

Hørings sak

om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven

1

KONTORADRESSE
Haakon Vils gt. 9
0161 OSLO

POSTADRESSE
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO

TELEFON
24 13 26 00

TELEFAKS
22 83 65 35

E-POST/INTERNETT
ks-bedrift@ks.no
www.ks.no

POSTGIRO
0801 5345129

BANKGIRO
8200.01.65189

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	6
1.1	Bakgrunn.....	6
1.2	Hovedinnhold.....	7
1.3	Hjemfall og nasjonal ressursforvaltning.....	7
2	Innledning.....	10
2.1	Historisk utvikling etter industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.....	10
2.1.1	Innledning.....	10
2.1.2	Konsesjoner for erverv av vannfall.....	10
	Statsborgerrettsloven av 1888.....	10
	"Panikkloven" av 1906.....	10
	Midlertidig lov av 12. juni 1906.....	11
	Loven av 1909.....	11
	Industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917.....	12
	Endringsloven av 1959.....	12
	Endringsloven av 1969.....	13
	Lovendringen i 1993.....	14
2.1.3	Vassdragsreguleringskonsesjoner.....	14
	Vassdragsloven av 1887.....	14
	Tilleggsloven av 1907.....	15
	Vassdragsreguleringsloven av 1911.....	15
	Vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 med senere endringer.....	15
	Endringsloven av 1959.....	16
	Endringsloven av 1969.....	17
	Senere endringer.....	17
2.1.4	Oppsummering.....	17
2.2	Gjeldende rett.....	17
2.2.1	Dagens bestemmelser om konsesjon for erverv av vannfallsrettigheter etter lov nr. 16 av 14. desember 1917 (industrikonsesjonsloven).....	18
2.2.1.1	Konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett til vannfall.....	18
2.2.1.2	Meddelelse av konsesjon til private erververe av eiendomsrett til vannfall.....	18
2.2.1.3	Konsesjon til offentlige erververe av eiendomsrett til vannfall.....	19
2.2.1.4	Foregrepet hjemfall.....	20

2.2.1.5	Erverv av bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett til vannfall.....	21
2.2.1.6	Forkjøps- og fortrinnsrett til vannfallsrettigheter.....	21
2.2.1.7	Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett.....	22
2.2.2	Gjeldende konsesjonsbestemmelser om vassdragsreguleringer etter lov nr. 17 av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven).....	22
2.2.2.1	Hovedregel om konsesjonsplikt.....	22
2.2.2.2	Konsesjonsvilkår.....	23
2.2.2.3	Revisjon av vilkårene.....	25
2.2.2.4	Forbudet mot overføring av reguleringskonsesjoner.....	25
2.2.2.5	Foregrepet hjemfall.....	26
3	Bakgrunnen for forslaget om eiernøytralt hjemfallsinstitutt.....	26
3.1	Innledning.....	26
3.2	Nærmere om bakgrunnen for lovendringsforslaget.....	28
3.2.1	Langsiktig nasjonal handlefrihet og ressursforvaltning.....	28
3.2.2	Grunnrente og offentlige inntekter.....	29
3.2.3	Ressursbruk og konkurranse i kraftsektoren.....	30
3.2.4	Endring i aktørenes roller i energiforsyningen.....	32
3.2.5	EØS-avtalen.....	34
3.3	Alternativer til lovendringsforslaget.....	34
3.3.1	Alternative regimer.....	35
3.3.1.1	Avvikling av hjemfallsinstituttet.....	35
3.3.1.2	Tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall.....	35
3.3.1.3	Ressurshjemfall.....	35
3.3.1.4	Kommunalt eierskap av ressursene.....	36
3.3.1.5	Hjemfallsopsjon.....	36
3.3.2	Innføring av eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt ved transaksjoner.....	37
3.4	Utvidet konsesjonsperiode i lovendringsforslaget.....	41
3.5	Investeringer og vedlikehold.....	41
3.5.1	Krav til teknisk standard.....	42
3.5.2	Avskrivningsregler.....	42
3.5.3	Foregrepet hjemfall.....	42
3.5.4	Andre virkemidler for å ivareta investeringer.....	44
3.6	Andre forhold vedrørende lovendringsforslaget.....	45
4	Hovedtrekkene i lovendringsforslaget.....	46

4.1	Fremtidige ervervskonsesjoner. Pålegg av tidsbegrensede konsesjoner og vilkår om hjemfall.....	46
4.2	Skranken for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven § 1	47
4.3	Konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall.....	48
4.4	Opphevelse av bestemmelsene om forkjøps- og fortrinnsrett til vannfall.....	49
4.5	§ 1 fjerde ledd – Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett.....	50
5	Forslag til endringer i industrikonsesjonsloven.....	50
5.1	Endringer i § 1 – Konsesjonsplikten.....	50
5.1.1	Heving av grensen for konsesjonsplikt	50
5.1.2	Forståelsen av konsesjonspliktsgrensen i industrikonsesjonsloven § 1 ...	51
5.1.3	Endringer i § 1 fjerde ledd om unntak fra konsesjonsplikt.....	52
5.2	Endringer i § 2 – Erverv av eiendomsrett til vannfall.....	52
5.2.1	Meddelelse av konsesjon for erverv av eiendomsrett	53
5.2.2	Vilkårene som skal, kan eller bør stilles i ervervskonsesjon etter § 2	53
	Plikten til å føre fortegnelse over deltakere i selskap som innehar konsesjonspliktige rettigheter.....	53
	Konsesjonstid og hjemfall. Krav til anleggets stand ved utløp av konsesjonstiden.....	53
	Videre overdragelse av konsederte vannfall.....	55
5.3	§ 3 – Meddelelse av konsesjon uten erverv av eiendomsrett til vannfall.....	55
5.4	Endringer i § 5 – Erverv av bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett til vannfall.....	56
5.5	§ 4 oppheves.....	57
5.6	Opphevelse av §§ 6, 9 og 10 – Forkjøps- og fortrinnsrett	57
5.7	Ny § 37 – Erverv av mer enn 90 prosent av aksjene eller partene i selskaper med begrenset ansvar.....	57
5.8	Særskilte endringsbestemmelser vedrørende ervervskonsesjoner.....	58
6	Forslag til nye lovbestemmelser i vassdragsreguleringsloven.....	60
6.1	§ 8 – Grunnlag for konsesjon.....	60
6.2	§ 10 – Meddelelse av konsesjon.....	60
6.2.1	Konsesjon på ubegrenset tid.....	60
6.2.2	Krav til reguleringsanleggenes tekniske stand.....	61
6.2.3	Kompensasjon ved kortvarig konsesjonstid	62
6.3	§ 16 – Garantiordningen for årlige erstatninger.....	62
6.4	Særskilte endringsbestemmelser vedrørende reguleringskonsesjoner.....	63
6.4.1	Vilkår om tidsbegrensning og hjemfall.....	63

6.4.2	Adgangen til revisjon av konsesjonsvilkår.....	66
7	Forholdet til Grunnloven.....	67
7.1	Utgangspunkter.....	67
7.2	Inngrepet og forholdet til § 105.....	68
7.3	Rettsposisjoner knyttet til tiltakskonsesjonen.....	70
7.4	Hvem kan påberope seg vern etter Grunnloven § 105?.....	71
7.4.1	Statsforetak.....	71
7.4.2	Kommuner og fylkeskommuners generelle vern etter Grunnloven § 105.....	71
7.4.3	Kommunene og fylkeskommunenes vern i forhold til nærværende lovforslag.....	76
7.4.4	De offentlige selskaps vern.....	78
7.4.5	Kommunale eierandeler.....	78
7.4.6	Private eiere.....	79
7.4.7	Avsluttende merknad.....	80
7.4.8	Departementets vurdering.....	81
8	Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon.....	81
9	Forholdet til EØS-avtalen.....	82
10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	82

1 Sammendrag

Olje- og energidepartementet legger fram forslag om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Endringsforslagene omfatter blant annet bestemmelsene om tidsbegrensning av konsesjoner og hjemfall, forkjøpsrett og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner, og bestemmelsene om minstegrensen for konsesjonsplikt.

1.1 Bakgrunn

Høsten 2001 besluttet Regjeringen at det skulle nedsettes en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere hjemfallsordningen i forhold til virkninger på ressursbruken og konkurransen i kraftsektoren, langsiktig nasjonal handlefrihet og hensynet til offentlige inntekter. Formålet var å gi grunnlag for å vurdere konsekvenser av å harmonisere konsesjonsreglene mellom offentlige og private aktører, og gi beslutningsgrunnlag med hensyn til hvordan en eventuell harmonisering bør gjennomføres. Gruppen har bestått av:

Ekspedisjonssjef	Per Håkon Høisveen, leder	Olje- og energidepartementet
underdirektør	Ove Flataker	Olje- og energidepartementet
avdelingsdirektør	Frode Karlsen	Finansdepartementet
avdelingsdirektør	Geir Åvitsland	Finansdepartementet
rådgiver	Elena Bråten	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
seniorrådgiver	Lars Olaf Selnes	Nærings- og handelsdepartementet
avdelingsdirektør	Helge Seland ¹	Utenriksdepartementet
rådgiver	Ingeborg Djupvik	Utenriksdepartementet
førstekonsulent	Bent Devik	Kommunal- og regionaldepartementet

Sekretariatet ble lagt under Olje- og energidepartementet og har bestått av:

rådgiver	Aksel S. Tannum
førstekonsulent	Elin Aasmundrud Mathiesen

I forbindelse med gruppens arbeid ble det gjennomført tre utredningsprosjekter. Utredningsprosjektene ble utført av Senter for Økonomiske Analyser (ECON) og Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF). For å belyse de juridiske aspektene i arbeidet med forslag til endringer, ble det innhentet betenkning fra Lovavdelingen i Justisdepartementet.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har anført at gjeldende konsesjonsregler med ulike bestemmelser om konsesjonstid og hjemfall for offentlige og private erververe, er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og kapitalbevegelse. ESA hevder at det norske regelverket ikke er eierneutrykt, slik

¹ Avdelingsdirektør Irvin Høiland overtok sommeren 2002.

at foretak fra andre EØS-stater ikke kan delta i denne sektoren på lik linje med offentlige norske foretak. Norges standpunkt er at konsesjonsbestemmelsene er et ledd i ressursforvaltningen, som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Fra norsk side er det videre anført at konsesjonssystemet dekkes av EØS-avtalens artikkel 125 som bestemmer at avtalen ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten. Med bakgrunn i lovarbeidet er prosessen med ESA stilt midlertidig i bero.

Departementet har fått oversendt flere juridiske utredninger utført på oppdrag fra ulike interesseorganisasjoner. Advokatfirmaet Simonsen Føyen har utarbeidet en rapport for Kommunenes Sentralforbund og KS Bedrift. Rapporten gjennomgår alternativer til lovendring. Advokatfirmaene Thommesen Krefting Greve Lund og Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen har på vegne av 16 større kraftselskaper utarbeidet en vurdering av sentrale forhold knyttet til en eventuell innføring av eiernøytralt hjemfall. Utredningen tar særlig for seg forholdet til andre regelverk som Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. For Energibedriftenes Landsforening har Universitetet i Oslo ved dr.juris Ulf Hammer, professor Hans Petter Graver og advokat Henrik Bjørneby utredet EØS-avtalens betydning for industrikonsesjonslovens bestemmelser om tidsbegrenset konsesjon og hjemfall. Departementet har under arbeidet også mottatt en rekke brev fra øvrige interessegrupper. Samtlige innspill har blitt vurdert i arbeidet som har ledet frem til lovendringsforslaget her.

1.2 Hovedinnhold

Høringsnotatet er inndelt i 10 kapitler. I kapittel 2 redegjøres det for den historiske utviklingen av konsesjonsreglene, og det gis en gjennomgang av dagens regelverk. Kapittel 3 gir en gjennomgang av bakgrunnen for lovendringen og de hensyn lovforslaget bygger på. Det er også vist til alternative modeller for lovendring og årsakene til at modellen for lovforslaget er valgt. Det blir også gitt en oversikt over korreksjonsmekanismer for å opprettholde bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk interesse for å investere i anleggene mot slutten av konsesjonsperioden. Kapittel 4 gjennomgår hovedtrekkene i lovendringsforslaget. De spesifikke endringene i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven redegjøres for i henholdsvis kapittel 5 og 6. Det foretas en grundig gjennomgang av forholdet til Grunnloven i kapittel 7. I kapittel 8 gis en vurdering av forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Kapittel 9 omhandler kort forholdet til EØS-avtalen. En oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser blir gjennomgått i kapittel 10. Til slutt er det inntatt forslag til endringer av lovtekst i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

1.3 Hjemfall og nasjonal ressursforvaltning

Vannkraftens betydning for Norge er unik i internasjonal sammenheng. Få land har en like stor del av sin infrastruktur for energiforsyning bygget opp rundt naturressurser. Det er derfor helt avgjørende at norske myndigheter har virkemidler som gir den nødvendige styringen og kontrollen med disse ressursene.

