementeringsfasen.

Akershus Energi mener altså at alle involverte parter vil tjene på at det nå blir langt grundigere saksbehandling av hjemfallsspørsmålet. Kort fortalt kan vår holdning til forslaget oppsummeres slik:

- AE går mot OEDs forslag om endring av reglene om hjemfall. Verken forslaget eller alternative løsninger, er på langt nær utredet godt nok.
- Dersom forslaget likevel blir vedtatt mener vi eierne/bransjen har krav på full erstatning. Alternativet kan bli årelange rettslige konflikter.

Vi tror at et bredt sammensatt lovutvalg kan være med på å sikre størst mulig nasjonal konsensus om et så viktig spørsmål som eierskapet til våre vannkraftressurser. Slik kan det forhåpentligvis finnes en bærekraftig løsning som er fundert på høy grad av enighet blant de viktigste partene. Utvalget bør blant annet:

- Foreta en gjennomgripende vurdering av behovet for å endre dagens lovverk.
- Ut fra ovenstående utrede de ulike alternativene og deres ulike konsekvenser for de involverte parter.
- Gjøre en mest mulig helhetlig gjennomgang av kraftbransjens rammevilkår slik at eventuelle endringer i Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven, også sees i sammenheng med eventuelle endringer i kraftbeskatningen.

Avslutning

Akershus Energi anbefaler departementet å la det varslede lovutvalget få god tid til å utrede endringer i hjemsfallsreglene langt grundigere enn hva tilfellet er nå. Da øker også mulighetene for å få til en god og mest mulig omforent, løsning på denne vanskelige problematikken.

På linje med resten av næringen er Akershus Energi villig til å delta aktivt og konstruktivt i arbeidet med å finne gode, bærekraftige løsninger.

Vennlig hilsen
Akershus Energi AS

Kjell Berge
Styreleder

Jørn Myhrer
Konsernsjef

Vedlegg: Juridiske betraktninger

27. januar 03

Juridisk prosjektets
uttalelse

125

i høringssak om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og
vassdragsreguleringsloven.

Sammendrag

Et hovedinntrykk av det aktuelle lovforslaget er at arbeidet med å utforme forslag til endringer i særdeles stor grad er avhengig av det historiske utgangspunktet og at arbeidet i liten grad har vært preget av vurderinger av alternative former for lovregulering. Det er et åpenbart behov for en grundigere og mer omfattende lovutredning. En bredere lovutredning burde inkludere vurderinger av mulighetene for å legge til rette for at norske eiermiljøer, i tillegg til staten, kan ha andeler av sin formue plassert i norsk vannkraft. I en slik sammenheng bør vurderes aktuelle muligheter for at pensjonskasser og alminnelige borgere kan plassere andeler av sin formue som eiere i norsk vannkraft, selvsagt innenfor de prinsipper som gjelder i EØS-avtalen.

Eventuell lovendring som foreslått, vil medføre erstatningskrav i størrelsesorden fra 3 til 4 milliarder kroner for de 16 kraftselskaper som deltar i Juridisk prosjekt (samlet kraftproduksjon over 40 TWh).

Forslaget om innføring av et hjemfallsinstitutt, slik som foreslått, er klart problematisk i forhold til EØS-retten. Konsesjonslovgivningen i henhold til foreslåtte endringer vil inneholde et omfattende antall punkter der Norge utøver diskresjonær myndighet uten basis i forhåndskunngjorte kriterier som tilfredsstillende de EØS-rettslige utgangspunkter.

Det kan ikke bestrides at hjemfallsinstituttet, slik som foreslått i endringsloven, gir staten total kontroll i et langsiktig perspektiv på så vel eierskap som inntekter. Det er imidlertid åpenbart at departementet i forslaget til endret lovgivning ikke tar hensyn til dagens situasjon hvor lovgivningen må utformes i pakt med internasjonale konvensjoner og EØS-retten, samtidig som Grunnlovens bestemmelser iakttas.

Departementet drøfter og konkluderer at privatrettslige selskaper som driver under forretningsmessige og konkurransemessige rammebetingelser, som er eid av kommuner og fylker, ikke har Grunnlovsvern. Denne konklusjonen bestrides.

Forslaget om pålegg om tidsbegrensing og hjemfall innebærer en fremtidig tvungen avståelse av eiendom; etter Grunnloven § 105 kan dette bare skje mot full erstatning.

Historiske formål kontra dagens situasjon

126

Hjemfallsinstituttet kom inn først i konsesjonsvilkår og senere i konsesjonslovgivningen i en tidlig fase av utbyggingen av norske vannfall. Tre grunnleggende trekk ved samfunnsforholdene fremstår som de opprinnelige hovedbegrunnelsene for konsesjonsreglene:

- (1) Det aller meste av tilgjengelig norsk vannkraft var ikke bygget ut
- (2) Norge var en fattig nasjon med mangel på kapital til utbygging i egen regi
- (3) Man ønsket å sikre at naturrikdommene ikke kom på utenlandske hender

Man sto således overfor et valg mellom to onder – å slippe til utlendinger eller å la vannfallene forbli uutbygget,

De hensyn som har sammenheng med punktene (1) og (2) over, gjør seg ikke gjeldende i dag:

- For praktiske formål er nesten alle utnyttbare vannfall ferdig utbygget
- Norge har overskudd på kapital

I tilknytning til det hensyn som er nevnt i punkt (3) ovenfor bemerker vi følgende:

- Diskriminering av utlendinger er EØS-rettslig forbudt, og
- En total bransjenasjonalisering i statlig regi er utenkelig i all annen sammenheng.

Myndighetenes virkemidler

Departementet begrunner forslaget om innføring av hjemfall også for offentlige eiere med et ønske om å:

"... styrke myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter. Samtidig vil det legges til rette for økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren."

Vi kan ikke se at disse formål gjør seg gjeldende med særlig styrke, hensett til myndighetenes øvrige virkemidler:

Ressursforvaltning

- Industrikonsesjonsloven bør regulere erverv og ikke utnyttelse av vannfall. Utnyttelsen av vassdrag reguleres av en rekke andre lover for vannkraftsektoren.

- Det er hensiktsmessig å operere med et skille mellom "erhvervsmessige vilkår", dvs vilkår som knytter seg til selve rettighetsposisjonen som erververen får, typisk vilkår om konsesjonstid og hjemfall, og på den annen side "operative vilkår", konsesjonsvilkår som knytter seg til utøvelsen av virksomhet i vassdraget.
- Den eksisterende regulering av eierutnyttelsen gjennom operative vilkår fremtrer som et langt mer effektivt styringsverktøy enn en utvidelse av de ervervsmessige vilkår i form av begrenset konsesjonstid og hjemfall.

Offentlige inntekter

Det offentlige sikrer seg inntekter fra vannkraftproduksjon gjennom et komplekst skatte- og avgiftssystem:

- Konsesjonskraftordningen
- Konsesjonsavgifter
- Elavgift
- Merverdiavgift
- Grunnrenteskatt
- Naturressursskatt
- Alminnelig inntektsskatt
- Eiendomsskatt

Økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren

Industrikonsesjonsloven generelt og hjemfallsinstituttet spesielt kan vanskelig sees å være noe effektivt virkemiddel for å oppnå økt effektivitet og verdiskapning og gi økt incitament til opprustning og investering.

