



OSTERØY KOMMUNE
Teknisk etat

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02/2351 - 32	
DATO - 7 FEB. 2003	
AN 501	EKSP.
Vassdragsreg	

Dykkar ref.:

Vår ref.:
2002002687-4 SHE

Arkiv:
654.2

Lonevåg
04.02.03

HØRINGUTTALE TIL FORSLAG TIL ENDRINGER I REGLENE OM HJEMFALL

Viser til høringsbrev datert 29.11.02 gjeldande endringar i industrikonsesjonslov og vassdragsreguleringslov.

Osterøy kommune viser til Kommunenes Sentralforbund og KS- bedrift sitt brev til kommunane datert 10.01.03 der grunnlaget for krav om lovutvalg vert vurdert, og der KS er negativ til ein del av dei endringane som ligg i forslaget.

Osterøy kommune støttar Kommunenes Sentralforbund sitt syn i saka og dermed også kravet om lovutvalg.

Med helsing

Sture Helle
Fagkonsulent

Vedlegg: Notat frå Kommunenes Sentralforbund og KS- bedrift datert 10.01.03.

Postadresse:		Etat:		Sakshandsamar:
5282 LONEVÅG	Tlf: 56 19 21 00	Teknisk etat		Sture Helle
Org.nr. 864.338.712	Faks:56 19 21 01	Tlf: 5619 2240	Faks: 5619 2250	Tlf: 5619 2262

NOTAT

Vedlegg	1	av:	1
Sak:	02/2351-32		

**Til: Kommuner, fylkeskommuner og
KS Bedrifts medlemmer**

**Fra: Kommunenes Sentralforbund og
KS Bedrift**

Dato: 10. januar 2003

Vedr.: **GRUNNLAGET FOR KRAV OM LOVUTVALG**

1. GENERELT OM OEDs FORSLAG OG KRAVET OM LOVUTVALG

OEDs forslag innebærer en endring av de grunnleggende rammene for utnyttelsen av en fornybar ressurs med stor betydning for det norske samfunnet. Hjemfallsinstituttet og konsesjonslovgivningen er et verktøy for å sikre nasjonale kontroll med vannkraftressursene og reguleringen av eierskapet til disse ressursene.

Utnyttelsen av vannkraftressursene gir i dag et betydelig bidrag til den økonomiske utviklingen og velferden over hele landet. Kommuner og fylkeskommuner kontrollerer i dag selskaper som står for om lag 50-55 % av kraftproduksjon i Norge og som har en samlet omsetningsverdi på mellom NOK 160 til 200 milliarder.

OEDs forslag innebærer at Staten vederlagsfritt skal ta over disse ressursene fra dagens kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper om 75 år, det vil si i 2079.

Foreliggende notat viser at OEDs høringsnotat med forslag om nye regler om hjemfall ikke danner et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlag for en lovendring. Som det kommer frem av notatet må det nedsettes et bredt sammensatt lovutvalg med representanter fra alle berørte parter som utreder alle aktuelle alternativer og konsekvensene av de ulike alternativene.

Deretter kan utvalgets arbeid og konklusjoner sendes ut på høring sammen med forslag til nye regler vedrørende hjemfall. Dette er den vanlige, demokratiske fremgangsmåten som benyttes ved slike lovendringer som har stor nasjonal betydning.

2. ALTERNATIVER OG TILPASNINGER TIL OEDs FORSLAG OM HJEMFALL**2.1 Alternativer**

Det finnes flere aktuelle alternativer i forbindelse med endringene av reglene om hjemfall. De er som følger:

- a) OEDs forslag.
- b) KS og KS Bedrifts forslag, transaksjonsalternativet, som går ut på at vilkår om hjemfall først skal settes overfor kjøperen neste gang et vannfall eller en kvalifisert andel av et selskap som eier et vannfall, selges.
- c) Opphevelse av hjemfallsinstituttet.

Transaksjonsalternativet er mer skånsomt mot dagens kommunalt og fylkekommunalt eide selskaper samtidig som det innebærer en videreføring av hjemfallsinstituttet.

OED avviser både transaksjonsalternativet og opphevelse uten å foreta forsvarlige vurderinger av både fordeler og ulemper ved disse alternativene.

2.2 Tilpasninger

Det kan også tenkes utallige tilpasninger til de forannevnte alternativene. Som eksempler nevnes hjemfall kun av vannfallet, kortere eller lenger hjemfallstid, kompensasjoner gjennom endringer i kraftbeskatningen og tidsbegrensede konsesjoner. OED vurderer slike tilpasninger kun i begrenset grad i sitt høringsnotat.