Hjemfallsretten ble første gang innført i 1909. Hjemfallet skulle sørge for at eiendomsretten til vannfallet etter en fastsatt periode skulle legges under offentlig

styring og kontroll til beste for fellesskapet. Dette grunnlaget for hjemfall står like sterkt i dag. Hjemfall bidrar også til at grunnrenten, som oppstår ved utnyttelse av knappe naturressurser, tilfaller fellesskapet. Et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt vil styrke myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter.

Norsk energiforsyning har et stort innslag av offentlig eierskap. Konesjonsvilkårene har vært praktisert slik at det kun er private aktører som er blitt underlagt tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall. Fram til energiloven trådte i kraft i 1991 var offentlige aktører underlagt oppgaver på vegne av staten som innebar plikt til forsyning av kraft til industrien og husholdningene. Energiloven opphevet oppdeckingsplikten som de offentlige aktørene var underlagt, og offentlige og private kraftprodusenter driver nå etter de samme prinsipper.

Ulike rammevilkår for offentlige og private aktører reduserer mulighetene for å omdisponere eiendelene i kraftforsyningen. Dette reduserer dynamikken i næringen. En viktig begrunnelse for den foreslåtte endringen i konsesjonslovgivningen er å legge til rette for å utvikle et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk, noe som kan bidra til økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. Likebehandling av private og offentlige aktører åpner for nye eiere som kan tilføre den norske kraftnæringen ny kapital og kompetanse.

Dagens eierskap i kraftsektoren er komplekse, og forslaget til endring av konsesjonsreglene er utformet med tanke på å unngå omgåelser, uheldige tilpasninger, og uforutsette virkninger for enkeltaktører. Det er også et mål å oppnå regelforenklinger, slik at konsesjonslovgivningen blir enklere å administrere, transparent og forutsigbar for alle aktører.

Innføring av vilkår om tidsbegrensning regnet fra lovendringstidspunktet og hjemfall for kraftanlegg ved utløpet av konsesjonsperioden er den løsningen som både ivaretar hensynet til langsiktig styring og kontroll av ressursene og et effektivt marked.

Departementets lovendringsforslag baseres derfor på at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Samtidig pålegges det vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden. 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.

Lovendringsforslaget omfatter alle vannfall ervervet etter ikrafttreden av lov nr. 4 av 18. september 1909. Det var i loven av 1909 hjemfall ble innført for første gang. Alle erverv av vannfall av private etter dette tidspunkt har derfor allerede blitt pålagt vilkår om hjemfall i sine konsesjoner.

Hjemfallsinstituttet tilfører langsiktig nasjonal handlefrihet i ressursforvaltningen. Etter at hjemfall har funnet sted, kan staten på fritt grunnlag fatte beslutning om eksempelvis nedleggelse av kraftproduksjon eller videre drift på nye eller uendrede vilkår. Hjemfall gir også staten anledning til å fatte beslutninger om det

framtidige eierskapet til vannfall og reguleringsanlegg. Et eiernøytralt hjemfallsinstitutt øker myndighetenes muligheter for styring og kontroll over viktige naturressurser. Hjemfall av det meste av norsk vannkraftproduksjon gir staten det nødvendige grunnlaget for å fatte avgjørelser som i størst mulig grad er basert på helhetlige og samfunnsmessige vurderinger. Innføring av et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt må også antas å ivareta ESAs krav om likebehandling av de ulike aktører i kraftbransjen.

De endringer som har skjedd med hensyn til offentlige aktørers oppgaver innenfor sektoren tilsier at begrunnelsen for konsesjonsfritak ikke lenger er tilstede og da heller ikke særordninger om hjemfall. Forslaget vil medføre klare spilleregler i markedet og skaper tilnærmet like vilkår for samtlige aktører i kraftsektoren. Det skal i denne sammenheng presiseres at aktører som omfattes av den foreslåtte innføring av vilkår om tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall til staten, blir meddelt en konsesjonsperiode på 75 år fra lovendringens ikrafttredelsestidspunkt. Konsesjonsvarighet på 75 år er valgt for å avbøte for det verditapet en tidsbegrenset konsesjon med hjemfall kan ha for offentlige aktører. Lovendringen vil dessuten gi dagens eiere utvidet handlefrihet med hensyn til å gjennomføre tiltak som kan styrke eiernes avkastning, og i forhold til å frigjøre egenkapital til andre formål. Departementet kan ikke se at en utvidelse av konsesjonsperioden fra 60 til 75 år vil svekke grunnlaget for hjemfallsordningen som vil gi staten mulighet til en helhetlig vurdering av ressursforvaltningen i et langsiktig perspektiv.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at 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.

Når det gjelder private minoritetseiere i offentlige selskap, er det derimot usikkert om inngrepet lovendringen medfører kan gjennomføres uten at det utløses plikt til å yte erstatning til disse. Departementet foreslår derfor at det ytes kompensasjon til slike private minoritetseiere.

Muligheten for konsesjonæren til å inngå avtaler med staten om foregrepet hjemfall og tilbakesalg eller -leie vil bestå. Det legges videre opp til å utarbeide flere mekanismer som korrigerer for konsesjonærens reduserte insentiver til nyinvestering i anleggene når hjemfallstidspunktet nærmer seg. Med en konsesjonsperiode på 75 år vil det være lite hensiktsmessig å utarbeide slike korreksjonsmekanismer allerede i dag.

Vertskommuner har krav på inntil 1/3 av vannkraftanleggene eller verdien av anleggene, både ved foregrepet hjemfall og ordinært hjemfall. Det er ikke foreslått endring i lovregelen om utbyggingskommunenes andel. En konsekvens av et eiernøytralt hjemfall er at vertskommunene kan få svært store inntekter. Det er derfor foreslått endringer i trappetrinnsregelen, som Stortinget i plenum tidligere har fastsatt, for hjemfall av de større kraftverk og reguleringer. Dette vil dempe de sterkeste utslagene av denne inntektsoverføringen, samtidig som fordelingen av verdiene mellom kommunene blir jevnere.

Lovforslaget omfatter også andre endringer i konsesjonsreglene. Minstegrensen for konsesjonsplikt heves. Dette medfører betydelige forenklinger for utbygging av ny vannkraftproduksjon.

I lovforslaget oppheves bestemmelsene om forkjøps- og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner. Eierskapsnøytrale konsesjonsregler tilsier at staten, kommuner og fylkeskommuner ikke bør kunne benytte slike regler til å skaffe egne markedsaktører fortrinn framfor andre.

3.2 Nærmere om bakgrunnen for lovendringsforslaget

3.2.1 Langsiktig nasjonal handlefrihet og ressursforvaltning

Vassdragsressursene er av svært stor betydning, både for økonomiske og miljømessige interesser. Kraften som utvinnes av vassdragene er også av avgjørende betydning for kraftforsyningen og således for hele verdiskapningen i Norge. Vassdragene har spesielle egenskaper som naturressurs og har en rekke ulike anvendelser, eksempelvis ferdsel, fiske, naturopplevelser og kraftproduksjon. Slike anvendelser av vassdragene trenger ikke være gjensidig utelukkende, men i mange tilfeller vil en aktørs bruk påvirke andres bruk av ressursen og dermed gi seg utslag i eksterne virkninger. Vassdragene bærer preg av å være en fellesressurs, noe som taler for en betydelig grad av offentlig styring med disponeringen av disse.

I Europa utenom Norden er det vanlige utgangspunkt at vassdragene tilhører det offentlige. Romerretten har trolig hatt en dominerende innflytelse på dette området. Etter romersk rett var utgangspunktet at alle vassdrag med årssikker vannføring tilhørte allmennheten, som fritt kunne ferdes på vassdraget, fiske, legge vannledninger og anvende ressursen på liknende måter. I de fleste europeiske land ble staten, som representant for allmennheten, å anse som eier av alle vassdrag av betydning. De nordiske land bygger på privat eiendomsrett over vassdragene. Grunneier er i utgangspunktet eiendomsberettiget til det vann som finnes på grunnen, og bruksretten er begrenset av det som til enhver tid gjelder av lover og regler. Ved utnyttelse av vassdragene er det viktig at myndighetene sikrer at det samtidig tas hensyn til miljøet og andre virkninger på allmennhetens nytte. Dette er et vesentlig prinsipp ved regulering av bruken av naturressurser. Forvaltningen bør ha muligheter til å påse at enkeltprosjekter harmonerer med den samlede samfunnsøkonomiske disponeringen av vassdragene i dag og i et langsiktig perspektiv. Over tid kan samfunnets verdsetting av miljøet endres. Da industrialiseringen tok til i Norge tidlig på 1900-tallet var kraftforsyning til industri en viktig brikke i oppbyggingen av den nasjonale økonomien. Utbygging av kraftforsyning til husholdningene var også en prioritert oppgave. Kraftnæringen og behovene har endret seg i løpet av forrige århundre og fram til i dag. Det er usikkert hvordan samfunnet ønsker å forvalte vassdragsressursene i framtiden.

Norsk forvaltning består av flere ulike virkemidler for styring og regulering av vassdragene. Verneplaner og Samlet plan kategoriserer vassdragene ut fra miljømessige og økonomiske hensyn. Planene bidrar til å gi en helhetlig vurdering av utnyttelsen av vassdragene. Lovverket regulerer bruken av ressursene, blant annet gjennom konsesjonslovgivningen. I prinsippet kan regulering og styring i stor grad ivaretas av lover og konsesjonsvilkår. Men vannfallene representerer

evigvarende ressurser av stor betydning, og i et langsiktig perspektiv er det usikkert hvilket styringsbehov som vil foreligge. Det er vanskelig i dag å utforme lover og konsesjonsvilkår som i tilstrekkelig grad ivaretar de styringsbehov som måtte foreligge langt inn i fremtiden. Endrede styringsbehov kan i noen grad ivaretas gjennom lovendringer og revidering av vilkår. Slike endringer kan imidlertid medføre uforutsigbarhet for konsesjonærene, noe som kan gi tilpasninger som er samfunnsøkonomisk uheldig.

Hjemfallsinstituttet er nedfelt i loyverket og er et langsiktig virkemiddel for forvaltningen som gir forutsigbarhet for aktørene i kraftnæringen. Hjemfallsinstituttet gir staten større langsiktig råderett over ressursene enn det som kan oppnås kun ved øvrig reguleringslovgivning. Gjeldende lovverk med hjemfall av kun en mindre andel av den totale kraftproduksjonen gir mindre mulighet til helhetlig vurdering av ressursbruken. Hjemfall i den nåværende form er derfor mindre tilfredsstillende som styringsinstrument. Generelt hjemfall gir styringsrett som er nødvendig for å oppnå en tilstrekkelig grad av styring og kontroll ved at staten overtar eiendomsretten til fall og anlegg på hjemfallstidspunktet. Det gjør det i sin tur mulig å fatte beslutning om nedleggelse av kraftproduksjonen eller endre utnyttelsen av vassdragene, slik at ressursene utnyttes på den samfunnsøkonomisk mest ønskelige måten. Hjemfall gir også staten anledning til å fatte beslutninger om det framtidige eierskapet til fall og anlegg. Et hjemfallsinstitutt styrker derfor myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter, jf. kapittel 3.2.2.

Vannkraftproduksjon dreier seg om utnyttelse av evigvarende ressurser. Retten til å kunne bestemme over utnyttelsen av vannkraftressurser kan i fremtiden vise seg å få meget stor betydning, blant annet fordi tilgang til vann i økende grad kan bli et knapphetsgode. Det er nødvendig å legge vekt på myndighetenes handlingsrom i forhold til forvaltning av vannfallene i fremtiden. Å avvikle hjemfallsinstituttet for alle konsesjonærer må i praksis anses som en irreversibel beslutning. Forslaget til lovendring vil sikre offentlig råderett til vannkraftressursene og samtidig gi valgfrihet for fremtidige generasjoner. Det er opp til fremtidige generasjoner å avgjøre hvordan en vil bruke den råderetten som hjemfallsinstituttet gir.