Departementet har i sitt forslag ikke utredet en rekke detaljspørsmål som oppstår både av materiellrettslig og lovgivningsteknisk karakter. I stikkords form nevner vi:

- Situasjoner hvor kraftverk og fall eies dels av aktører som ikke berøres av lovendringen (hvor erverv er skjedd før 1909), og dels av aktører som berøres av lovendringen.
- Situasjoner der deler av vannstrengen er ervervet før 1909. Det kan her bli nødvendig med gjeninnføring av partielt hjemfall. I den forbindelse må også spørsmålet løses om hvilken del av kraftanlegget som eventuelt skal hjemfalle. Dette vil sannsynligvis være mest aktuelt i forbindelse med tilleggsutbygging, takrenneprosjekter mv.

- Situasjoner der reguleringer mv utnyttes til andre formål i kombinasjon med kraftproduksjon, for eksempel flomdemping.
- Særlige offentlig- og privatrettslige spørsmål for uttaksrett som bygger på medeiendomsrettsinstituttet.

Det eneste riktige burde være at myndighetene foretar en total revisjon av industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, slik at man får en gjennomarbeidet, forsvarlig og varig lovregulering.

EØS-rettslige forhold som bør vurderes i tilknytning til endringer i lovverket

Departementet har mottatt et brev, datert 8. november 2002, fra advokatfirmaene ThommesenKreftingGreveLund og BA-HR som beskriver en rekke EØS-rettslige problemstillinger som det norske konsesjonssystemet reiser. OED har overhodet ikke drøftet disse innspillene i høringsutkastet, som bare inneholder én setning om mulige EØS-rettslige problemer utover den eksplisitte forskjellsbehandlingen mht adgangen til å få konsesjon, konsesjonstid og hjemfall. Vi finner derfor grunn til å gjenta enkelte sentrale forhold.

Rettskildemessige grunnprinsipper i EØS-retten

EØS-retten er et regelverk i dynamisk utvikling. Dette skyldes to forhold. For det første utvikles det en stadig mer omfattende sekundærlovgivning innenfor EU-systemet som fortløpende gjøres til en del av EØS-avtalen. For det andre har EF- og EFTA-domstolen en aktiv og selvstendig rolle i utviklingen av rettsreglene.

Utenfor de tilfeller hvor EF-/EØS-retten unntaksvis særskilt hjemler forskjellsbehandling (*hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen*), gjelder det et krav om at dersom det gjøres inngrep i de fire friheter, må tiltakene være ikke-diskriminerende og regelbaserte. Inngrep er kun tillatt hvis inngrepet skjer på basis av

"objective and stable criteria which have been made public and can be justified on imperative requirements in the general interest" (læren om tvingende allmenne hensyn)¹

EF-domstolen legger til grunn en *presumsjon* for at en skjønnshjemmel vil bli brukt i strid med fellesskapsretten der det er mulighet for det. Nasjonale inngrepsiltak må være objektivt egnet til å realisere de målsetninger som forfølges. Det følger av læren om tvingende allmenne hensyn at to typer hensyn *aldri* kan begrunne restriksjoner på de grunnleggende frihetene som

¹ Sitert fra *The Communication of the Commission on certain legal aspects concerning intra-EU investment*, inntatt i *Official Journal of the European Communities*, No C 220/15, datert 19 juli 1999).

fellesskapsretten garanterer, nemlig *økonomiske hensyn*² og *saksbehandlingshensyn* (hensynet til forenkling av forvaltningens saksbehandling/lettelse av administrative byrder).

EØS-rettens anvendelse på kraftsektoren

Generelt

Den gjeldende norske lovgivning er i stor grad problematisk i relasjon til den frie etablerings- og kapitalflyt, sammenholdt med læren om tvingende allmenne hensyn og proporsjonalitetsprinsippet. Hovedproblemet er at regelanvendelsen i stor utstrekning er basert på et myndighetskjønn som muliggjør skjult diskriminering og heller ikke tilfredsstillende krav om kriterier som er objektive, ikke-diskriminerende og forhåndskunngjorte.

Diskresjonær myndighetsutøvelse uten basis i forhåndskunngjorte kriterier – innledning

Konsesjonslovgivningen vil i henhold til foreslåtte endringer fortsatt inneholde en rekke punkter der Norge utøver diskresjonær myndighet uten basis i forhåndskunngjorte kriterier som tilfredsstillende de EØS-rettslige utgangspunkter :

- Skjønn med hensyn til om hovedlovverket om konsesjonsbehandling skal benyttes – eller om det skal gjøres unntak i medhold av industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd.
- Hvis § 1 fjerde ledd benyttes: Skjønn med hensyn til konsesjonsunntaksvilkår, det vil si med hensyn til hvilke vilkår som skal knyttes til unntaket.
- Skjønn med hensyn til fastsettelse av konsesjonsvilkår ved erverv av konsesjonspliktige rettigheter eller 90 % eller mer av aksjene i selskap som eier slike rettigheter (dette skjønn er for øvrig det eneste som langt på vei er lovregulert).
- Skjønn med hensyn til fastsettelse av konsesjonsvilkår ved aksjeerverv (industri-konsesjonsloven § 36).
- Hvis det er fastsatt hjemfallsvilkår, utøves det ytterligere skjønn med hensyn til om det skal avtales foregrepet hjemfall eller tilbakeleie (industrikonsesjonsloven § 41), til dels under betydelig lobbyvirksomhet fra konsesjonær og lokalpolitiske interesser.
- Hvis det avtales foregrepet hjemfall eller tilbakeleie, utøves det ytterligere skjønn med hensyn til de økonomiske vilkår for dette, til dels under betydelig lobbyvirksomhet fra konsesjonær og lokalpolitiske interesser.

² Se nærmere Henrik Bull, "Det indre marked for tjenester og kapital" (2002) s 577 flg.

Industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd

130

Industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd lyder slik etter foreslått lovendring:

"Når særlige hensyn foreligger, kan vedkommende departement i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra konsesjonsplikten." (våre understrekninger)

Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen for det første tar sikte på å fjerne hindringer for samfunnsmessig ønskede fusjoner og oppkjøp innen energiforsyningen. For det annet tar § 1 fjerde ledd sikte på at industriselskaper med vannfallsrettigheter ikke skal avstå fra fusjoner mv som er rasjonelle ut fra industrimessige hensyn på grunn av ulempene ved full konsesjonsbehandling etter industrikonsesjonsloven. Samtidig fastslås det at bestemmelsen ikke skal gi generell adgang til fritak for konsesjonsplikt ved fusjoner, men at hvert enkelt tilfelle skal vurderes konkret og at det vil kunne settes vilkår og forutsetninger for konsesjonsfritak.

Departementet har i praksis stilt vilkår ved meddelelse av unntak. Bestemmelsens forarbeider gir ingen konkrete føringer på hvilken type vilkår som kan stilles for meddelelse av unntak. Dette er i prinsippet opp til departementets skjønn.

I praksis har den diskresjonære unntaksbestemmelsen de siste 10-12 årene vært industrikonsesjonslovens hovedregel ved transaksjoner i kraftproduksjonssektoren.