Den eneste tilpasningen som foreslås er en utvidelse av hjemfallstiden fra 60 til 75 år. Her mangler det imidlertid en vurdering av ulempene ved utvidelsen av hjemfallstiden.

OEDs forslag omfatter ikke vannfall som er ervervet før 1909. Disse er i stor grad privat eide. Denne forskjellsbehandlingen er svakt begrunnet og det er ikke vurdert hvilke fordeler og ulemper det har at disse vannfallene fortsatt unntas vilkår om hjemfall.

2.3 Oppsummering

Høringsnotatet foretar ingen forsvarlige vurdering av både fordelene og ulempene ved de andre alternativene til OEDs forslag om hjemfall. Det foretas i begrenset grad vurdering av tilpasninger til OEDs forslag.

3. OEDS FORSLAG TIL ANDRE ENDRINGER TILKNYTTET HJEMFALL

OED foreslår også endringer i en del regler som relaterer seg til den praktiske gjennomføringen av hjemfall av alle offentlig eide vannfall.

3.1 Endringer i hjemfallsrelaterte regler

- a) Innhentelse av nye konsesjoner med vilkår om hjemfall
Dagens eier må etter OEDs forslag selv henvende seg til myndighetene og innhente ny konsesjon med vilkår om hjemfall som deretter skal tinglyses for eierens regning på de aktuelle gårds- og bruksnumrene.

Forslaget er tids- og kostnadskrevenende for dagens offentlig eiere uten at det nevnes i noen særlig grad. Det fremkommer heller ikke om det er vurdert andre måter å organisere selve innføringen av vilkår om hjemfall for offentlig eide vannfall som er mer hensiktsmessig for alle parter.

b) Kravet til driftsmessig stand ved hjemfall

Kraftproduksjonsanleggene skal ved hjemfall være i driftsmessig tilfredsstillende stand. Avgjørelsen om et anlegg er i driftsmessig tilfredsstillende stand har frem til i dag blitt avgjort ved vanlig skjønn. OED foreslår nå at Staten selv skal avgjøre om anlegget er i driftsmessig tilfredsstillende 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.

Ettersom Statens avgjørelse i liten grad kan overprøves av vanlige domstoler innebærer det at konsesjonærens rettsikkerhet blir betydelig svekket. OED vurderer ikke alternative måter å sikre at anleggene er i driftsmessig tilfredsstillende stand i det hjemfall skjer.

c) Vertskommunenes andel

OED foreslår at andelene av verdiene som skal tilfalle vertskommunen når hjemfall inntreer skal nedjusteres. Dette begrunnes med at enkelte vertskommuners inntekt som følge av hjemfall dermed vil modereres og en vil få en jevnere og mer rettferdig fordeling mellom kommunene.

OED vurderer ikke andre alternativer som for eksempel at den lokale fylkeskommunen i stedet kunne få de midlene som ikke lenger skal tilfalle vertskommunen i stedet for midlene nå skal gå til Staten.

3.2 Oppsummering

Forslagene under punktene a) og b) har det til felles at de vil innebære en innføring og gjennomføring av hjemfall av offentlig eide vannfall på en måte som klart er fordelaktig og arbeidsbesparende for OED. Derimot vurderes ikke ulempene for eierne i høringsnotatet.

Det fremkommer heller ikke om OED har vurdert alternativer til forslagene nevnt under a), b) og c) over.

4. OEDs FORSLAG TIL ENDRINGER SOM IKKE ER TILKNYTTET HJEMFALL

OED foreslår i tillegg endringer i reglene vedrørende konsesjon og forkjøps- og fortrinnsretter ved overdragelser av vannfall. Disse endringsforslagene har ingen umiddelbar sammenheng med OEDs forslag til å innføre vilkår om hjemfall av all offentlig eid kraftproduksjon.

4.1 Andre endringer

a) Likestilling av kjøpere

OED foreslår innføring av likestilling mellom offentlige kjøpere/leiere på den ene siden og private og utenlandske på den andre siden ved innføring av like vilkår for innvilgelse av søknad om konsesjon for kjøp/leie av vannfall.

Forslaget begrunnes med at det vil føre til et eierskapsnøytralt regelverk fordi det ikke lenger diskrimineres mellom offentlige kjøpere på den ene siden og private og utenlandske kjøpere på den andre siden. Dagens forskjellsbehandling

kan være i strid med EØS-avtalen og det antas derfor at dette er en av de reelle grunnene til at OED fremmer forslaget.