3.2.2 Grunnrente og offentlige inntekter

Grunnrenten defineres vanligvis som avkastning utover normalavkastningen ved utnyttelse av knappe naturressurser. Forskjeller i ressursens produksjonsevne påvirker størrelsen av grunnrenten. Ulike vassdrag har varierende utbyggingskostnad avhengig av naturgitte forhold. Grunnrenten vil derfor variere fra et vannkraftverk til et annet. Den økonomiske begrunnelsen for at det oppstår grunnrente i kraftsektoren er at markedsprisen på kraft er lik grensekostnaden for det minst lønnsomme kraftverket, noe som gir meravkastning til mer kostnadseffektive kraftverk.

Det er et generelt akseptert samfunnsøkonomisk mål å inndra grunnrenten til det offentlige. Det kan gis to begrunnelser for dette; en prinsipiell og en ut fra effektivitetshensyn. For det første har grunnrenten sitt opphav i en begrenset naturressurs som anses å tilhøre fellesskapet. Myndighetene kan derfor på

prinsipielt grunnlag inndra ekstraordinær inntekt i naturressursbaserte næringer, slik at grunnrenten kan komme alle innbyggerne til gode. For det andre er det ut fra effektivitetshensyn hensiktsmessig med beskatning av grunnrente. Årsaken er at et ideelt system som kun beskatter grunnrente ikke virker vridende på et selskaps beslutninger. Inndragningen av grunnrente gjør det således mulig å redusere eller fjerne vridende skatter som reduserer den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

Det nåværende skattesystemet for kraftproduksjon har eksistert siden 1997. Omleggingen til konkurranse i kraftmarkedet som følge av innføringen av energiloven av 1990, og de nye prinsippene nedfelt i skattereformen for bedrifts- og kapitalbeskatningen (1992) var bakgrunnen for et nytt skattesystem. Dette systemet legger blant annet opp til mer lønnsomhetsbasert beskatning enn tidligere systemer. Alle kraftselskap betaler inntektsskatt (overskuddsskatt) i henhold til årlig resultat på samme vis som annen næringsvirksomhet. I tillegg til inntektsskatt pålegges grunnrenteskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt, samt konsesjonsavgift og konsesjonskraftavståelse.

Grunnrenteskatten har en nøkkelrolle i grunnrenteinndragningen, men også de øvrige skattene bidrar, sammen med konsesjonsavgifter og konsesjonskraftavståelse, til at en betydelig andel av eventuell grunnrente tilfaller fellesskapet. For grunnrenteskatten blir grunnrenten fastsatt som normert salgsverdi av et kraftselskaps produksjon, fratrukket driftskostnader, konsesjonsavgift, eiendomsskatt, avskrivninger samt en friinntekt. Av fastsatt grunnrente blir 27 prosent beskattet til staten. Skatten betales etter hvert som grunnrenten materialiseres. Selv om det i teorien er mulig å trekke inn hele grunnrenten gjennom skatter uten at det oppstår samfunnsøkonomisk effektivitetstap, er det problematisk å utforme slike skatter i praksis.

Hjemfall er også et virkemiddel for grunnrenteinndragning. Hjemfall av et vannfall med kraftverk vil føre til at netto driftsinntekter etter hjemfallet tilfaller staten. Imidlertid kan konsesjonærens insentiver til investeringer og vedlikehold bli svekket når tidspunktet for hjemfallet nærmer seg. Mekanismer for å ivareta slike forhold er omtalt i kapittel 3.5.

Hjemfallsinstituttets betydning for inndragning av grunnrenteinntekt avhenger av hvor stor andel av grunnrenten som inndras gjennom beskatning.

3.2.3 Ressursbruk og konkurranse i kraftsektoren

Gjeldende konsesjonsregime innebærer ulike rammevilkår for offentlige aktører på den ene side og private og utenlandske aktører på den annen side. For private og utenlandske eiere medfører konsesjonssystemet at vannfall og kraftanlegg med tilhørende innretninger tilfaller staten med full eiendomsrett ved utløpet av konsesjonstiden. Offentlige aktører kan få tildelt tidsubegrenset konsesjon uten hjemfallsvilkår. Frem til i dag har offentlige aktører uten unntak fått meddelt slike konsesjoner. For en privat kjøper vil verdien av kraftverket være knyttet til forventede inntekter fram til hjemfall inntreffer, mens verdien for den offentlige eieren vil være knyttet til forventede inntekter til evig tid. Den private investoren vil derfor, alt annet likt, ikke verdsette kraftverket like høyt som den offentlige eieren eller andre offentlige aktører. Tilsvarende gjelder for kraftverk som i dag er

privateid og underlagt hjemfallsvilkår. Ved overdragelse til offentlige aktører kan konsesjonen omgjøres til tidsbegrenset. De ulike rammevilkårene for aktørene kan ha ført til flere uheldige konsekvenser i tiden etter at kraftmarkedet basert på konkurranse ble etablert.

Kraftproduksjon er en kapitalintensiv bransje som også er utsatt for risiko. Deregulering av kraftproduksjon og kraftomsetning, omstrukturering og integrasjon over landegrensene stiller nye krav til selskapene og eierne, blant annet hva gjelder kapitaltilgang og kompetanse. Kommuner og fylkeskommuner har svært mye kapital bundet i vannkraftproduksjon. De siste årene har kommunale og fylkeskommunale eiere realisert verdier, blant annet gjennom å avhende eierandeler og ved å ta økte utbytter. Få av disse eierne har tilført sine selskaper ny kapital.

I forbindelse med omstrukturering og eierskifte gir regelverket offentlige aktører insentiver til å unngå å utløse tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall, jf. kapittel 2.2.1.3, noe som kan gå på bekostning av å utvikle effektive eier- og selskapsstrukturer. Norsk kraftsektor er i dag preget av en komplisert organisering, med omfattende innslag av krysseierskap. Reglene om at det pålegges tidsbegrensede konsesjoner dersom den private eierandelen overstiger 1/3, begrenser norske kraftselskapers muligheter til å delta i fusjoner eller kapitalutvidelser som kunne ført til en mer rasjonell drift.

I de fleste transaksjonene som har omfattet fallrettigheter og kraftanlegg har Statkraft SF vært på kjøpersiden. En årsak er at Statkraft SF kan erverve fallrettigheter uten hjemfallsvilkår, i motsetning til eventuelle private interessenter. Hensynet til effektiv konkurranse i kraftmarkedet setter grenser for Statkraft SFs ekspansjon innenlands, og potensielle kjøpere i dette markedet kan dermed bli enda færre dersom gjeldende regler opprettholdes. En slik innelåsing av eierposisjoner kan virke negativt for verdiskapningen i sektoren. Nye eiere som potensielt kan tilføre selskapene ressurser, og bidra til effektivisering av selskapsstrukturer for å oppnå en mer rasjonell drift, holdes ute. Samtidig kan det redusere kommunenes og fylkeskommunenes muligheter for å realisere kapital som er bundet i kraftproduksjon.

Det er et mål for næringspolitikken å legge til rette for å realisere en best mulig verdiskaping i næringslivet nå og i framtiden. At det fortløpende foretas ulike former for omstillinger er en nødvendig forutsetning for å oppnå tilfredsstillende verdiskapning over tid, og rammevilkårene bør derfor utformes slik at de i minst mulig grad hemmer lønnsomme omstillinger. Etablering av 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 eiere og potensielle kjøpere.

Like rammevilkår vil gjøre det lettere for eksisterende eiere å trekke inn nye typer aktører på eiersiden som potensielt kan tilføre eierskapet og selskapene ny kompetanse, tilføre selskapene kapital, avlaste risiko for eksisterende eiere m.v. Likeledes vil det legge til rette for at det kan utvikles mer rasjonelle og kostnadseffektive selskapsstrukturer. Like rammevilkår vil også øke antallet potensielle kjøpere, og forbedre mulighetene for dagens eiere til å realisere verdier. Selskap som drives mindre effektivt kan overdras til aktører som ser et økt

potensiale i å bedre driften og øke verdiskapningen. Like rammevilkår kan også bidra til bedre drift i selskap som ikke blir berørt av eierskifter ved at en trussel om oppkjøp kan styrke eiers reelle posisjon overfor selskapets ledelse.

Forslaget til lovendring om tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall kan innebære økt privat og utenlandsk eierandel i kraftsektoren. I europeisk sammenheng er den private eierandelen innenfor kraftproduksjon økende, og i den europeiske kraftnæring skjer det i økende grad oppkjøp og fusjoner over landegrensene. Dereguleringen av kraftproduksjon og kraftomsetning bidrar til denne utviklingen. Utenlandske aktører har også i en viss utstrekning etablert seg i Norge, men dagens konsesjonsregler må antas å ha virket begrensende på det utenlandske eierskapet i norsk kraftproduksjon. Det samme gjelder for norske private interesser. De private eierinteressene i norsk vannkraftsektor utgjør under 15 prosent, og er i all hovedsak knyttet til Norsk Hydro², Elkem og Hafslund.

Økte direkte investeringer på tvers av landegrensene – gjennom oppkjøp eller på annen måte – skjer innenfor alle næringer. Norske direkte investeringer i utlandet har i betydelig grad vært rettet mot naturressursbaserte næringer. En eventuell økning av utlendingers eierandel i norsk kraftnæring vil derfor reflektere en allmenn utvikling med sterk vekst i grensekryssende investeringer. Utenlandske investeringer har gjennom årene i mange tilfeller vært avgjørende for utviklingen av norsk næringsvirksomhet. Utenlandske eiere kan gi tilgang til ny teknologi, markedskanaler og andre nettverk som bidrar til utvikling av virksomheten. Norske miljøer har høy kompetanse innen blant annet vannkraftteknologi og handel med kraft i liberaliserte markeder. Vannkraftanleggene er stedbundne, noe som legger til rette for at den lokale kompetansen og sysselsettingen i hovedsak vil bli opprettholdt med nye eiere. Hjemfall ivaretar den langsiktige offentlige råderetten.

3.2.4 Endring i aktørenes roller i energiforsyningen

Systemet med konsesjonslover og offentlig regulering av utnyttelsen av vassdragene i Norge ble utviklet ved begynnelsen av 1900-tallet. Som en relativt fattig nasjon med lite industriutbygging, ble det ansett som en viktig offentlig oppgave å forvalte naturressursene på best mulig måte for samfunnet. Hjemfall til staten skulle sikre at fallrettigheter på private hender med tiden ble underlagt offentlig eierskap. Kommuner og fylkeskommuner ble på lik linje med staten ansett som del av den offentlige forvaltningen. Staten, kommuner og fylkeskommuner ble derfor unntatt fra konsesjonsplikten, herunder bestemmelsene om vilkår om hjemfall. Kommunalt eide selskap var unntatt fra konsesjonsplikten frem til 1959, mens kommuner og fylkeskommuner var unntatt slik plikt frem til 1969. De påfølgende årene ble kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskap underlagt konsesjonsplikt ved erverv av vannfallsrettigheter og kunne meddeles konsesjon på begrenset eller ubegrenset tid. Bakgrunnen for innføringen av konsesjonsplikten var den sterkt tiltagende utbyggingen av vannkraftproduksjon i kommunal regi, og staten hadde behov for å føre kontroll også med disse aktørenes utnyttelse av naturressursen. Det ble likevel ikke etablert

² Norsk Hydro er i denne sammenheng regnet som et privat selskap.

hjemmel for å pålegge disse rettssubjektene vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden. Staten ervervet også selv vannfall til drift av egne kraftverk, og disse ble ervervet konsesjonsfritt. I forbindelse med innføringen av energiloven ble eierskapet og driften av forvaltningsbedriften Statskraftverkernes kraftanlegg skilt ut av statsforvaltningen og lagt til statsforetaket Statkraft SF. Statkraft SF er underlagt konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven ved erverv av vannfallsrettigheter. Etter dagens regelverk er det kun staten som sådan som kan erverve vannfallsrettigheter uten konsesjon.

Statskraftverkene skulle forsyne industrien med elektrisitet gjennom langsiktige kraftkontrakter, og sikre kraftoppdekningen i alminnelig forsyning gjennom leveranser til større kommunale og fylkeskommunale verk. Statskraftverkernes prisvilkår ble fastsatt av Stortinget. Kommunal og fylkeskommunal kraftproduksjon var rettet mot den alminnelige forsyning av elektrisitet i kommunen. Oppdekkingsplikten for elektrisitet var del av de kommunale oppgavene. Disse produsentene var derfor underlagt et videre perspektiv enn en vanlig forretningsmessig aktør ved at de skulle ivareta brede samfunnsmessige hensyn. Kommunale og fylkeskommunale kraftverk leverte sin produksjon til distribusjonsverk som hadde monopol i sitt eget område, og prisene som ble tatt ut dekket kostnadene ved produksjonen. Private kraftprodusenter produserte i stor grad kraft til egen kraftkrevende industri.