Transaksjonene har generelt vært betinget av unntaksvedtak etter § 1 fjerde ledd fordi en full konsesjonsbehandling og eventuelle nye operative vilkår regelmessig ville gjøre transaksjonen kommersielt ugjennomførbar. På denne bakgrunn er det etter vår oppfatning nærliggende å anta at bestemmelsen strider mot de EØS-rettslige utgangspunkter og utgjør en ulovlig restriksjon på etableringsadgangen i EØS-avtalens forstand.

Synspunktet er da at erverv av vannfallsrettigheter i norsk rett i prinsippet reguleres av industrikonsesjonslovens samlede regelsett om slike erverv, men i praksis reguleres av en knapp og vag unntaksbestemmelse med knappe forarbeider. Bestemmelsen gir alle aktører, og spesielt aktører fra andre EØS-land som ønsker å etablere seg i Norge ved kjøp av norske kraftverk, svært dårlige muligheter for å forutberegne sin rettsstilling. Bestemmelsen innebærer en risiko for nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling. Det vises i denne forbindelse til at de samfunnsmessig ønskede fusjoner og sammenslutninger innen energiforsyningen som bestemmelsen tar sikte på å fremme, typisk vil være sammenslutninger av aktører som allerede er etablert i samme vannstreng eller samme område. Slike sammenslutninger vil kunne innebære klare driftsfordeler og mer rasjonelle og effektive enheter. Det er ikke gitt at departementet vil anse fusjoner av utenlandsbaserte selskaper med norske vannkraftprodusenter som ønskelige. Vagheten i skjønnskriteriet "når særlige hensyn foreligger" gir ikke noen betryggende garanti mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling.

Et annet forhold ved § 1 fjerde ledd som trolig utgjør en ulovlig restriksjon både i forhold til kapital- og etableringsreglene, er det materielle innholdet av vilkåret som generelt settes ved meddelelse av unntak etter § 1 fjerde ledd. Etter det store antall omorganiseringer og sammenslutninger som er gjort i det siste tiåret, er en betydelig del av norsk kraftproduksjon

påheftet § 1 fjerde ledd-vilkår. Vilkåret innebærer at *enhver aksjeoverdragelse* gir konsesjonsmyndigheten en diskresjonær kompetanse (departementet "forbeholder seg retten") til å foreta full konsesjonsbehandling gjeldende på grunnlag av den opprinnelige transaksjon. Dette forholdet gjør det åpenbart mindre attraktivt for utenlandske investorer å erverve aksjer i selskaper som er påheftet et slikt vilkår. Vilkåret har konserverende virkninger i forhold til eksisterende aksjonærstruktur også ved at gjenværende aksjonærer vil ha sterke incentiver til å forsøke å motvirke en aksjonærs salg av aksjer.

Vi anser det svært tvilsomt at vilkåret er legitimerbart. Når det gjelder forholdsmessigheten av vilkåret, peker vi kort på den betraktningen vedrørende sammenblandingen av operative vilkår med ervervsituasjonen. Videre peker vi på at den omfattende skjønnskompetansen og de vage rammene for utøvelsen av skjønnet er problematisk. Etter fast praksis fra EF-domstolen må som nevnt en ordning av denne karakter praktiseres på grunnlag av objektive, ikke-diskriminerende og på forhånd kjente kriterier.

Ordinær konsesjonsbehandling – skjønsmessig adgang til fastsettelse av operative vilkår i tilknytning til ervervsituasjonen

Fastsettelse av nye operative vilkår vil i mange tilfeller være av stor økonomisk betydning og kan være helt avgjørende for et kraftverks lønnsomhet. Det er grunn til å tro at faren for full konsesjonsbehandling og nye operative vilkår legger en betydelig demper på forekomsten av oppkjøp, fusjoner og andre strukturendringer i kraftbransjen. I praksis ser vi at de aller fleste transaksjoner på sektoren skjer under forbehold om at det gis unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett etter industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd.

Koblingen av nye operative vilkår med selve ervervsituasjonen er trolig i seg selv en restriksjon på etableringsadgangen i EØS.

Bemerkningene ovenfor knytter seg til reglene i industrikonsesjonsloven kapittel I og forholdet til EØS-avtalens etableringsregler. Konsesjonsplikten ved aksjeervert etter industrikonsesjonsloven § 36 kan være problematisk både i forhold til etableringsreglene og kapitalreglene, avhengig av størrelsen på aksjeposten som erverves. Bestemmelsen gjelder ervert som gjør at erververen blir innehaver av mer enn 20 % og mindre enn 90 % av aksjene, partene eller stemmene i et selskap som eier konsesjonspliktige rettigheter, og gir i disse ervervsituasjonene konsesjonsmyndighetene en diskresjonær kompetanse til å fastsette vilkår om konsesjonstid og hjemfall av aksjene/partene hvis slike vilkår ikke allerede påhviler rettighetene som selskapet eier. Det kan også fastsettes "slike vilkår som finnes påkrevet av almene hensyn". Rammene for skjønnsutøvelsen er ikke fastlagt ved objektive, ikke-diskriminerende kriterier, og bestemmelsen gir svært liten forutberegnelighet for potensielle investorer fra andre EØS-land. Kompetansen til å fastsette vilkår etter § 36 benyttes i praksis svært sjelden. Bare muligheten for inngripende vilkår

og eksistensen av den omfattende skjønnskompetansen er imidlertid egnet til å gjøre investering i norske kraftselskaper mindre attraktivt.

Den foreslåtte lovendring i ny § 37 avsluttes med : ” ...Erververen kan meddeles konsesjon uten at grunnreglene i § 2 fjerde ledd iakttas ”

Den foreslåtte lovregulering i ny § 37 vil etablere enda en ny lovregel hvor Norge utøver diskresjonær myndighet uten basis i forhåndskunngjorte kriterier som tilfredsstiller de EØS-rettslige utgangspunkter som er omtalt ovenfor.

Skjønnsmessig adgang til å inngå avtaler om foregrepet hjemfall mv

Den varslede lovendringen vil innebære at størstedelen av norske vannfall og tilknyttede anlegg vil gå over til staten på ett og samme tidspunkt i fremtiden. Det følger av dagens konsesjonsregler at konsesjonærene har plikt til å holde anleggene ”i fullt ut driftsmessig stand”.

En konsesjonær kan ha begrenset økonomisk egeninteresse i å foreta forsvarlig vedlikehold og ellers rasjonelle nyinvesteringer mv i kraftverk som skal hjemfalle, noe som er problematisk i forhold til hensynet til forsyningssikkerheten, samfunnsøkonomien og bedriftsøkonomien. Blant annet for å bøte på dette problemet, gir industrikonsesjonsloven § 41 hjemmel for avtaler om såkalt foregrepet hjemfall. Foregrepet hjemfall innebærer at hjemfallet skjer tidligere enn etter de opprinnelige konsesjonsvilkårene, samtidig som konsesjonæren gis adgang til å erverve eiendomsrett til fallene for en ny periode på 50 år. Alternativt kan det inngås avtale om at konsesjonæren ved utløpet av den ordinære konsesjonstid skal få bruksrett (leierett) til vannfallet og kraftverket på nærmere betingelser.