Det fremkommer ikke om det er utredet om det finnes alternativer og heller ikke hvilken konsekvens det vil ha for eierskapet til vannkraftressursene i Norge.

- b) Fjerning av fylkeskommunale og kommunale forkjøps- og fortrinnsretter
OED foreslår opphevelse av den lovbestemte fylkeskommunale og kommunale forkjøps- og fortrinnsretter ved salg eller utleie av vannfall som ikke tidligere har vært konsesjonsbehandlet.

Forslaget begrunnes med at forkjøps- og fortrinnsrettene ikke lenger er nødvendig. Videre anføres det at de kan virke prisdempende og at de kan brukes til å skaffe vannfall til fylkeskommunens eller kommunens eget selskap til fortrensel for andre aktører.

Begrunnelsene for forslaget hviler på antagelser som i liten grad er dokumentert.

- c) Heving av grensen for konsesjonsplikt
OED foreslår å heve konsesjonsgrensen fra 1000 naturhestekrefter til 4000 naturhestekrefter. OED begrunner forslaget med at det vil føre til at regelverket for utbygging av småkraftverk blir forenklet ved at utbyggere ikke lenger trenger konsesjon etter industrikonsesjonsloven.

Det er også et poeng at endringen fører til at vannfall i størrelsesområdet 1000 til 4000 naturhestekrefter ikke lenger vil omfattes av reglene om hjemfall. Slike vannfall vil heller ikke ha så stor betydning for forvaltningen av vannkraftressursene.

- d) Lovfesting av forvaltningspraksis
OED foreslår videre at forvaltningspraksisen som innebærer at erverv av mer enn 90 % av aksjene i et selskap som eier vannfall underkastes konsesjonsplikt etter de samme bestemmelsene som gjelder ved erverv av selve vannfallet nå lovfestes.

Det er sider ved lovforslaget som antageligvis går lenger enn det som følger av dagens forvaltningspraksis uten at dette vurderes nærmere.

4.2 Oppsummering

Ingen av forslagene nevnt under punkt 4.1 er nødvendige for å etterkomme ESAs anførsler i sin "Reasoned Opinion" som det redegjøres for senere under punkt 7 i dette notatet.

Lovforslagene er heller ikke tilstrekkelig utredet. Det gjelder særlig forslagene om likestilling mellom offentlige kjøpere/leiere av vannfall på den ene siden og private og utenlandske kjøpere/leiere på den andre siden foruten fjerning av de fylkeskommunale og kommunale forkjøps- og fortrinnsrettene.

Det fremkommer heller ikke om OED har vurdert alternativer til de forslagene som fremmes.

5. KONSEKVENSER

OEDs forslag vil ha en rekke ulike konsekvenser. I høringsnotatet fokuseres det på at OEDs forslag innebærer et eiernøytralt regelverk om hjemfall som i henhold til samfunnsøkonomisk teori vil føre til at kraftanleggene til enhver tid vil drives av den som driver mest effektivt.

Derimot vurderer OED i liten grad om det vil være andre positive eller negative konsekvenser ved deres forslag. For så vidt gjelder transaksjonsalternativet og opphevelse foretar heller ikke OED noen nærmere vurderinger av om disse ville hatt noen positive eller negative konsekvenser.

Vi vil her belyse konsekvenser som det kan antas at OEDs forslag kan ha og som ikke er berørt i høringsnotatet.

5.1 Kommuner og fylkeskommuner

a) Kommunalt og fylkeskommunalt eierskap
OEDs forslag vil kunne ventes å innebære et salgspress. Det skyldes at kraftproduksjonsanleggene etter lovendringen etter hvert vil miste sin verdi fordi det blir kortere til tidspunktet for hjemfall. For å unngå et slikt verdifall og sikre seg høyest mulig salgspris, må kommunene og fylkeskommunene selge relativt tidlig etter lovendringen. OED foretar likevel ingen prinsipielle vurderinger av kommunalt og fylkeskommunalt eierskap eller hvilke konsekvenser lovforslaget vil ha for kommuner og fylkeskommuners roller som eiere.

a) Kommuneøkonomien
Inntekter fra kommuner og fylkeskommuners salg av sine eierinteresser innen kraftproduksjon vil påvirke kommuneøkonomien og forvaltningen av kommuneøkonomien.