Da energiloven trådte i kraft i 1991 skiftet kraftsektoren i Norge fra å være forsyningsorientert til å bli markedsorientert. Det ble dannet et marked for produksjon og omsetning av kraft, mens nettvirksomhet ble underlagt monopolregulering. Energiloven gir alle kraftprodusentene insentiver til å konkurrere på pris. Prisen i markedet blir dannet på bakgrunn av tilbudet og etterspørselen etter elektrisk energi og de fysiske begrensningene i nettet. Sverige, Finland og Danmark gjennomførte også kraftmarkedsreformer på 1990-tallet, og i dag utgjør Norden et felles kraftmarked. Produsentene er ikke lenger bundet til å forsyne et bestemt område, men kan tilby kraft til hele markedet. De offentlige eierens rolle er endret ved at de ikke lenger skal ivareta særskilte samfunnsmessige hensyn i kraftforsyningen, hvilket var begrunnelsen for disse aktørenes særstilling i konsesjonslovgivningen. Flere større eierkommuner og fylkeskommuner har ervervet vannfall og kraftanlegg lokalisert i andre kommuner. I mange tilfeller er derfor ikke vertskommunen for produksjonen selv eier av den lokale vannkraftressursen. De fleste kommunale og fylkeskommunale selskaper er omgjort til aksjeselskap. Statkraft SF som ble stiftet i 1992 er fullt ut eid av den norske stat. Foretaket er pålagt å drive sin virksomhet etter forretningsmessige prinsipper. Som ledd i å skille statens myndighetsoppgaver fra eierrollen, er eieransvaret for Statkraft overført fra Olje- og energidepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. I følge St.meld. nr. 22 (2001-2002) – Et mindre og bedre statlig eierskap - vil det bli tatt initiativ til å omdanne foretaket til aksjeselskap. Det åpnes dessuten for industrielle løsninger der Statkraft inngår, og der staten ikke lenger vil være eiere. Overgang til markedstilpasning i kraftnæringen tilsier at offentlige og private aktører bør underlegges like vilkår.

3.2.5 EØS-avtalen

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

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

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

I brev av 19. april 2002 til ESA meddelte Norge at det var iverksatt et lovendringsarbeid for å sikre likebehandling av aktørene ved å videreføre hjemfallsinstituttet i en eiernøytral form. Den foreslåtte lovendring antas å fjerne den forskjellsbehandling ESA hevder er i strid med EØS-avtalen. Saken ble deretter stilt midlertidig i bero. I samme brev ble det også presisert at Norge opprettholdt synspunktene om EØS-avtalens anvendbarhet fra brevet av 28. november 2001.

3.3 Alternativer til lovendringsforslaget

Bakgrunnen for lovendringsforslaget er gjennomgått i kapittel 3.2. Det er som påvist 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 grunnrenteinnbrøringen. Ved å utvide hjemfallsinstituttet til å omfatte alle offentlig eide vannfall og kraftanlegg vil hjemfallets rolle som styringsverktøy styrkes. Med unntak av de eldste verkene som ble utbygd før konsesjonssystemet ble innført, jf. kapittel 2.1 og 4.1, gir lovendringsforslaget også like rammevilkår for alle eksisterende og potensielle nye aktører. Et eiernøytralt hjemfallsinstitutt legger dermed til rette for styrket konkurranse og forbedret ressursbruk i sektoren. Som nevnt i kapittel 3.2.5 antas et eiernøytralt hjemfallsregime også å fjerne den forskjellsbehandling ESA hevder er i strid med EØS-avtalen.

I arbeidet med lovendringsforslaget har departementet også vurdert andre langsiktige regimer, som alle kan oppfattes som mindre inngripende overfor dagens eiere. Alternativene er omtalt i kapittel 3.3.1. Forutsatt at reglene gjøres gjeldende for alle etter lovendringen, kan også disse alternative regimene legge til rette for styrket konkurranse og ressursbruk i kraftsektoren. Alternativene skiller seg fra lovendringsforslaget med hensyn til i hvilken grad hensynet til langsiktig nasjonal handlefrihet i ressursforvaltning og grunnrenteinnbrøring kan ivaretas.

Departementet har også vurdert alternativer til hvordan et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt kan innføres. En transaksjonsbasert implementering er særskilt drøftet. Dette spørsmålet har betydning både for konkurransen og ressursbruken i sektoren, og for i hvilken grad hjemfallsinstituttet kan ivareta hensynet til langsiktig ressursforvaltning og offentlige inntekter, jf. kapittel 3.3.2.

3.3.1 Alternative regimer

3.3.1.1 Avvikling av hjemfallsinstituttet

Alternativet som skiller seg mest fra lovendringsforslaget er at hjemfallsinstituttet avvikles og at alle konsesjonærer gis evigvarende konsesjoner. Løsningen innebærer at hjemfallsinstituttet ikke lenger kan brukes som et langsiktig styrings- og kontrollverktøy med hensyn til forvaltningen av vassdragsressursene, og instituttet vil heller ikke bidra til inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt regime baseres på at myndighetene, i dag og i fremtiden, har de beskatnings- og reguleringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapets interesser i forhold til vannfall og kraftanlegg. Departementets vurdering av dette fremgår av kapittel 3.2.

3.3.1.2 Tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfall

Det kan argumenteres for at hensynet til myndighetenes styring og kontroll med ressursforvaltningen kan ivaretas dersom det gis tidsbegrensede konsesjoner men uten hjemfall til staten. Ved utløpet av konsesjonsperioden kan myndighetene ha mulighet til å vurdere utnyttelsen av vassdragene gjennom å revidere vilkårene i ny konsesjon, eventuelt ved å ikke gi ny konsesjon. En slik løsning vil imidlertid vanskelig kunne gi samme klarhet i rettigheter og plikter mellom staten og konsesjonæren som lovendringsforslaget. Dette, i tillegg til at modellen ikke gir staten adgang til eiendomsretten til fall og anlegg, innebærer at modellen reelt sett ikke vil fungere som et like robust styrings- og kontrollverktøy for myndighetene på lang sikt. Modellen vil heller ikke gi grunnrenteinntekt til fellesskapet, med mindre man ser for seg at staten krever økonomisk vederlag for å gi ny konsesjon. Det ville i så fall bryte med rasjonalet bak en slik modell, siden formålet er at den skal virke mindre inngripende enn hjemfallsinstituttet.

3.3.1.3 Ressurshjemfall

Departementet har også vurdert et alternativ hvor det gis tidsbegrensede konsesjoner med hjemfallsvilkår som kun omfatter selve vannfallet, og ikke de tilhørende kraftanleggene. Rasjonalet for en slik modell er at myndighetene gis eiendomsrett over selve naturressursen, herunder kontroll med ressursutnyttelsen og eventuell grunnrenteinntekt, mens konsesjonæren kan beholde eiendomsretten til kraftanleggene. Ved hjemfall kan myndighetene ha mulighet til å vurdere utnyttelsen av vassdragene ved en ny konsesjonstildeling, eventuelt ved å ikke gi ny konsesjon. Grunnrente kan inndras ved at staten selger eller leier ut fallene til anleggseier eller til andre for en ny periode.

Den viktigste innvendingen mot et slikt regime er den nære koblingen mellom vannfall og kraftanlegg. Gjeldende lovgivning bygger på at fall og anlegg utgjør en helhet, både økonomisk og juridisk. Modellen vil innebære at to parter, staten

og konsesjonæren, etter hjemfall besitter eiendomsretten til henholdsvis vannfall og kraftanlegg. Partene vil følgelig være gjensidig avhengige av hverandre. Dette vil i beste fall kreve betydelig koordinering mellom partene, men kan også gi insentiver til strategisk posisjonering m.v. med suboptimale tilpasninger og svekket verdiskapning som resultat. Det kan også svekke statens muligheter til å få hånd om grunnrenteinntekt. Dersom staten etter hjemfall for eksempel ønsker å selge fallrettene til høystbydende i markedet, vil det være vanskelig å oppnå en fornuftig pris dersom potensielle kjøperes økonomiske og juridiske stilling overfor anleggseieren ikke er avklart i forkant. Dersom dette regimet skal kunne fungere som et robust langsiktig virkemiddel for å gi staten kontroll med ressursutnyttelse og inntekter, kreves det at det etableres lovregler som presist regulerer forholdet mellom staten og anleggseier, og som gir staten fortrinnsrett i alle relevante forhold. Det vil imidlertid måtte medføre at det reelle innholdet i konsesjonærens eiendomsrett til kraftanleggene svekkes vesentlig, noe som undergraver begrunnelsen for en slik modell. Sammenlignet med lovendringsforslaget, vil ressurs hjemfall være lovteknisk mer komplisert og det vil være krevende å fastsette regler som ikke kan bestrides.

3.3.1.4 Kommunalt eierskap av ressursene

En stor andel av de offentlige kraftverkene har kommunale og fylkeskommunale eiere. Departementet har vurdert en løsning der eierskapet til vannfallene tilbakeføres til eierkommunene. Disse vil igjen kunne leie vannfallene ut til kraftprodusenter i kortere eller lengre perioder. Det kan argumenteres for at naturressursen dermed forblir offentlig eiendom og underlagt offentlig forvaltning. Staten kan således utøve en viss kontroll med ressursbruken gjennom føringer til kommunen. På samme måte som ved ressurs hjemfall innebærer dette at eierskapet til vannfall og anlegg skilles, jf. omtale ovenfor. I tillegg vil en slik løsning reise mange andre problemstillinger. En fordeling av eiendomsretten til vannfallene på de ulike kommunene vil i seg selv være problematisk. Det vises til at både staten, fylkeskommuner, private og et stort antall kommuner har eierinteresser i ett og samme vassdrag gjennom eierandeler i ulike kraftverk og selskap. De kommunale eierinteressene er i stor grad knyttet til større bykommuner, det vil si andre kommuner enn der kraftverkene og vannfallene ligger. En annen problemstilling er knyttet til antallet aktører i en slik løsning. Som nevnt kan denne modellen minne om ressurs hjemfall, men med den forskjell at det i de fleste tilfeller vil være mange kommuner, eventuelt også staten, fylkeskommuner og private, som eier vannfallet. Ved ressurs hjemfall er det en part – staten – som eier vannfallet etter hjemfall. Tilbakeføring av eierskapet til vannfallene til eierkommunene innebærer at konsesjonæren - eier av kraftanleggene - vil være avhengig av flere parter og interesser ved revidering av konsesjonsvilkår og fornyelse av leieavtalen. Et stort antall aktører vil medføre kompliserte organisasjons- og beslutningsstrukturer. Det kan virke uheldig for effektiviteten og verdiskapningen i sektoren, men også for ivaretagelsen av fellesskapets samlede interesser i forhold til styring og kontroll og inntekter fra naturressursen.

3.3.1.5 Hjemfallsopsjon

Endelig har departementet vurdert et regime med såkalt hjemfallsopsjon. Dette innebærer at det i konsesjonene eller på annet vis inntas en rett for staten til senere

å kunne innføre hjemfall. Begrunnelsen for et slikt regime vil være at staten i dag ikke ser konkret behov for hjemfall på et allerede nå bestemt tidspunkt i fremtiden, men at en ønsker å beholde muligheten til å vurdere bruk av hjemfallsinstituttet senere. Blant annet hensynet til forutsigbare rammevilkår tilsier at det bør være et langt tidsrom mellom når hjemfallsopsjonen eventuelt utøves og når hjemfallet finner sted, for eksempel 60 år. På den annen side kan et slikt langt tidsintervall medføre at hjemfallsinstituttet fremstår som et virkemiddel med begrenset verdi dersom staten senere, på basis av en konkret vurdering av ulike forhold, skulle finne det ønskelig å få tilgang til eierskapet. Men dersom tidsrommet mellom opsjonsutøvelse og hjemfall settes vesentlig kortere, kan det i betydelig grad påvirke prissettingen ved transaksjoner og omfanget av realinvesteringer. Å anslå sannsynligheten for at staten utøver opsjonen kan i så fall bli et vesentlig element i ulike aktørers lønnsomhetsvurderinger. Dersom aktørene overvurderer sannsynligheten, kan det innebære tap av offentlige inntekter og redusert verdiskapning som ikke oppveies av statlig tilgang til eiendomsretten i fremtiden. Rammevilkårene kan gjøres mer forutsigbare dersom det oppstilles klare vilkår for under hvilke omstendigheter staten skal kunne pålegge hjemfall. Det vil imidlertid være krevende å fastsette slike vilkår som ikke kan bestrides.