En konsesjonær har ikke noe rettskrav på en slik avtale – statens myndigheter avgjør ut fra en skjønnsmessig vurdering om avtale bør inngås. For avtaler om bruksrett etter ordinært hjemfalltidspunkt legger loven den føring på skjønnsutøvelsen at ”[k]onsesjonæren bør vanligvis ha rett til å inngå sådan avtale om bruksrett til vannfall og anlegg som foran nevnt”. Det er imidlertid ikke fastsatt objektive, ikke-diskriminerende og på forhånd kjente kriterier for skjønnsutøvelsen. Spørsmålet om foregrepet hjemfall, og vilkårene for dette, se neste punkt, har erfaringsmessig gitt opphav til betydelig lobbyvirksomhet fra konsesjonær og lokalpolitisk hold.

Ordningen er neppe legitimerbar i forhold til krav om kriterier som er objektive, ikke-diskriminerende og forhåndskunngjorte, og heller ikke i forhold til statsstøtteregele.

Disposisjoner over hjemfalte rettigheter

Etter at rettigheter og anlegg har hjemfalt vil staten i prinsippet ha tre handlingsalternativer. Staten kan velge å bringe kraftproduksjonen på det aktuelle stedet til opphør, å utnytte hjemfalte anlegg til kraftproduksjon i egen regi, eller å reallokere de hjemfalte rettighetene og anleggene.

Det første alternativet har ikke vært benyttet, men reiser ingen EØS-rettslige problemer, utover det som knytter seg til selve hjemfallsordningen som sådan.

Dersom staten velger å utnytte anlegg/rettigheter til kraftproduksjon i egen regi, vil dette være konkurranseutsatt økonomisk virksomhet. EØS-avtalen er ikke til hinder for at staten driver konkurranseutsatt virksomhet, men virksomheten må drives i samsvar med avtalens konkurranse-regler, herunder statsstøtteregele.

Dersom staten velger å reallokere anleggene/rettighetene til en annen aktør, må tildelingen skje innenfor rammene av EØS-avtalens etableringsregler. Det gjelder også for allokering av hjemfalte aktiva til Statkraft SF. Dette innebærer blant annet at tildelingen må skje på grunnlag av objektive, offentlig kjente og ikke-diskriminerende kriterier, noe som ikke er tilfelle. I denne forbindelse bør særskilt nevnes at det økonomiske innhold i en avtale om foregrepet hjemfall eller om tilbakeleie ikke er lovregulert, og at disse vilkår har vært gjenstand for betydelig lobbyvirksomhet fra konsesjonær og lokalpolitisk hold.

Skranke for statens adgang til gjennom ny lovgivning å gripe inn i etablerte rettigheter – forholdet til Grunnloven

Innledning – problemstilling

Forslaget forutsetter lovhjemmel – skranke for Stortingets kompetanse som lovgiver

Et pålegg om innføring av tidsbegrenset konsesjon og hjemfall med virkning for eksisterende ukonsederte eller tidsubegrensede konsesjoner vil måtte skje ved lov. Etter Grunnloven § 75 a) tilligger den lovgivende myndighet Stortinget. Som utgangspunkt står Stortinget fritt i kraft av sin forfatningsrettslige suverenitet som lovgiver. Begrensninger med hensyn til hva Stortinget kan bestemme ved lov, eller med hensyn til i hvilke utstrekning en lov kan gis anvendelse, må eventuelt utledes av Grunnloven.

Det er på det rene at det så vel etter Grunnloven § 97 som etter § 105 gjelder skranke for statens adgang til gjennom ny lovgivning erstatningsfritt å gripe inn i etablerte rettigheter.

Forholdet til Grunnloven § 105

Pålegg om hjemfall innebærer tvungen avståelse av eiendom

Et pålegg om hjemfall rettet direkte mot eksisterende konsesjonsinnehaver og eier av det aktuelle fall med tilknyttede kraftverk og reguleringsanlegg mv vil representere en tvungen avståelse av eiendom til staten som går direkte inn under § 105, som bare kan skje mot full erstatning.

Etter en rent internrettslig betraktning stiller dette seg annerledes overfor en selger av et uutbygget vannfall som får lavere salgspris fordi det ved ervervet påheftes hjemfallsvilkår på kjøpers hånd. Dette var situasjonen i saken i Rt 1918 s 401 flg hvor Høyesterett (under dissens 4-3) fant at hjemfallsplikten ifølge konsesjonsloven av 1909 stod seg i forhold til Grunnloven § 105. Førstvoterende, som talsmann for flertallet, begrunnet dette med at hjemfallet rettet seg direkte mot erververen som imidlertid "ber ikke har nogen ret, som krænktes", mens situasjonen for selger var

at lovens hjemfallsordning ikke innebar noen plikt for ham til å avgi sin eiendom. Han kunne fremdeles sitte med den og utnytte den som før, og det verdiminus som ordningen innebar på hans hånd, kunne ikke sidestilles med en tvungen eiendomsavgivelse til staten.

Når imidlertid et pålegg om hjemfall retter seg mot eksisterende eier, er dette et inngrep i kjerneområdet av § 105.

Kommuners og fylkeskommuners vern etter Grunnloven § 105

Høringsutkastet siterer store deler av Lovavdelingens uttalelse, men unnlater å sitere uttalelsens avsnitt 8, som heter "Konklusjoner". Leser man bare OEDs høringsutkast kan man få inntrykk av at Lovavdelingens avsnitt om at man "for øvrig ikke [vil] utelukke uten videre at det ligger innenfor en forsvarlig grunnlovstolkning" å komme til at kommuner og fylkeskommuner ikke er vernet av Grunnloven, faktisk er Lovavdelingens konklusjon på spørsmålet. Dette er ikke riktig, og et slikt inntrykk er et resultat av selektiv sitering i Høringsutkastet. Hadde OED også sitert det avsnittet som heter "Konklusjoner", ville det fremkommet klart at Lovavdelingens konklusjon på dette punktet er at spørsmålet er *usikkert*. Lovavdelingen *avstår* med andre ord fra å konkludere.

Det kan synes som om OED søker å få vedtatt en lov som i utgangspunktet står i et svært tvilsomt forhold til Grunnloven. Det kan se ut til at man satser *bevisst* på å legge opp lovgivningsprosessen på en slik måte at det skal bli vanskeligst mulig for domstolene å gripe inn, ut fra en forutsetning om at Høyesterett ikke vil gripe inn og tilkjenne erstatning med mindre det er *bevet over rimelig tvil* at loven er i strid med Grunnloven. Etter vår oppfatning er denne fremgangsmåten i strid med Grunnlovens prinsipper.

De utbyggede vannfall som omfattes av den bebudede lovendring, er eiet av selskaper organisert etter privatrettslig lovgivning, som ivaretar en oppgave som ikke er lovpålagt, men som i henhold til energiloven av 1990 eksplisitt skjer under markedsmessige vilkår. Selskapene har i en slik situasjon, uavhengig av det bakenforliggende offentlige eierskap, samme vern etter Grunnloven § 105 som private aktører, sml for eksempel Rt 1999 s 138.

Det unntak i relasjon til Grunnloven § 105 som er gjort når staten overtar ansvaret for en offentligrettslig sektor som hittil har tilligget (fylkes)kommunen, er åpenbart ikke anvendelig.