Overføringer til kommunesektoren

Salgsinntektene vil kunne gi utslag i økt forbruk hos kommuner. En markert økning av forbruket til kommunen vil igjen kunne ha konsekvenser for Nasjonalbudsjettet. Dette kan resultere i lavere statlige overføringer til kommunesektoren og/eller nedsettelse av skatteinntekter til kommunesektoren. Høringsnotatet berører overhodet ikke problemstillingen.

Forvaltningen av salgsinntekter

Kommuner og fylkeskommuner kan ikke opprette selvstendige stiftelser og deres midler etter salg må følgelig forvaltes som kommunens øvrige midler. Kombinert med manglende rammer for investeringsprofiler for kommuner og svingninger i de markedene som pengene skytes inn i, fører det til budsjett og regnskapsmessige komplikasjoner for salgskommunene. Høringsnotatet berører heller ikke denne problemstillingen.

- b) Konsekvenser i produksjons- og kontorkommuner
Nye eiere må fokusere på rasjonaliseringer for å forsvare sine investeringer. Denne effektiviseringsgevinsten som også forventes av OED, må holdes opp mot de negative samfunnsøkonomiske og samfunnsmessige virkninger som OEDs forslag faktisk vil ha som følge av de sentraliserte løsningene og nedskjæringene. Det har OED ikke gjort.
- c) Erstatningsansvar etter Grunnloven § 105
OEDs forslag innebærer en ekspropriasjon som utløser erstatningsansvar for Staten etter Grunnloven § 105. Lovavdelingen i Justisdepartementet uttrykker stor usikkerhet om erstatningsansvaret omfatter de offentlig eide vannfallene. Dette spørsmålet er ikke tilstrekkelig avklart i OEDs høringsnotat.
- d) Samlet hjemfall
OEDs forslag innebærer at 85 % av all kraftproduksjonen hjemfaller samtidig i 2079. Håndteringen av et samlet hjemfall av dette omfanget byr på en praktisk utfordring for myndighetene å håndtere. OED har nevnt at det kan være aktuelt med forgrepet hjemfall, det vil si at eieren får tillatelse til å kjøpe tilbake eller leie vannfallet for en ny periode. Det har også vært nevnt at en SDØE/Petromodell kan være aktuelt. Det er således uklart hva som egentlig vil bli konsekvensen av hjemfall.
- c) Andre konsekvenser
Det er heller ikke vurdert om forslaget kan ha andre samfunnsmessige positive eller negative virkninger.

5.2 Kraftprodusenter og kraftmarkedet

- a) Økning av gjeldsgraden
En måte for nye eiere å hente inn investeringer i vannkraftprodusenter i Norge vil være ved opplåning av midler i kraftselskapet for utbetaling til aksjonærene. Dette vil føre til en høyere gjeldsgrad hos kraftprodusentene i Norge. OED har ikke vurdert hvilken betydning dette vil ha for kraftprodusenten selv, for kraftmarkedet, miljøet foruten leveringsikkerheten i Norge.
- b) Andre konsekvenser
OED har ikke vurdert om forslaget kan ha andre positive eller negative virkninger for kraftprodusentene eller kraftmarkedet.

5.3 Kraftoppdekningen og eierskap

Norge har i dag ikke nok egenproduksjon til å dekke eget forbruk. I perioder med lite nedbør og kulde gir det utslag i sterk økning i kraftprisene. Det foreligger ingen konkrete planer som vil fjerne dette kraftunderskuddet.

Departementets forslag vil ha som konsekvens at kommuner og fylkeskommuner vil selge seg ut av kraftsektoren. Statkraft SF får ikke tillatelse til å kjøpe mer produksjon i Norge i dag. Det er ingen andre aktører eller private investorer i Norge som har finansielle styrke til å foreta oppkjøp i den størrelsesordenen det her er tale om. OEDs forslag legger i tillegg til rette for både del- og helprivatisering av Statkraft SF. Det er rimelig å forvente at salg i stor grad vil skje til utenlandske interesser.

OED har overhodet ikke vurdert hvilke virkninger endringen av strukturen i eierskapet til norsk vannkraftproduksjon kan ha for kraftoppdekningen i Norge.

6. UTREDNINGSINSTRUKSEN

6.1 Alternativer

Det er en grunnleggende forutsetning i Utredningsinstruksen av 18. februar 2000 og et overordnet prinsipp for forvaltningens arbeid med nye lovutkast som skal ut på høring, at alle sider ved lovutkastet er så godt opplyst som mulig. I det ligger det et klart krav om at alle reelle alternativer skal utredes på en forsvarlig måte. Manglende oppfyllelse av disse kravene vil ha som konsekvens at alternativer som kan være bedre, ikke reelt blir vurdert av høringsinstansene eller Stortinget.