På bakgrunn av gjennomgangen av andre regimer konkluderer departementet med at hjemfallsinstituttet bør opprettholdes og gjøres eierskapsnøytralt.

3.3.2 Innføring av eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt ved transaksjoner

Eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt kan innføres på ulike måter.

Lovendringsforslaget baseres på at berørte vannfall og kraftanlegg hjemfaller 75 år etter lovendringen trer i kraft.

Departementet har i tillegg foretatt en grundig vurdering av en alternativ fremgangsmåte som innebærer at vilkår om tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall først innføres i forbindelse med erverv av konsesjonspliktige vannfall eller transaksjoner av andeler i selskap som innehar slike vannfall.

Konsesjonspliktige transaksjoner etter lovendringen vil føre til ny konsesjonsbehandling og alle fremtidige konsesjoner gis med vilkår om tidsbegrenset konsesjonsperiode og hjemfall til staten ved utløpet av denne.

Ved en transaksjonsavhengig implementering av eierskapsnøytralt hjemfall vil det være hensiktsmessig å fastsette en egen terskelverdi for innføringen av dette vilkåret.

Uavhengig av terskelverdi bør konsesjonsperioden i en slik modell regnes fra det tidspunktet tidsbegrenset konsesjon og vilkår om hjemfall meddeles.

Argumentet for en slik transaksjonsavhengig implementering vil være at lovendringen kan anses å virke mindre inngripende i forhold til nåværende eiere av offentlige selskap. Det skyldes at disse fremdeles vil ha evigvarende konsesjoner uten hjemfallsvilkår så lenge de velger å opprettholde sitt eierskap som i dag. Det gjelder også dersom andeler som eventuelt skifter eier ikke overstiger den fastsatte terskelen for den særskilte konsesjonsplikten. På den annen side er det nettopp disse forhold som er den viktigste innvendingen mot en transaksjonsavhengig implementering. Modellen gir aktørene økonomiske insentiver til å agere slik at påføring av hjemfallsvilkår unngås. Løsningen kan for eksempel innebære en konservering av eierskapet fordi kraftverkseiere uten

tidsbegrensede konsesjoner med hjemfallsvilkår gis insentiver til ikke å overdra rettigheter slik at hjemfallsvilkår utløses. Selv om en konsesjonsperiode på eksempelvis 75 år fra transaksjonstidspunktet gir begrensede utslag i markedsverdi sammenliknet med evigvarende konsesjon, vil det likevel ikke innebære like rammevilkår mellom nåværende offentlige eiere og potensielle kjøpere. Konservering av eierstrukturer er ikke heldig for effektiviteten og verdiskapningen i sektoren, jf. kapittel 3.2.3. Det samme gjelder andre former for tilpasninger som bedriftsøkonomisk er motivert med å unngå innføring av hjemfall. I tillegg kommer at den transaksjonsbaserte modellen gjør det nødvendig å etablere et komplisert regelverk og ressurskrevende oppfølgingssystem.

Et annet forhold knyttet til transaksjonsavhengig implementering er uthuling eller omgåelser. Det ligger i modellens natur at den innebærer en uthuling av et eiernøytralt hjemfallsinstitutt, siden vannfall og kraftanlegg som ikke er berørt av transaksjoner fortsatt blir unntatt fra vilkår om hjemfall. Det vises i denne sammenheng til kapittel 3.2.4. om de endrede rollene for aktørene i energiforsyningen. Nedenfor omtales imidlertid spørsmålet om uthuling eller omgåelser i forhold til hvorvidt det kan foretas reelle endringer i eierskapet etter lovendring uten at hjemfallsvilkår innføres.

Omgåelsesproblemet avhenger av hvordan terskelvilkåret fastsettes. For å minimere omgåelsesproblemet bør konsesjonsplikten utløses ved første transaksjon etter lovendring, uavhengig av transaksjonens omfang og karakter. En slik første transaksjons-modell legger også til rette for likebehandling mellom aktører i den forstand at enhver transaksjon medfører hjemfall, uavhengig av tidligere eierposisjon, ervervets form og omfang m.v. Et tredje forhold er at andre alternative terskelvilkår vil være lovteknisk og administrativt mer komplisert.

Transaksjonsavhengig implementering av hjemfallsvilkår vil medføre at enkeltaksjonærer kan ramme de øvrige aksjonærer ved sine disposisjoner. Dette gjelder uavhengig av terskelvilkårets utforming, men forholdet er kanskje mest uttalt ved første transaksjons-modellen. Dette forholdet kan gi insentiver til at selskapene innretter seg med aksjonæravtaler og vedtekter som hindrer at enkeltaksjonærers disposisjoner utløser hjemfallsvilkår uten de øvriges samtykke. Slike aksjonæravtaler og vedtekter gir kompliserte beslutningsstrukturer og kan medføre ytterligere innelåsingseffekt. Allerede i dag er slike avtaler relativt utbredt, blant annet fordi offentlige selskapers ervervskonsesjoner etter gjeldende lov omgjøres fra tidsbegrenset til tidsbegrenset med hjemfall dersom ervervet innebærer at den private eierandelen i selskapet overstiger 1/3.

Kraftnæringen er preget av en komplisert eier- og selskapsstruktur. Krysseierskap eller deleierskap er utbredt, og det er til dels svært mange ledd fra selskapet hvor vannfallet ligger og bak til det "endelige eierskapet". Dersom omgåelsesproblemet skal minimeres, forutsettes det at transaksjoner i alle bakenforliggende ledd omfattes. En konsesjonsplikt utløst ved første transaksjon også i bakenforliggende ledd vil imidlertid medføre uforutsigbarhet og vilkårlighet ved at en aksjetransaksjon i ett selskap kan innebære at det innføres hjemfallsvilkår for vannfall og kraftanlegg i en rekke andre selskap som kan være perifere i forhold til selskapet hvor transaksjonen finner sted. Aksjonæravtaler eller vedtektsbestemmelser kan neppe i alle tilfeller hindre at enkeltaksjonærers disposisjoner i ett selskap kan ramme et annet selskaps aksjonærer. På den annen

side vil høyere skranker for den særskilte konsesjonsplikten så langt gjelder overdragelser av selskapsandeler i bakenforliggende ledd åpne for omgåelser og uthuling av konsesjonsplikten. I forhold til eksisterende eiere kan det virke vilkårlig, siden eiernes frihetsgrader i forhold til konsesjonsplikten vil avhenge av hvordan eierskapet er organisert på lovendringstidspunktet.

Departementet har også vurdert alternativer hvor det fastsettes en høyere terskel for hva som skal til av transaksjoner før det innføres hjemfall. En løsning kan være at hjemfall innføres når summen av endringer i aksjonærsammensetningen i vannfallselskapet etter lovendringen overstiger en fastsatt prosentandel, heretter kalt prosentmodell. Avhengig av hvor store endringer i eierskapet som aksepteres, vil prosentmodellen medføre økte frihetsgrader for eksisterende eiere, sammenliknet med første transaksjons-modellen. Motstykket er imidlertid at denne løsningen i betydelig grad kan medføre fare for uthuling av hjemfallsinstituttet.

På samme måte som for første transaksjons-modellen bør det tas hensyn til transaksjoner i alle bakenforliggende ledd. Dette kan søkes ivaretatt på flere måter. Den enkleste metoden teknisk sett er å multiplisere eierandeler i hvert ledd. Det kan illustreres med et eksempel.

Eksempel: Vannfallet ligger i selskap A. Det erverves en andel d i selskap D, som er tredje bakenforliggende ledd. D innehar andel c i selskap C, som igjen eier en andel b i selskap B. B eier en andel a i vannfallselskapet A. Ervervet av andel d i selskap D vil da med denne modellen medføre en beregnet endring i eierskapet i selskap A lik produktet av d, c, b og a.

Denne modellen kan imidlertid gi et lite treffsikkert bilde av transaksjoners reelle betydning for endring i eierinnflytelse. Anta at c, b og a er lik 50,1 prosent. Anta videre at en eierandel på 50,1 prosent i selskap D overdras til ny eier NE. NE vil da gjennom ervervet ha oppnådd flertall i alle ledd til og med vannfallselskapet A. Den beregnede endringen i eierskapet i A er imidlertid bare 6,3 prosent. Dersom man i stedet antar at en eksisterende deleier (EE) i selskap D kjøper seg opp fra 33,3 prosent til 50,1 prosent, vil den beregnede endringen i eierskapet i A kun være 2,1 prosent, selv om EE har oppnådd flertall i alle ledd til og med vannfallselskapet A. Eksempelet illustrerer at terskelverdien med denne modellen må settes svært lavt dersom man skal unngå muligheten for vesentlig uthuling av hjemfallsinstituttet.

Eksempelet illustrerer også at modellen kan medføre at nye og eksisterende eiere vil stå overfor ulike rammevilkår ved potensielle erverv av eierandeler. Anta at terskelverdien for å innføre hjemfall er satt til 5 prosent. Eksisterende minoritetseier (EE) kan oppnå flertall i selskapene D-A uten at det innføres hjemfallsvilkår i selskap A. Dersom en ny aktør (NE) skal oppnå samme eierposisjon vil det medføre hjemfallsvilkår i A. Ulike rammevilkår vil gi EE en konkurransefordel i forhold til NE.

Den rendyrkede prosentmodellen kan suppleres med regler som innebærer at hjemfall også innføres dersom det skjer endringer i forhold til hvilken eier eller eiergruppering som har over $33 \frac{1}{3}$ prosent, 50 prosent, $66 \frac{2}{3}$ prosent eller 90 prosent eierandel i vannfallselskapet og bakenforliggende ledd. Dette er grenseverdier som er viktige i forhold til spørsmålet om eierkontroll. I så fall kan terskelverdien i prosentmodellen økes, uten at faren for uthuling av

hjemfallsinstituttet, målt i forhold til endring i eierkontroll, nødvendigvis øker. Dette kan også legge til rette for en større grad av like rammevilkår mellom eksisterende og nye aktører med hensyn til å oppnå eierkontroll. Et slikt opplegg vil imidlertid medføre mer kompliserte regler og oppfølgingsrutiner, med større innslag av skjønn. Det forutsettes også at reglene om endring i eierkontroll virker symmetrisk ved oppkjøp og nedslag. Det siste er nødvendig for å unngå omgåelse ved at kontrollerende eierposter ved salg overføres til flere mindre nye eiere. På den annen side kan dette medføre at ulike eksisterende eiere står overfor ulike rammevilkår ved avhendelse, alt ettersom hvilken eierandel de har i forhold til fastsatte grenseverdier på lovendringstidspunktet.

En transaksjonsavhengig implementering forutsetter at det utarbeides presise regler og oppfølgingsrutiner som gjør det mulig å slå fast hvorvidt fastsatte terskler for innføring av hjemfallsvilkår er overskredet. For eksisterende og potensielle nye eiere vil det også være viktig å ha pålitelig informasjon om hvorvidt potensielle transaksjoner utløser vilkår om hjemfall. Hvor administrativt krevende dette vil være avhenger i noen grad av hvordan eierskapet er organisert og de detaljerte reglene rundt fortolkningen av fastsatt terskelverdi. I et langsiktig perspektiv bør det tas høyde for at selskap som innehar evigvarende konsesjoner kan bli delprivatisert og børsnotert i en eller annen form. Det vil i så fall øke kravene til rapportering.

Det vil være nødvendig å utarbeide oversikt over eierposisjoner på lovendringstidspunktet som oppdateres i forhold til endringer i eierposisjoner. Med unntak av første transaksjons-modellen vil det være nødvendig å etablere et system hvor aksjer og parter merkes for å skille aksjer og parter som omsettes første gang fra annenhåndsomsetning av slike.

Modellen kan også være noe usikker i forhold til EØS-avtalen dersom reglene om tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall omfattes av denne avtalen. Hjemfallsretten kan medføre en innelåsning av dagens offentlige eierposisjoner slik at instituttet som virkemiddel i realiteten kun vil gjelde den private eierandel.

På bakgrunn av ovenstående forhold mener departementet at direkte innføring av vilkårene om tidsbegrensning og hjemfall, slik det fremlagte lovendringsforslaget baseres på, er den løsning som best ivaretar hensynet til effektivt marked på like vilkår. En slik innføring av eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt medfører at innelåsingsproblemet i offentlige selskap fjernes ved at eksisterende og potensielle nye eiere underlegges identiske rammevilkår. Modellen bidrar til å effektivisere markedet for eierskap i kraftsektoren, og det legges til rette for økt effektivitet og verdiskapning. Lovendringsforslaget gir ikke omgåelsesproblemer, og vil heller ikke gi behov for å etablere et like omfattende regelverk og administrative rutiner som ved transaksjonsavhengig implementering.