Det er derfor utvilsomt at de aktuelle kraftselskaper og deres eiere vil nyte fullt grunnlovsvern etter § 105 ved en tvungen avståelse av kraftanlegg mv som følge et pålegg om hjemfall.

Berørte rettigheter for tredjemann knyttet til fallene/kraftanleggene

I forbindelse med mange større kraftutbygginger er det stiftet omfattende stedsevarige rettigheter til kraftuttak mv knyttet til kraftanleggene, undertiden klassifisert som såkalt medeiendomsrett. Det fremsatte lovforslag drøfter ikke problemstillinger knyttet til dette forholdet.

Grunnloven § 97 som skranke mot statens ensidige inngrep i en konsesjonærs rettigheter

Det er ikke grunn til her å gå nærmere inn på hvorledes et pålegg om tidsbegrensning av tidligere tidsbegrensede vassdragskonsesjoner vil stå seg i forhold til § 97. Vi begrenser oss til å påpeke at lovforslaget etter vår oppfatning vil reise åpenbare problemer i relasjon til § 97. Den foreslåtte lovendringens forhold til Grunnloven § 97 er *ikke drøftet* av departementet eller av Lovavdelingen. Det henvises i den sammenheng til brevet datert 8. november 2002 fra TKGL/BA-HR til OED.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

EMK – status i norsk rett

Den Europeiske Menneskerettskonvensjon er *folkerettslig bindende* for staten ved at den er ratifisert av Norge. I tillegg er EMK gjort til norsk lov ved lov nr 30/1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Loven gjør EMK til noe mer enn "bare" en konvensjon som staten er bundet av; den innebærer at EMK kan påberopes av enkeltindivider og andre norske rettssubjekter overfor norske domstoler, og at domstolene kan håndheve konvensjonens bestemmelser.

Menneskerettsloven § 3 gir bestemmelser i konvensjoner som er gjort til norsk lov *forrang* fremfor bestemmelser i annen lovgivning i tilfelle motstrid.

Bestemmelsen om vern av eiendomsretten – artikkel 1 i første tilleggsprotokoll (P1-1)

Eiendomsretten er beskyttet etter EMK. Den aktuelle bestemmelsen er artikkel 1 i første tilleggsprotokoll til EMK (P1-1), og lyder slik:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

Bestemmelsen påberopes relativt ofte, og det eksisterer derfor en del praksis fra Menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD) og juridisk teori om dens nærmere innhold og rekkevidde.

Det følger av praksis fra EMD at bestemmelsen inneholder tre separate regler. Første setning i første ledd innebærer et generelt påbud om *respekt for eiendomsretten*. Annen setning i første ledd innebærer at *tvungen avståelse av eiendom* bare kan skje på visse vilkår. Annet ledd gir statene en vid adgang til å gi lovregler som har til formål å *kontrollere utnyttelsen av eiendom* i samsvar med allmenne interesser. I forhold til alle tre reglene gjelder proporsjonalitetsprinsippet og kravet om en *'fair balance'* mellom inngrepet virkning for den enkelte og de allmenne/samfunnsmessige hensyn som inngrepet skal tilgodese, jf nærmere nedenfor.³

Betydningen av proporsjonalitetsprinsippet: Tvungen avståelse av eiendom (deprivation of property) kan ikke skje uten erstatning

Det følger av P1-1 at staten ikke kan frata en fysisk eller juridisk person hans eiendeler uten at dette skjer på visse vilkår. Inngrepet må skje i det offentlige interesse, det må skje i samsvar med vilkår fastsatt i lov, og det må skje i samsvar med folkerettens alminnelige prinsipper.

I motsetning til Grunnloven § 105 gir P1-1 ikke noe påbud om *full* erstatning. Det som i praksis kreves for å oppfylle det EMK-rettslige proporsjonalitetsprinsippet, er en *rimelig* erstatning. Dette kan i enkelte tilfeller være mindre enn erstatning for eiendommens fulle markedsverdi. Det uttales i dommen som sitatet over er hentet fra at legitime målsetninger av allmenn interesse, for eksempel slike som forfølges gjennom økonomiske reformtiltak eller tiltak som tar sikte på å oppnå større sosial rettferdighet, kan begrunne en lavere erstatning. De eksempler som domstolen trekker frem kan synes å tale for at man ville kreve full erstatning i forbindelse med innføring av hjemfall på fall og kraftverk – et tiltak som ikke kan begrunnes med utjevningsformål/sosial rettferdighet eller lignende.

OED har imidlertid i høringssaken følgende utsagn : " *Domstolens praksis viser at statene nyter en vid skjønnsmargin på dette området.et ønske om å styrke myndighetenes.....inntekter..... Dette er formål som må ansees som fullt ut legitime for inngrep i eiendomsretten.* "

Det er gode grunner til å hevde det syn at OED fremfører en feilaktig vurdering av "statenes skjønnsmargin" og en gal analyse av hvilke formål som (erstatningsfritt) kan ansees som "fullt ut legitime for inngrep i eiendomsretten".

Ytterligere kommentarer til foreslått lovendring

I kapittel 3.3 omtales alternative regimer :

³ Jf bl a EMD 52, *Sporrong og Lönnroth vs Sverige*.

- Lovmiddelbar innføring av eierskapsnøytralt hjemfallsinstitut (departementets anbefaling) og alternativene :
- Avvikling av hjemfallsinstitutet
- Tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall
- Ressurshjemfall
- Kommunalt eierskap av ressursene
- Hjemfallsopsjon
- Innføring av eierskapsnøytralt hjemfallsinstitut ved transaksjoner

Et hovedinntrykk av det aktuelle lovforslaget er at arbeidet med å utforme forslag til endringer i særdeles stor grad er avhengig av det historiske utgangspunktet og at arbeidet i liten grad har vært preget av vurderinger av ovenstående omtalte alternative former for lovregulering. Det er et åpenbart behov for en grundigere og mer omfattende lovutredning. En bredere lovutredning burde inkludere vurderinger av mulighetene for å legge til rette for at norske eiermiljøer, i tillegg til staten, kan ha andeler av sin formue plassert i norsk vannkraft. I en slik sammenheng bør vurderes aktuelle muligheter for at pensjonskasser og alminnelige borgere kan plassere andeler av sin formue som eiere i norsk vannkraft, selvsagt innenfor de prinsipper som gjelder i EØS-avtalen.

Juridisk prosjekt (16 kraftprodusenter med 40 TWh normalårsproduksjon) har beregnet at verditapet ved hjemfall utgjør ca 3 til 4 % av kraftverkernes nåverdi. Departementet hevder at endringene i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven kan gjennomføres som foreslått, uten at det ytes erstatning til de offentlig eide kraftselskapene. Juridisk prosjekt bestrider denne vurderingen og tilkjennevir at en eventuell lovendring, slik som foreslått av departementet, tilsier et erstatningskrav for disse 16 selskaper tilsvarende ca 3 - 4 milliarder kroner.

Lovforslaget presenterer argumentasjonen og hensikten ved endringer i en lov som har sin bakgrunn i : *" der kunne befryktes at vilde fremkalde forviklinger med fremmed magt eller paa anden maade virke skadelig for norske interesser "*.