OED har forkastet alternativer til sitt forslag til nye regler vedrørende hjemfall uten å foreta dekkende vurderinger av både fordeler og ulemper ved disse. Det er heller ikke vurdert alternativer til de øvrige reglene OED foreslår.

6.2 Konsekvensutredning

Videre pålegger Utredningsinstruksen kapittel 2 at økonomiske og administrative konsekvenser for Staten, kommuner, fylkeskommuner og private skal analyseres og utredes. Mangelfulle konsekvensutredninger vil kunne føre til at en vedtar nye rettsregler som har utilsiktede negative konsekvenser.

OED har fokusert på deres forslags betydning for effektiviteten innen kraftproduksjonen i Norge. Det er ikke foretatt analyser av andre økonomiske og administrative konsekvenser.

6.3 Oppsummering

OEDs høringsnotat er ikke utarbeidet i overensstemmelse med Utredningsinstruksen og overordnede prinsipper for forvaltningens arbeid med nye lovutkast.

7. FORHOLDET TIL EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY

EFTA Surveillance Authority (ESA) anfører i sin "Reasoned Opinion" datert 20. februar 2002 at dagens forskjellsbehandling mellom offentlige eiere på den ene siden og private og utlendinger på den annen side for så vidt gjelder reglene om hjemfall, er i strid med EØS-avtalen art. 31 og 40 om henholdsvis fri etableringsrett og fri kapitalflyt.

ESA har ettersom OED har informert at de vil foreslå endringer i reglene om hjemfall, stilt saken i bero. Det er liten grunn til å tro at ESA vil anlegge sak mot Norge for å få endret reglene om hjemfall så lenge spørsmålet er opp til vurdering i Norge. Det er derfor tilstrekkelig tid til å sette ned et utvalg og foreta nødvendige utredninger uten at det fører til noen komplikasjoner i forhold til ESA.

8. KRAV OM UTVALG

8.1 Kravet

Utformingen av regler som relaterer seg til hvem som kan eie fornybare naturressurser som praktisk talt står for all elektrisitetsproduksjonen i nasjonen og den nasjonale kontrollen med disse, krever en grundig vurdering. Valget av modell for hjemfall med tilpasninger må skje etter grundige forarbeider der alle aktuelle alternativer blir forsvarlig utredet og vurdert.

OEDs høringsnotat utreder i begrenset grad alternativer til eller konsekvenser av OEDs forslag om nye regler om hjemfall. Det er nødvendig at både alternativer og konsekvenser utredes for at høringsinstansene får et tilstrekkelig grunnlag til å avgi sine uttalelser og at Stortinget kan få et forsvarlig grunnlag å foreta sitt valg på.

Dette gjøres best ved at det nedsettes et bredt sammensatt lovutvalg med representanter fra alle berørte parter som utreder alle aktuelle alternativer og konsekvensene av de ulike alternativene. Deretter sendes utvalgets arbeid og konklusjoner ut på høring sammen med forslag til nye regler vedrørende hjemfall. Dette er den vanlige, demokratiske fremgangsmåten som benyttes ved slike lovendringer som har stor nasjonal betydning.

8.2 Utvalgets mandat og utredningsmidler

For å få gjennomført en grundig og betryggende arbeid i utvalget bør utvalget konsentrere seg om hjemfall og eierskapsreguleringen. Andre endringer som OED har foreslått kan foreløpig utsettes.

Utvalget må bevilges tilstrekkelig med midler slik at det kan innhente de eksterne utredningene det mener er nødvendige.

8.3 Konsekvensene av fravær av utvalg og utredninger

Dersom det ikke nedsettes et utvalg vil det kunne ha flere ulike konsekvenser. Skulle OED etter utløpet av pågående høring komme frem til at de ønsker å fremme et annet alternativ enn deres foreliggende alternativ, vil det antageligvis føre til at det nye alternativet sammen med et nytt høringsnotat må sendes ut på ny høring. Det vises her til Utredningsinstruksen punkt 5.5.

Velger OED å fastholde sitt alternativ vil det kunne resultere at Ot.prp'en med OEDs forslag blir sendt i retur fra Stortinget med pålegg om utarbeidelse av nytt lovforslag.