Departementet vil i denne sammenheng også peke på at lovendringsforslaget innebærer at rettighetene som omfattes tildeles en ny fullstendig konsesjonsperiode, som med lovendringsforslaget utvides fra 60 år til 75 år. Reglene om foregrepet hjemfall, jf. kapittel 2.2.1.4 og 2.2.2.5, gir mulighet til å forlenge perioden ytterligere gjennom å inngå avtale om tilbakekjøp eller leie. Lovendringen vil gi dagens eiere utvidet handlefrihet med hensyn til å foreta tiltak som kan styrke verdiskapningen i virksomheten og eiernes avkastning, og i forhold til å frigjøre egenkapital til andre formål. Lovendringen legger blant annet

til rette for at det kan foretas effektivitetsfremmende endringer i selskapsstrukturer, og for at det kan trekkes inn nye deleiere som kan bidra med ny kompetanse, kapital, risikoavlastning m.v. Ved salg av selskapsandeler, vannfall og kraftanlegg, vil antallet potensielle kjøpere være vesentlig større enn i dag. Lovendringen gir også økt handlefrihet med hensyn til utleie av vannfall og kraftanlegg.

3.4 Utvidet konsesjonsperiode i lovendringsforslaget

Påføring av tidsbegrensede konsesjoner med hjemfallsvilkår vil isolert sett virke tyngende for nåværende eiere. Dersom verdien av eierskapet baseres på anslått nåverdi av forventet fremtidig inntekt, innebærer lovforslaget en reduksjon i eiernes verdi på 2-3 prosent, alt annet likt. På den andre side gir lovendringsforslaget økt handlefrihet for eierne med hensyn til å foreta tiltak som kan øke avkastningen og i forhold til å frigjøre egenkapital. For å avbøte de konsekvenser lovendringsforslaget kan ha, foreslår departementet å utvide konsesjonsperioden til fra 60 år til 75 år. En slik konsesjonsperiode ansås å omlag halvere reduksjonen i nåverdi av fremtidig kontantstrøm i forhold til en konsesjonsperiode på 60 år.

Nye konsesjoner gitt etter lovendringen vil også gis med varighet på 75 år. Selv om hjemfallstidspunktet skyves 15 år ut i tid sammenliknet med en konsesjonstid på 60 år, vil det ikke i vesentlig grad redusere treffsikkerheten og muligheten for en helhetlig vurdering av ressursforvaltningen i et langsiktig perspektiv.

3.5 Investeringer og vedlikehold

Offentlig regulering og kontroll har til hensikt å ivareta fellesskapets interesser ved privat virksomhet. Det er et mål å innrette regelverket slik at man sikrer størst mulig samsvar mellom et bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag. Konsesjonsregelverket bør derfor utformes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer så langt som mulig blir gjennomført fordi det gir bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Omvendt bør en unngå regler som innebærer at det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre investeringer som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

I følge industrikonsesjonsloven skal vannfall og kraftanlegg hjemfalle til staten uten vederlag til eieren. Hjemfall innebærer derfor at konsesjonæren ikke alltid vil få inntektene som genereres over en investerings økonomiske levetid. Dette påvirker lønnsomheten av å investere for konsesjonæren, og kan medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført.

Generelt vil denne virkningen av hjemfall øke etter hvert som tidspunktet for hjemfallet nærmer seg. I tillegg til varigheten av gjenstående konsesjonsperiode, er virkningen av hjemfall også knyttet til kjennetegn ved den enkelte investering, i første rekke investeringens lønnsomhet og forventet økonomisk levetid. Jo lengre forventet levetid investeringen har, desto større virkning har hjemfall på bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Videre er virkningen av hjemfall størst for investeringer som er marginalt lønnsomme uten hjemfallsvilkår. For investeringer som har marginal samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og som har lang forventet

økonomisk levetid, anses en gjenstående konsesjonsperiode på over 50 år som tilstrekkelig til at investeringen er bedriftsøkonomisk lønnsom. Investeringer som har bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller kortere forventet økonomisk levetid, vil være bedriftsøkonomisk lønnsomme selv om gjenstående konsesjonsperiode er vesentlig kortere.

Vilkår om hjemfall kan også påvirke konsesjonærens insentiver til å vedlikeholde anleggene. Slike virkninger kan i hovedsak oppstå når konsesjonsperioden går mot slutten, for eksempel når det gjenstår mindre enn 10-15 år til hjemfall.

I gjeldende regelverk eksisterer det tre instrumenter som bidrar til å opprettholde konsesjonærens insentiver til å gjennomføre investeringer og vedlikehold; krav til teknisk stand ved utløpet av konsesjonstiden, spesielle avskrivningsregler i skatteloven og adgang til å inngå avtaler om foregrepet hjemfall, jf. kapittel 3.5.1-3.5.3. Behovet for nye virkemidler omtales i kapittel 3.5.4.

3.5.1 Krav til teknisk standard

Dagens regelverk angir at anleggene skal være i fullt ut driftsmessig stand ved utløpet av konsesjonsperioden, jf. kapitlene 2.2.1.2 og 2.2.2.2. Formålet med bestemmelsen er å sikre at konsesjonæren innretter seg slik at anleggene uten større utbedringer kan drives videre etter hjemfall. Bestemmelsen er kun et virkemiddel for å sikre at driftsmidlene holder en viss teknisk standard ved hjemfall. Den sikrer ikke at alle samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir foretatt.

Departementet foreslår enkelte lovendringer i tilknytning til denne bestemmelsen. Det vises til kapittel 5.2.2. og 6.2.2. for en nærmere omtale.

3.5.2 Avskrivningsregler

I følge skatteloven § 18-6 (1) skal tunneler, dammer, rørgater (unntatt rør), kraftstasjoner (inkludert adkomsttunneler) avskrives lineært med inntil 1,5 prosent pr. år. Maskinteknisk utrustning i kraftstasjon, generatorer, rør, foring i sjakt/tunnel, luker, rister, etc. skal avskrives lineært med inntil 2,5 prosent pr. år. Det vil si at disse driftsmidlene vil være fullt avskrevet henholdsvis 67 år og 40 år etter investering. Øvrig elektroteknisk utstyr kan avskrives med inntil 5 pst. pr. år av bokført skattemessig verdi (saldoavskrivning).

Dersom kraftverket er underlagt hjemfallsvilkår gir skatteloven § 18-6 (2) anledning til å avskrive driftsmidler med en høyere sats, slik at driftsmidlene er helt avskrevet ved hjemfallstidspunktet. Raskere avskrivninger gjør det mer lønnsomt for konsesjonæren å gjennomføre investeringer. Denne bestemmelsen er likevel ikke tilstrekkelig for å sikre at alle samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir lønnsomme for konsesjonæren.

3.5.3 Foregrepet hjemfall

Industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven gir konsesjonærene anledning til å forhandle med staten om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie av vannfall og ny reguleringskonsesjon når det gjenstår mindre enn 25 år av

konsesjonsperioden, jf. kapitlene 2.2.1.4 og 2.2.2.5. En avtale om foregrepet hjemfall med tilbakesalg innebærer et rettet salg til samme konsesjonær. Prisen konsesjonæren må betale er, i tråd med EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte, basert på en uavhengig vurdering av markedsverdien. Dersom det inngås avtale om foregrepet hjemfall mellom staten og konsesjonæren, kan konsesjonæren disponere fall og anlegg for en ny periode på 50 år ifølge industrikonsesjonsloven og inntil 50 år ifølge vassdragsreguleringsloven.

Konsesjonæren vil ofte ha interesse av å foreta opprustning og/eller utvidelse av kraftanleggene ut i konsesjonsperioden. Det kan da være en risiko for at slike tiltak ikke blir gjennomført fordi konsesjonæren ikke mottar inntektene som genereres over investeringens økonomiske levetid. Avtale om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie for ny periode er et målrettet tiltak for å rette opp dette, siden slike avtaler innebærer forlenget konsesjonsperiode. Ordningen legger således til rette for bedre ressursbruk. Samtidig legger ordningen til rette for at staten og vertskommunene får hånd om de økonomiske verdier som ordinært hjemfall innebærer.

En konsesjonsperiode på 50 år etter foregrepet hjemfall synes generelt å gi en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til statens kontroll, omdisponeringsmuligheter og inntekter på den ene side, og hensynet til konsesjonærens interesser på den annen side. Departementet har erfaring for at en konsesjonsperiode på 50 år har vist seg tilstrekkelig.

I Ot.prp. nr. 70 (1992-93) er det lagt til grunn at utgangspunktet for avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg er at konsesjonæren har konkrete opprustnings- og utvidelsesprosjekter. Slike prosjekter kan være et argument for at det bør inngås avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie, men departementet legger til grunn at slike avtaler bør vurderes i en bredere sammenheng på det aktuelle tidspunkt. Departementet vil her peke på noen forhold:

Etter ordinært hjemfall står staten fritt til å vurdere alle forhold knyttet til det aktuelle vannfall og kraftanlegg. Det kan foretas en fornyet vurdering av hvorvidt vannfallet fortsatt bør anvendes til kraftproduksjon, vilkårene for videre kraftproduksjon, samt forhold knyttet til det videre eierskap til vannfall og kraftanlegg. Avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie for en ny periode, innebærer at staten ikke står like fritt i vurderingen av alle disse forholdene.

Dersom man på det aktuelle tidspunkt mener at vannfall og kraftanlegg bør eies og drives av staten eller andre offentlige instanser, kan det være lite hensiktsmessig med foregrepet hjemfall. Det samme kan for eksempel gjelde dersom staten vektlegger å kunne avhende vannfall og anlegg til høystbydende (auksjon) etter ordinært hjemfall, eller dersom samlede samfunnshensyn tilsier at kraftproduksjonen i det aktuelle vassdraget bør avvikles.

På den annen side kan avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie gi staten anledning til å foregripe en endring av vilkårene for videre kraftproduksjon, som ellers måtte utsettes til ordinært utløp av konsesjonsperioden. I den grad en slik fremskynding av vilkårsendringer svekker lønnsomheten for konsesjonæren, vil det måtte reflekteres i salgs- eller leieprisen.

Det fremlagte forslaget til lovendring medfører at ordinær konsesjonsperiode for vannfall og kraftverk tilsvarende over 100 TWh/år utløper samtidig. Dersom staten

da ikke ønsker å beholde eiendomsrett og driftsansvar selv, kan markedsmessige og praktiske forhold være argumenter for at foregrepne hjemfallsavtaler bør inngås. Avtaler om foregrepet hjemfall og tilbakesalg/-leie innebærer at det opprinnelige hjemfallstidspunktet får mindre betydning.

Ovenstående er eksempler på hvilke forhold som kan være relevante for spørsmålet om foregrepne hjemfallsavtaler. Det ligger i hele hjemfallsrettens karakter at staten skal stå fritt. Foregrepne hjemfallsavtaler innskrenker statens frihetsgrader. For vannfall og kraftanlegg som omfattes av lovendringen, vil det etter loven først være aktuelt med slike avtaler om 50 år. Det er derfor ikke hensiktsmessig å oppstille detaljerte kriterier lang tid i forkant for når slike avtaler bør inngås. Når det nærmer seg tidspunktet for når foregrepne hjemfallsavtaler kan tiltredes i henhold til loven, vil det imidlertid være hensiktsmessig at staten bekjentgjør sin overordnede holdning til foregrepne hjemfallsavtaler. Likeledes bør det fastsettes nærmere kriterier for hvordan forhandlingene om slike avtaler skal gjennomføres. Det vil legge til rette for objektivitet, forutsigbarhet og forenkling av saksbehandlingen.

Foregrepet hjemfall er et målrettet virkemiddel mot reduserte investeringsinsentiver forårsaket av hjemfallsinstituttet. Imidlertid er forhandlinger om foregrepet hjemfall administrativt krevende, og avhenger av at partene kommer til en enighet. Selv om konsesjonæren har en rett til å søke om foregrepet hjemfall, har staten ingen plikt til å inngå avtale og kan avvise søknaden. Blant annet hensynet til å opprettholde statens handlingsrom i spørsmålet om foregrepne hjemfallsavtaler, kan tilsi at det bør etableres andre virkemidler som bidrar til å gi konsesjonæren insentiver til å foreta investeringer.

3.5.4 Andre virkemidler for å ivareta investeringer

Det finnes flere andre virkemidler for å bedre insentivene for investeringer og vedlikehold i løpet av en konsesjonsperiode. Et virkemiddel kan være å forbedre konsesjonærens inntjening fra investeringer før hjemfallet. Inntjeningen avhenger av de samlede rammevilkårene. En mulighet er derfor å justere rammevilkårene forøvrig.