Sitat fra departementets høringsnotat : *"Et hjemfallsinstitut styrker derfor myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter."*

Det kan ikke bestrides at hjemfallsinstitutet, slik som foreslått i endringsloven, gir staten total kontroll i et langsiktig perspektiv på så vel eierskap som inntekter. Det er imidlertid åpenbart at departementet i forslaget til endret lovgivning ikke tar hensyn til dagens situasjon hvor lovgivningen må utformes i pakt med internasjonale konvensjoner og EØS-retten samtidig som Grunnlovens bestemmelser iakttas.

Departementet drøfter og konkluderer at privatrettslige selskaper som driver under forretningsmessige og konkurransemessige rammebetingelser og som er eid av kommuner og fylker, ikke har Grunnlovsværn. Denne konklusjonen bestrides. En slik konklusjon burde i det minste understøttes av en konsekvensanalyse hva angår slike offentlig eide og konkurransemessig eksponerte selskapers generelle status. Hvordan vil selskapenes långivere reagere på ett eventuelt prinsipp om at Stortinget kan fatte særskilt lovgivning som fratrar selskapenes eiendom uten erstatning i henhold til landets Grunnlov? Hvor finnes hjemmel for å fastlegge størrelsen på offentlig eierskap for at prinsippet kan anvendes? Hvilken status har Statoil ASA? Hvilken status har Hafslund ASA?

Premiss for departementets forslag er følgende :

"...to sentrale årsaker til å beholde hjemfall som virkemiddel. Den første er knyttet til forvaltningen av knappe naturressurser og langsiktig nasjonal handlefrihet. Den andre er knyttet til offentlige inntekter gjennom grunnrenteinndragningen."

Det er gode lovreguleringsmuligheter for å oppnå nasjonal handlefrihet og sikre forvaltningen av utnyttelsen av utbygde kraftverk uten å ekspropriere eiendom. Det er videre et ganske vidtrekkende prinsipp å ekspropriere eiendom uten erstatning for å sikre offentlige inntekter (til staten og vertskommuner) gjennom grunnrenteinndragning.

I departementets høringsnotat, side 54 omtales : *"For å legge til rette for at aktørene 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 installert maskineri skal være i fullt ut driftsmessig stand ved konsesjonstidens utløp.og hvilke tiltak som anses for å være nødvendig for å sikre at lovens krav oppfylles, hører under forvaltningens skjønn."*

Avgjørelsen om et anlegg er i driftsmessig stand har frem til i dag blitt avgjort ved vanlig skjønn. Departementet foreslår nå at Staten selv skal avgjøre om anlegget er i fullt ut driftsteknisk stand. Denne avgjørelsen skal høre under forvaltningens frie skjønn. Det har den konsekvens at avgjørelsen kun i begrenset grad kan overprøves ved vanlige domstoler. Dersom eieren ikke følger Statens pålegg foreslås det også at Staten kan fastsette tvangsmulkt. I dag har konsesjonærene mulighet til å få rettslig prøvet eventuelle uenigheter i fortolkningen av for eksempel *"...i fullt ut driftsmessig stand..."* og en slik mulighet blir betydelig svekket hvis man aksepterer Statens suverene myndighet til å avgjøre slike spørsmål. Slike uenigheter har flere ganger dreiet seg om betydelige verdier. Denne endringen av avgjørelsesmyndighet vil påføre konsesjonærene en betydelig økonomisk risiko.

Videre erkjenner departementet at reduserte investeringsinsentiver på grunn av hjemfallsinstituttet er en relevant problemstilling. I denne sammenheng henvises til ordningen med foregrepet hjemfall som et målrettet virkemiddel. Departementet konstaterer at dette prinsippet er ressurskrevende for statens administrasjon. Dernest omtales andre virkemidler for å ivareta investeringer (side 45) : *"Det tas derfor sikte på å bruke tilstrekkelige ressurser til å utarbeide gode virkemidler med fremtidig tilgjengelig verktøy og kunnskap, slik at det mest hensiktsmessige virkemiddelet kan implementeres i god tid før spørsmålet om svekkede investeringsinsentiver får praktisk betydning. Målet er mekanismer som gir aktørene insentiver til å realisere en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning."*

På side 55 introduseres et nytt siste punktum i post 17 annet ledd hvor : *"konsesjonsmyndighetene gis hjemmel til de siste 15 år før konsesjonstiden utløper å kunne kreve oversikt over det enkelte anleggs stand, berunder gis innsyn i hvilke opprustninger og vedlikeholdsarbeider som er utført."*

Her inviteres det til en endringslovgivning hvor man ikke har utredet omfanget av administrative offentlige kostnader for å sikre samfunnsøkonomisk optimal tilpasning. Hvor mange eiendommer og vedlikeholdsobjekter er involvert i en slik foreslått hjemfallsordning? Hva er risikoen for at forvaltningens skjønn medfører pålegg som medfører samfunnsmessige overinvesteringer på slutten av konsesjonsperioden – for at forvaltningens skjønn, eventuelt ved kjøp av konsulenttenester, skal være sikre i sin vurdering av driftsmessig stand? Hvordan skal

man kvalitetssikre overføring av en virksomhets driftsmessige erfaringskompetanse til stafeti eller den nye virksomhet som eventuelt skal overta en tidsbegrenset konsesjon?

På side 31 refereres at det er et mål for næringspolitikken å legge til rette for å realisere en best mulig verdiskaping i næringslivet nå og i fremtiden. I denne sammenheng trekkes frem : behovet for å etablere : *".. et effektivt marked for eierskap til kraftselskap, vannfall og kraftanlegg anses som en sentral premis i denne sammenheng. Dette tilsier for det første at alle potensielle kjøpere står overfor samme rammevilkår, og for det andre at rammevilkårene i størst mulig grad er like for eksisterende og potensielle kjøpere."*

Det er vår klare vurdering at foranstående mål for næringspolitikk, samt premis om forvaltning av utbygde vannkraftverk og inndragning av grunnrente kan ivaretas med en mer proporsjonal lovgivning .

Departementets høringsnotat drøfter relativt overfladisk "Alternative regimer" og notatet konkluderer blant annet : *" Sammenlignet med lovendringsforslaget, vil ressurshjemfall være lovteknisk mer komplisert og det vil være krevende å fastsette regler som ikke kan bestrides."*

Departementets konklusjon kan omtales på en annen måte : Ressurshjemfall er et dårligere alternativ fordi det gir grunnlag for en lovgivning som er proporsjonal med formålene, men man oppnår ikke så vidtgående grunnrenteinndraging at staten tar det hele og forvaltningens skjønn avgjør alle spørsmål.

Departementets forslag til endringslovgivning er så vidtgående at det tilkjennegis at lovligheten vil bli rettslig prøvet i forhold til Grunnloven, EMK og EØS-retten. En forsvarlig utredning og vurdering av alternative lovgivningsmetoder vil kunne innebære muligheter til å foreslå en lovregulering som også kan bestå forholdene til Grunnloven, EMK og EØS-retten.

Konklusjon

Den foreslåtte lovendring er så vidtgående at dens lovlighet vil bli rettslig prøvd i forhold til Grunnloven, EMK og EØS-retten.

En manglende helhetlig utredning og konsekvensanalyse vil kunne medføre at det regelverk man har, selv med de endringer som eventuelt foretas, fortsatt vil kunne være i strid med så vel nasjonalt som internasjonalt regelverk på en rekke punkter.

Et hjemfallsinstitutt i henhold til departementets foreslåtte lovendring innebærer en uhensiktsmessig lovgivning. Eventuell lovendring som foreslått, vil medføre erstatningskrav i størrelsesorden fra 3 til 4 milliarder kroner for de 16 kraftselskaper som deltar i Juridisk prosjekt.

Styresak

styresak nr B 25/02
møtedato 29.05.2002
saksbehandler Jørn Myhrer
arkiv / sak 331 02/23
gradering Fortrolig

HJEMFALL AV AKERSHUS FYLKESKOMMUNES KRAFTVERK

Bakgrunn

Olje- og Energidepartementet (OED) varslet i pressemelding av 19.04.2002 (se vedlegg) at regelverket om vannkraftkonsesjoner og hjemfall vil bli utredet. Hjemfall innebærer at vannfall med kraftverk tilfaller staten vederlagsfritt ved utløp av konsesjonsperioden. Ifølge pressemeldingen ønsker olje- og energiminister Steensnæs å pålegge alle konsesjonærer vilkår om hjemfall ved at alle offentlige konsesjoner gjøres tidsbegrensede med hjemfall 60 år etter at loven blir endret.

OED tar sikte på å legge fram en proposisjon for Stortinget høsten 2002 med endringer av regelverket for vannkraftkonsesjoner og hjemfall.

Samtidig har Efta Surveillance Authority (ESA) innledet sak mot Norge (februar 2002) fordi dagens hjemfallsordning etter ESAs syn strider mot EØS-avtalen. OED sier i ovennevnte pressemelding at departementet har bedt ESA stille saken i bero til Stortinget har behandlet den varslede lovendringen.

Konsekvenser av lovforslaget

Akershus Energi har fått foretatt en foreløpig juridisk vurdering av advokatfirmaet Thommessen Krefting Greve Lund (TKGL). Hovedpunkt i vurderingen av det varslede lovforslaget er som følger:

Forslaget om at offentlig eide kraftverk nå skal underlegges hjemfall 60 år etter lovendringen må antas å være retningsgivende for lovarbeidet. Dette alene representerer den største endring i (fylkes)kommunale kraftverks rettslige rammevilkår noensinne. Det varslede lovforslag vil i tillegg måtte innebære en revurdering og mulig endring av en lang rekke andre rammevilkår. Viktigheten av at bransjens og det enkelte kraftverkselskaps interesser og særpreg kommer frem og søkes hensyntatt i den forestående utrednings- og lovendringsprosessen kan neppe overvurderes. Deltakelse bør tilstrebes både under OEDs utredning av lovforslaget og under Stortingets behandling av lovsaken. Avhengig av lovsakens utgang kan heller ikke rettslig prøvning for domstolene utelukkes.

- I forhold til EØS-avtalen vil det være tilstrekkelig om hjemfall pålegges erverv gjennomført etter lovendringen. I intet tilfelle kan EØS-avtalen stille krav til erverv gjennomført før EØS-avtalen ble satt i kraft 1 januar 1994. OEDs forslag om at "alle offentlige konsesjoner gjøres tidsbegrensede med hjemfall (etter) 60 år" uansett ervervstidspunkt, kan derfor i intet tilfelle begrunnes i EØS-rettslige forpliktelser.
- Forslaget skiller så vidt skjønnes ikke engang mellom fallrettigheter ervervet av det offentlige før og etter 19 juni 1969. (Fylkes)kommuners erverv av fallrettigheter før 19 juni 1969 var konsesjonsfrie og ikke undergitt vilkår om hjemfall, på lik linje med privates erverv før "panikkloven" av 7 april 1906 og den første lov om hjemfall av 1909. Vi forstår ikke hvorfor ukonsederte rettigheter foreslås behandlet ulikt i en såkalt "eiernøytral" hjemfallsordning avhengig av om rettigheten eies på offentlig eller privat hånd.
- For erverv etter 19 juni 1969 er offentlige kraftselskaper regelmessig gitt tidsubegrenset konsesjon, der eier er gitt full, uinnskrenket og ubetinget eiendomsrett. Verken loven eller det enkelte konsesjonsvedtak gir grunnlag for at eiendomservervet gjelder "for tiden", "gjelder inntil annet blir bestemt" eller lignende. De etter 1969 meddelte, tidsubegrensede ervervskonsesjoner er derfor av en helt annen karakter enn de konsesjonsordninger knyttet til fremtidig drift, utøvelse av virksomhet el lign som tidligere har vært behandlet av domstolene i forhold til Grunnlovens §§ 97 og 105 om tilbakevirkende lover og ekspropriasjonserstatning (der grunnlovsvernet mot fremtidig lovregulering ikke er absolutt). Etter vårt skjønn vil OEDs forslag om å innføre hjemfall for allerede gjennomførte erverv meddelt tidsubegrenset ervervskonsesjon sette selve kjernen i Grunnlovens beskyttelsesbestemmelser på spissen.
- Ifølge nyhetsformidlingsselskapet EuroPower har statsråden gitt uttrykk for at spørsmål om erstatningsansvar bare vil kunne reises av private minoritetseiere i offentlige kraftverk, ikke av offentlige eiere i de samme (eller andre) verk. Det rettslige grunnlag for utspillet er ikke opplyst. Etter vårt syn vil forslaget utløse Grunnlovens påbud om "fuld Erstatning".
- Det kan være mange meninger om hvilke krav dette stiller til den konkrete erstatningsberegning, og om i hvilken grad staten gjennom lovgivning eller på annen måte kan regulere erstatningsberegningen innen rammen av Grunnlovens krav. Årlige, stedsevarige og indekserte erstatningsutbetalinger synes som et mulig alternativ. En annen betraktningmåte er at kraftverkseier lider tap på (minst) to tidspunkter; på vedtakelsestidspunktet knyttet blant annet til redusert regnskapsmessig balanseverdi og på gjennomføringstidspunktet. Også andre betraktningmåter kan tenkes. Etter vårt syn kan verken den eventuelt økte omsetningsverdi ved at den eventuelt EØS-stridige ordning avskaffes (jf neste strekpunkt) og eventuelt økte skattemessige avskrivninger, komme til fradrag til statens gunst ved tapsberegningen.

- Forslaget setter hele norsk kraftproduksjon, i særdeleshet de offentlig eide 87 % av produksjonen i spill. Kretsen av betalingsdyktige kjøpere vil ventelig øke fordi utenlandske og norske kjøpere vil ha lik konsesjonsrisiko. Isolert sett tilsier det høyere omsetningsverdier. Dette er ikke nødvendigvis utilsiktet. I pressemeldingen hevdes at forslaget vil "legge til rette for økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren", og i Stortingets spørretime 27 februar 2002 viste statsråd Steensnæs blant annet til kritikk fra (fylkes)kommunale kraftverkseiere om at dagens hjemfallsordning virker pristrykkende. Forslaget er likevel så vidt vites ikke begrunnet i at det er politisk ønskelig at det offentlig eide "arvesølv" – vannkraften – nå selges dyrest mulig til utenlandske interessenter. Hva gjelder statens eget kraftselskap – Statkraft – arbeider OED visstnok for tiden for omorganisering til aksjeselskapsform, men ikke for del-privatisering.