Et annet virkemiddel kan være at staten på hjemfallstidspunktet yter økonomisk kompensasjon for investeringer som er foretatt i kraftanlegget før hjemfallet. Det vil i så fall innebære at selve vannfallet og eksisterende driftsmidler hjemfaller vederlagsfritt, mens det gis delvis kompensasjon for investeringer som foretas etter lovendringen. Kompensasjonsgrunnlaget kan fastsettes på ulike måter. Et eksempel kan være at kompensasjonen fastsettes i forhold til investeringens skattemessige restverdi på hjemfallstidspunktet. Dette forutsetter i så fall at konsesjonæren ikke har benyttet skattelovens adgang til å avskrive driftsmidlene fullt ut på hjemfallstidspunktet. Et slikt opplegg vil være beslektet med kompensasjonsordningen som er inntatt i avtalen mellom Statkraft SF og AS Saudefaldene om leie av vannfall og kraftanlegg i Sauda, jf. St.prp. nr. 52 (1998-99).

Imidlertid vil problemene rundt investeringsinsentiver i liten grad gjøre seg gjeldende tidlig i konsesjonsperioden. Dette gjelder særlig når konsesjonsperioden med lovendringsforslaget utvides fra 60 til 75 år. Departementet mener det derfor

ikke er formålstjenlig å foreslå spesifikke mekanismer for å korrigere disse vridningene allerede nå. Departementet ser det likevel som svært viktig å ivareta hensynet til riktige investeringer. 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.

3.6 Andre forhold vedrørende lovendringsforslaget

I følge både industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven skal inntil 1/3 av vannkraftanleggene eller vannkraftanleggenes verdi ved hjemfallet tilfalle kommunene der anleggene ligger. Stortinget avgjør verdien og fordelingen av vederlaget mellom de berørte kommunene.

Ved innføring av eiernøytralt hjemfall vil omfanget av kraftverk som er påført hjemfallsvilkår øke betydelig. Dette kan føre til en svært stor inntektsøkning for mange vertskommuner. Fordi disse nye inntektene ligger langt fram i tid, vil de i nåverdi utgjøre en beskjeden sum i forhold til nåverdien av kommunenes årlige inntekter fra kraftskatter, konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Når hjemfallet inntreffer i fremtiden, kan imidlertid vertskommunenes årlige kraftinntekter øke betydelig.

Før lovendringen hadde svært få vertskommuner utsikter til fremtidige hjemfallsinntekter. Det er kun hjemfall av private konsederte kraftverk som i dag gir slike inntekter, og disse står for 8 TWh/år av middelproduksjonen. Under det eksisterende regelverket er det mindre sannsynlig at store deler av de offentlige verkene ville ha kommet på private hender. Etter lovendringen vil vannfall og kraftanlegg tilsvarende 110 TWh/år hjemfalle etter 75 år.

Spørsmålet om kommuners andel av kraftverk som staten overtar ved hjemfallsrett, ble behandlet av Stortinget i Innst. S. nr. 167 for 1982-83. Stortinget slo fast at tildeling av lovens maksimum på 1/3 skal forbeholdes de tilfeller der mindre kraftverk hjemfaller. I innstillingen er det foreslått følgende fordeling: For de første 250 GWh skulle kommunen ha 33 pst. av verdien, for de neste 250 GWh 25 pst. og utover 500 GWh 12,5 pst.

De fleste vertskommuner har lavt innbyggertall, særlig gjelder det kommuner som er vertskap for de største kraftutbyggingene. Enkelte av disse kommunene har allerede svært høye kraftinntekter pr. innbygger. Departementet anslår at rundt 60 prosent av vertskommunene har under 250 GWh som vil hjemfalle i kommunen, mens 15-20 prosent har over 1000 GWh. Den ovenstående fordelingsnøkkelen tar i liten grad hensyn til denne øvre delen av skalaen, da det ikke var hensiktsmessig å se på hjemfall av så store kraftvolum da fordelingsnøkkelen ble utarbeidet.

Departementet foreslår følgende fordelingsnøkkel: For de første 250 GWh (uendret) 33 pst., for de neste 250 GWh 10 pst., for de neste 500 GWh 5 pst., og utover 1000 GWh ½ pst. Med dette forslaget kan det anslås at i

gjennomsnitt 10-15 prosent av hjemfalte verdier vil tilfalle vertskommunene. Ved å endre fordelingsnøkkelen vil inntektene for kommuner med store kraftvolum modereres. I tillegg vil endringen føre til at fordelingen mellom vertskommunene blir jevnere.

Departementet vil peke på at de hjemfalte anlegg tilfaller staten med full eiendomsrett. Staten står derfor fritt til å disponere over de hjemfalte anlegg. De berørte kommuner får først tildelt sine rettigheter når Stortinget fastsetter det hjemfalte anleggets verdi og kommunenes andel av de hjemfalte verdier. Kommunene blir gitt anledning til å uttale seg til departementet om statens disponering av de hjemfalte anlegg.

4 Hovedtrekkene i lovendringsforslaget

Nedenfor beskrives hovedlinjene i endringsforslaget kort. Merknader til de enkelte endringsbestemmelser følger av kapittel 5 og 6.

4.1 Fremtidige ervervs-konsesjoner. Pålegg av tidsbegrensede konsesjoner og vilkår om hjemfall

Et siktemål med lovendringen er å oppnå likebehandling av aktørene i markedet. Det vises til omtale i kapittel 3. Likebehandling gjør det nødvendig med like bestemmelser om adgangen til å oppnå konsesjon for erverv av eiendomsrett til vannfall. På denne bakgrunn foreslås at ethvert konsesjonspliktig erverv av eiendomsrett til vannfall konsesjonsbehandles etter samme bestemmelser uavhengig av konsesjonssøker.

For å oppnå størst mulig grad av likebehandling av de ulike aktørene med dagens eierposisjoner innenfor de rammer Grunnloven setter, foreslår departementet for det første å oppheve adgangen etter industrikonsesjonsloven til å meddele konsesjon på ubegrenset tid. Det innføres samtidig overgangsbestemmelser som fører til at alle vannfall ervervet etter ikrafttreddelsen av lov nr. 4 av 18. september 1909 og som er eid av statsforetak, norske kommuner eller fylkeskommuner underlegges vilkår om tidsbegrensning og hjemfall til staten. Ved loven av 1909 ble vilkår om hjemfall introdusert i lovs form for første gang. Etter dette tidspunkt var derfor enhver erverver kjent med at hjemfall kunne pålegges konsesjonærer etter industrikonsesjonsloven. Det vises til tidligere redegjørelse for bakgrunnen for enkelte aktørers særstilling i dagens konsesjonsregelverk, og den sammenheng særstillingen hadde med nå opphevede samfunnsplikter, jf. kapittel 3.2.4. Vilkår om tidsbegrensning og hjemfall skal også gjelde slike vannfall eid av aksjeselskap, allmennaksjeselskap, andelslag eller annen sammenslutning hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene er eid av statsforetak, norske kommuner eller fylkeskommuner. Konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid omgjøres på denne bakgrunn til tidsbegrenset konsesjon med konsesjonstid på 75 år fra lovendringstidspunktet og med vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden. Eventuelle tidsbegrensede konsesjoner uten hjemfallsvilkår pålegges vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden, dog slik at konsesjonstiden settes til 75 år fra lovendringstidspunktet. Ukonsederte vannfall som er ervervet av offentlige aktører etter ikrafttreddelsen av loven av 1909 pålegges konsesjon med vilkår om tidsbegrensning og hjemfall til staten 75 år etter lovendringstidspunktet. Det

samme gjelder vannfall i offentlig eie som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet, men som er meddelt unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett etter industrikonsesjonsloven i forbindelse med en overdragelse i industrikonsesjonslovens forstand.

I de tilfellene lovforslaget innebærer at tidligere ukonsederte vannfall pålegges konsesjon, skal konsesjonen ikke inneholde vilkår ut over tidsbegrensningen og hjemfall til staten. Konsesjonene skal heller ikke være gjenstand for alminnelig revisjon etter industrikonsesjonsloven § 5a ettersom det ikke finnes vilkår å revidere. Ved eventuelt senere konsesjonspliktig erverv av vannfallene, vil industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 22 komme til anvendelse.

Videre oppheves adgangen etter vassdragsreguleringsloven til å meddele de såkalte offentlige konsesjonærer konsesjon på ubegrenset tid. Det innføres samtidig overgangsbestemmelser for statsreguleringene, og konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til statsforetak, kommuner, fylkeskommuner, og aksjeselskaper og andre sammenslutninger hvor kapitalen og stemmene minst er 2/3 offentlig eid, jf. vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 2. For disse fastsettes vilkår om tidsbegrensning på 75 år fra lovendringstidspunktet med påfølgende hjemfall av reguleringsanleggene til staten. Overgangsbestemmelsen omfatter statsreguleringer og konsesjoner som er meddelt etter ikrafttreddelsen av vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917. Dette var første gang vilkår om hjemfall ble introdusert i lovs form for vassdragsreguleringer.

Konsesjonstiden i de pålagte konsesjoner og konsesjonsvilkår settes til 75 år etter ikrafttreddelsen av endringsloven. Bakgrunnen for den utvidede konsesjonstiden er et ønske om å avdempe inngrepets virkninger for aktørene som omfattes av lovendringen, samtidig som en konsesjonstid på 75 år etter departementets oppfatning gir staten den nødvendige styring og kontroll over vannkraftressursene gjennom hjemfallsinstituttet. Det vises til kapittel 3.4. En nærmere gjennomgang av endringsbestemmelsene følger av kapittel 5.8 og 6.4.

4.2 Skranken for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven § 1

Regjeringen ønsker styrket styring og kontroll med vannkraftressursene. Samtidig ønsker regjeringen å legge til rette for at utbygging av småkraftverk skal bidra til vår energiproduksjon. En slik utbygging vil være del av utmarksstrategier til erstatning for inntektsbortfall i jord- og skogbruk som påpekt av energi- og miljøkomiteen ved behandlingen av vannressursloven og av stortingsmeldingen om vasskrafta og kraftbalansen, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99) og Innst. O. nr. 101 (1999-2000), og St.meld. nr. 37 (2000-2001) og Innst. S. nr. 263 (2000-2001).

En lang og tung konsesjonsprosess vanskeliggjør etableringen av små vannkraftanlegg. Dette har i stor grad sammenheng med at utbyggere av slike anlegg ofte er grunneiere som ikke har hatt mulighet til å sette seg inn i konsesjonsregelverket og konsesjonsprosessen. For å gjøre saksbehandlingen i saker om utbygging av småkraftverk mer effektiv, er NVE nå delegert kompetanse til å fatte vedtak for utbygginger med installert effekt opp til 5 MW og som bare behandles etter vannressursloven. En heving av konsesjonsgrensen etter industrikonsesjonsloven § 1 vil føre til en ytterligere forenkling av saksbehandlingen.

Dagens grense på 1000 naturhestekrefter medfører at erverv av relativt små vannfall er konsesjonspliktige, og må pålegges konsesjon med vilkår blant annet om konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og hjemfall. En økning av konsesjonsgrensen vil øke lønnsomheten, og gi et bedre økonomisk insentiv til utbygging av mindre vannkraftanlegg.

For å legge bedre til rette for utbygging av småkraftverk ønsker departementet å endre konsesjonsgrensen i industrikonsesjonsloven § 1 fra 1000 til 4000 naturhestekrefter. Den foreslåtte grense tilsvarer ca. 5 MW basert på undersøkelser av et utvalg på 27 kraftverk.

Departementet anser utbygginger som utnytter mindre enn 4000 naturhestekrefter som relativt lite konfliktfylte, og med begrensede miljøulemper. Den foreslåtte økningen vil legge til rette for utbygging av slike småkraftverk, samtidig som tiltakene fortsatt vil være konsesjonspliktige etter vannressursloven § 8, jf. § 25 når de kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget.

En heving av konsesjonsgrensen vil føre til at en større gruppe vannfall ikke får konsesjon med vilkår om konsesjonsavgift, konsesjonskraft og hjemfall. I nasjonal sammenheng er det tale om små anlegg, uten avgjørende betydning for kraftoppdekkingen. Den foreslåtte endringen vil derfor ikke svekke myndighetenes styring og kontroll med vannkraftressursene i nevneverdig grad.