På den annen side bortfaller offentlige eieres adgang til å selge inntil 1/3 til private uten hjemfall. Isolert sett tilsier det lavere omsetningsverdier. Omsetningsverdier påvirkes over tid av en rekke ulike og ulikeartede forhold. Totaleffekten av forslaget for omsetningsverdien er derfor høyst usikker, og vil kunne variere.

- De mange selskaper som er undergitt såkalt § 1, 4. ledd-vilkår etter omorganisering er underlagt forbehold om gjennomføring av konsesjonsbehandling ved etterfølgende overdragelse av ned til en eneste aksje. Avhengig av lovendringens utforming og departementets håndheving av vilkåret vil fremtidig salg av en eneste aksje i slike selskap kunne utløse konsesjonsbehandling og derigjennom hjemfall. I så fall vil en eiernøytral hjemfallsordning tilknyttet kun fremtidige overdragelser innebære et sterkt incitament for fastfrysing av dagens aksjonærstruktur. Av samme grunn kan ordningen, etter omstendighetene, bli et kraftig "våpen" for små minoritetsaksjonærer.
- Staten har en rekke andre styrings- og virkemidler som ivaretar de hensyn innføring av hjemfall for offentlige verk er søkt begrunnet i.
- Forslaget innebærer en dramatisk utvidelse av hjemfallsvilkårets slagkraft. I dag er bare ca 2/3 av de private 13 % av total produksjonsevne (ca 8,5%) undergitt hjemfall. Ved utvidelse til både konsederte og ukonsederte offentlig eide verk øker andelen til over 95 %.

Konklusjon/anbefaling

Det varslede lovforslaget fra Olje- og Energidepartementet er dramatisk ved at Akershus fylkeskommunes kraftverk må overdras til staten vederlagsfritt om 60 år, i stedet for å tilhøre Akershus fylkeskommune i all evighet.

Uavhengig av fylkeskommunens framtid, uavhengig av om fylkeskommunen vil selge kraftverkene nå eller siden og uavhengig av om de fleste av oss ikke får oppleve det som skjer i 2063, burde en slik statlig konfiskering av fylkeskommunens eiendom ikke være mulig. At EØS-avtalen kan pålegge Norge å fjerne forskjellsbehandlingen av hvem som kan kjøpe norske kraftverk, kan løses på mange andre måter. Poenget her er at utenlandske selskap må også kunne kjøpe og eie norske kraftverk.

Akershus Energi konsernet har i sin strategi forutsatt at det åpnes også for utenlandske eiere i norsk kraftproduksjon, slik at det blir større konkurranse om kjøp av kraftverk. Lovforslaget om hjemfall til staten etter 60 år vil i forhold til dette virke verdiforringende for selskapet

I og med at pressemeldingen fra OED ble sendt ut så tidlig, kan den antas å ha delvis karakter av en "prøveballong". Dette betyr at det er mulig å påvirke behandlingen og søke å unngå hjemfall for Akershus fylkeskommunes kraftverk. Dette kan skje ved at styret tar saken opp med Akershus fylkeskommune, slik at styret og eier kan påvirke behandlingen fram mot Stortingets vedtak til høsten. Parallelt kan saken tas opp med KS, EBL og andre kraftprodusenter.

Styret i Akershus Kraft AS behandlet denne saken 22.05.02. Innstillingen i saken var at styret i Akershus Kraft AS ber styret i Akershus Energi AS ta OEDs forslag om hjemfall av kraftverkene opp med Akershus fylkeskommune, slik at styret og eier samlet kan påvirke lovutredning og lovbehandling i Stortinget for å hindre hjemfall av fylkeskommunens kraftverk.

INNSTILLING

Konsernsjef tilrår styret å fatte slikt

vedtak:

Styret tar OEDs forslag om hjemfall av kraftverkene opp med Akershus fylkeskommune, slik at styret og eier samlet kan påvirke lovutredning og lovbehandling i Stortinget for å hindre hjemfall av fylkeskommunens kraftverk.

Jørn Myhrer

Vedlegg: Pressemelding

Styresak

styresak nr B 56/02
møtedato 18.12.2001
saksbehandler Knut Olav Tveit
arkiv / sak 331 02/23
gradering Fortrolig

Høringsforslag – endring av hjemfallsregler

Bakgrunn

Konsernet har nå fått oversendt regjeringens høringsforslag (vedlagt) til endring av reglene om hjemfall av kraftverk til staten. I korte trekk foreslår Olje og energidepartementet (OED) at alle offentlige eide vannfall skal hjemfalle til staten om 75 år. I praksis betyr dette at bedrifter som Akershus Energi, vederlagsfritt må overføre sine produksjons- og reguleringsanlegg til staten i 2079. Situasjonen i dag er at offentlig eide kraftverk har evigvarende konsesjoner.

Bakgrunnen for regjeringens forslag er blant annet at EFTAs overvåkningsorgan har krevd likestilling mellom offentlige eiere / kjøpere på den ene siden og private / utenlandske eiere/kjøpere på den andre siden.

Det vises her også til styresak B 25/02 i Akershus Energi AS (vedlegg 1).

Konsekvenser

Dersom forslaget blir vedtatt betyr dette en umiddelbar reduksjon av verdien av kommunale kraftverk med anslagsvis 10-15 milliarder kroner. Akershus fylkeskommune ligger an til et øyeblikkelig verditap på minst 5 prosent, eller minimum 150 millioner kroner. Disse anslagene er foreløpige bransjetall basert på nåverdibetraktninger.

Videre arbeid

Konsernet ser svært alvorlig på en situasjon hvor eiers verdier forringes på denne måten. Vi har derfor engasjert oss tungt i bransjens arbeid med å finne alternative løsninger til regjeringens forslag. Arbeidet har blant annet bestått i juridiske utredninger, og diskusjoner rundt det å finne en felles holdning til regjeringens forslag.

Nå som høringsforslaget ligger på bordet med svarfrist innen 28 februar neste år, planlegger vi å intensivere vårt arbeide på dette området. Vår holdning hittil kan kort oppsummeres slik:

146

- Akershus Energi går mot forslaget om å innføre hjemfall på offentlig eide kraftverk.
- Dersom forslaget likevel vedtas må det ytes en kompensasjon som står i forhold til verdiforringelsen på eiers hånd.

Regjeringen har satt en svært knapp tidsfrist på en komplisert sak med betydelige samfunnsmessige konsekvenser. I tiden frem mot høringsfristen vil vi videreføre vårt engasjement i bransjens arbeid med saken. I samarbeid med styreleder vil vi også sørge for at flest mulig relevante instanser i våre omgivelser er orientert om saken og dens konsekvenser.

INNSTILLING

Konsernsjef tilrår styret å fatte slikt

vedtak:

Styret tar saken til orientering.

Jørn Myhrer

Vedlegg: Styresak B 25 / 02 i Akershus Energi AS
Hørings sak - endringer i industrikonsekusjonsloven og vassdragsreguleringsloven