4.3 Konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall

Det foreslås innført en ny bestemmelse om konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett til vannfall. Dagens ordning innebærer som beskrevet i kapittel 2.2.1.5, at konsesjonsbehandlingen er ulik alt etter hvem som står som utleier og leietaker. Etter § 4 kan offentlige leietakere gis konsesjon for erverv av bruksrett og langsiktig disposisjonsrett uavhengig av hvem som er utleier. § 5 angir at private leietakere kun kan inngå avtale om bruksrett eller langsiktig disposisjonsrett i vannfall som er eid av staten, statsforetak eller norske kommuner eller fylkeskommuner. Departementet kan ikke se at denne forskjellsbehandlingen lenger tjener noe praktisk formål. Begrensningen i private leietakeres adgang til å inngå avtaler om bruksrett og langsiktig disposisjonsrett med andre enn staten, statsforetak eller norske kommuner eller fylkeskommuner foreslås derfor fjernet. Av hensyn til faren for omgåelser av hjemfallsordningen må imidlertid adgangen til å gi konsesjon begrenses til de tilfelle der rettigheten enten gjelder vannfall som tilhører staten eller vannfallet tidligere er konsesjonsbehandlet, og det er meddelt konsesjon med vilkår om hjemfall. For at innehavere av vannfall som faller utenfor denne begrensningen skal få adgang til å inngå bruksrettsavtaler eller avtaler om langsiktig disposisjonsrett, står de fritt til å søke om å få konsesjonsbehandlet eiendomsretten til vannfallene. Se forslaget til ny § 3 og merknadene i kapittel 5.3.

4.4 Opphevelse av bestemmelsene om forkjøps- og fortrinnsrett til vannfall

Som beskrevet i kapittel 2.2.1.6 har industrikonsesjonsloven bestemmelser om forkjøps- og fortrinnsrett til konsesjonspliktige rettigheter. Også disse bestemmelsene har som formål å sikre myndighetene styring og kontroll med utnyttelsen av vannkraftressursene slik at disse utnyttes i tråd med allmennhetens interesser. Hensikten med forkjøps- og fortrinnsrett er å gi det offentlige mulighet til å sikre henholdsvis eierskap og bruksrett til en ressurs som samfunnet av ulike grunner verdsetter høyere enn en erverver i markedet. Frem til energiloven trådte i kraft hadde kommuner og fylkeskommuner lokal oppdeckingsplikt, og som ledd i å legge til rette for denne plikten har derfor fylkeskommuner og kommuner frem til nå hatt henholdsvis sekundær og tertiær fortrinnsrett og fylkeskommuner sekundær forkjøpsrett. Gjennom forkjøpsretten kan rettighetshaver tre inn i eventuelle kjøpsavtaler og overta den opprinnelige kjøpers rettigheter og forpliktelser etter avtalen. Rettighetshaver kan dermed overta vannfallet med tilhørende kraftverk til en rimelig pris, det vil si en pris der selgeren ikke kan utnytte strategisk det forhold at samfunnet har høyere betalingsvillighet enn en privat tredjepart. Fortrinnsretten medfører på tilsvarende måte at rettighetshaver kan tre inn som part i en bruksleiekontrakt.

Bestemmelsene om fortrinns- og forkjøpsrett er imidlertid lite forutsigbare og lite treffsikre som virkemiddel for styring og kontroll. Rettighetene kan kun benyttes ved erverv av eiendomsrett eller bruksleieavtale til vannfall som utløser konsesjonsplikt etter § 1. Dagens bestemmelser om forkjøpsrett gjelder samtidig bare ukonsederte vannfall, jf. beskrivelsen i kapittel 2.2.1.6. Det er derfor tilfeldig når disse virkemidlene gir myndighetene styrings- og kontrollmulighet. Samtidig er det fra en økonomisk synsvinkel mindre gunstig å benytte forkjøps- eller fortrinnsretten i forhold til hjemfallsretten, ettersom rettighetshaver må betale for rettighetene som overdras. For selger kan en slik forkjøps- eller fortrinnsrettsbestemmelse føre til at markedsprisen reduseres, fordi kjøperen uten denne retten ser på objektet som mindre attraktivt. Bestemmelsen er derfor til ulempe for selger, men til fordel for rettighetshaver. I gjeldende regelverk er statens frist for å benytte rettighetene satt til 1 år, mens fylkeskommunen eventuelt må benytte den subsidiære forkjøpsretten innen 3 måneder. En lang tidsfrist kan virke hemmende på dynamikken i markedet. Disposisjonene for aktørene involvert i selve transaksjonen eller leieavtalen fryses i perioden før fristens utløp.

Eierskapsnøytralitet innebærer 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. Den endrede rollen til offentlige aktører i kraftnæringen er nærmere omtalt i kapittel 3.2.4. Blant annet har oppdeckingsplikten opphørt. Departementet har på bakgrunn av de nye forhold i energisektoren, hvor fylkeskommunene og kommunene skal behandles på samme måte som de øvrige aktører, kommet til at det ikke lenger er grunnlag for å opprettholde fylkeskommunens subsidiære forkjøpsrett etter gjeldende lov § 9 og fylkeskommunens og vedkommende kommunes subsidiære fortrinnsrett etter § 10. I lovforslaget oppheves disse rettighetene.

Den statlige forkjøps- og fortrinnsrett har aldri vært brukt. Det kan derfor stilles spørsmål ved nødvendigheten med denne bestemmelsen. Utvidelsen av hjemfallsinstituttet fører til at betydningen av forkjøps- og fortrinnsretten som virkemiddel for styring og kontroll reduseres ytterligere. Hjemfallsinstituttet er et vesentlig mer forutsigbart og treffsikkert virkemiddel. Departementet anser derfor hjemfallsretten sammen med den øvrige konsesjonslovgivning som oppstiller konsesjonsplikt, konsesjonsvilkår og adgang til å revidere slike vilkår, for å gi staten tilstrekkelig styring og kontroll med vannkraftressursene. Bestemmelsene om statlig forkjøps- og fortrinnsrett bør på denne bakgrunn oppheves. Dersom det i fremtiden skulle vise seg å oppstå et behov for slike virkemidler, vil bestemmelser om forkjøps- og fortrinnsrett kunne gjeninnføres.

4.5 § 1 fjerde ledd – Unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett

Også i fremtiden vil det være behov for å legge til rette for samfunnsmessig ønskelige rasjonelle omorganiseringer innen energiforsyningen, samt fusjoner av industriselskaper som innehar konsesjonspliktige vannfallsrettigheter.

Departementet har kommet til at hjemmelen for unntak fra konsesjonsplikt etter loven § 1 fjerde ledd derfor bør opprettholdes. Unntak fra forkjøpsrett vil ikke lenger bli aktuelt når forkjøpsretten for staten foreslås opphevet. Det skal likevel minnes om at hovedregelen ved overdragelser av vannfall er konsesjonsbehandling, herunder vilkår om tidsbegrensning og hjemfall. I forbindelse med overdragelser av vannfall som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet og som nå foreslås pålagt vilkår om tidsbegrensning og hjemfall til staten, vil det derfor være adgang til å gi unntak fra konsesjonsplikt ved overdragelse. Tilsvarende vil gjelde øvrige ukonsederte vannfall. Et slikt unntak vil ha betydning for aktørene da overdragelsen ikke vil utløse konsesjonsbehandling etter loven § 2 fjerde ledd post 22.

Ved en slik konsesjonsbehandling fastsettes som hovedregel vilkår som ellers ikke kan fravikes etter lovgivningen på den tid konsesjonen blir gitt. Ettersom det for de fleste vassdrag er gitt reguleringskonsesjon med tilsvarende vilkår, kan ikke departementet se at vilkårene i seg selv vanligvis behøver å være særlig tyngende dersom det gis konsesjon etter industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 22.



TUSSA

Kopi til: adm.sjef

ORDFØRAR

Aksjonærene

VOLDA KOMMUNE	
Løpnr:	001455/03 ORD
13 FEB. 2003	
Affsaker:	03/00548/13
Arkivnr.:	3
Ansvarlig:	
Kasseregister:	

TUSSA KRAFT AS

Langemyra 6
6150 Ørsta

Telefon: 70 04 62 00

Telefaks: 70 04 62 01

E-Post: firmapost@tussa.no

Internett: www.tussa.no

Bankkto: 6562 05 11573

Forctaksregisteret
NO 916929 641 MVA

Dykkar ref.:

Vår ref.:
ED/LT

Journal-/arkivnr.:
TK 00027-/013.00

Dato:
11.02.2003

**FRÅSEGN TIL OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET SINE FRAMLEGG TIL
ENDRINGAR I INDUSTRIKONSESJONSLOVA OG
VASSDRAGSREGULERINGSLOVA SINE VILKÅR OM HEIMFALL MED MEIR.**

Den 3 januar sende vi brev til dykk, der de vart orientert om status for saka om sal og tilbakeleige av fallrettar. Det vart også orientert om Olje- og energidepartementet sitt høyringsnotat om endringar i heimfallsordningar med meir. Styret i Tussa Kraft ser det som viktig at kommunane svarar på høyringa frå departementet. Vi signaliserte då at vi ville sende til dykk vår fråsegn som de eventuelt kunne bruke som grunnlag til fråsegn frå dykk.

Opphavleg var fristen for å gi fråsegn 28 februar. Denne fristen er no endra til 31. mars.

Styret handsama fråsegna på styremøte den 7 februar og vedtok då å sende vedlagde fråsegn til departementet med fleire. Om aksjonærene vil gjere fråsegna si enkel, kan de eventuelt berre gjere følgjande vedtak:

NN kommune er kjent med at Tussa Kraft har gitt fråsegn og NN kommune seier seg samd med Tussa Kraft sine synspunkt.

NN kommune vil spesielt presisere: (her kan de eventuelt utfylle spissa synspunkt)

Bakgrunn

OED la fram høyringsframlegget til endringar i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova fredag den 29 nov. (Heile rapporten er tilgjengeleg på <http://www.dep.no/oed/>)

Hovudpunkt i høyringsnotatet frå departementet:

Skilnaden mellom offentleg og privat eigarskap blir oppheva.

Noko som vil medføre større omsetjelegheit for aksjar. Dette vil truleg auke aksjekursane.

Dette er positivt for eigarane.



Alle konsesjonar gitt etter 1909 får vederlagsfritt heimfall til staten 75 år etter vedtakstidspunktet.

Dette vil også gjelde for dei fallrettane kommunane eig i dag i Tussa, Åmela og Søre Brandal. I dag har Tussa og eller kommunane evigvarande rettar. Vederlagsfritt heimfall vil bety at det skjer ei overføring av økonomiske verdiar frå kraftselskap/kommunar til staten. Dette dreiar seg ikkje berre om økonomiske verdiar, men også om lokaldemokratiet sin plass i høve sentraldemokratiet når det gjeld forvaltning av lokale og regionale ressursar. Framlegget vil forsterke sentraliseringa.

Vertskommunane får 15 % av heimfalne ressursar.


I dag har kommunane rett til inntil 30 %, men då berre av det som er heimfall for i dag og det handlar om dei verka som har privat eigarskap. Grovt kalkulert har kommunar i dag rettar på inntil 5 TWh på nasjonalt nivå. Framlegget vil kunne gi inntil 15 TWh i tillegg. Kommune-Noreg eig i dag mellom 50 og 60 TWh. Så samla sett for kommune Noreg vil ikkje dette vere noko plaster på såret. I tillegg vil dette sannsynlegvis ha størst effekt for dei kommunane som allereie har svært gode kraftinntekter som vertskommunar, og det vil dreie seg om ei vesentleg verdioverføring mellom kommunar. For eigarkommunane i Tussaområdet som er vertskommunar til kraftverk som det kan bli heimfall på, vil eigarskapen omrekna til GWh for alle det gjeld vere vesentleg større enn det som dei eventuelt vil få frå eit heimfall.

Konsesjonsgrensa blir heva frå 1000 nathk til 4000 nathk.

I praksis vil dette seie at verk under 5 MW er konsesjonsfrie og ikkje gjenstand for heimfall. Eit kraftverk på 5 MW vil ha ei årleg omsetning på 3-5 mill kr. I nasjonaløkonomisk samanheng er dette lite og grensa kunne gjerne vore flytta opp til 10 MW. Dette ville også redusere ein del på byråkratiet i samband med eventuell utbygging av småkraftverk. Dei kommunale rettane til konsesjonsavgift og uttak av konsesjonskraft må framleis følgje dagens grenser på 1.000 naturhestekrefter.

Dette til dykkar orientering.

Med vennleg helsing
TUSSA KRAFT AS


Elling Dybdal
Adm.dir.

Vedlegg: Fråsegn

Fråsegn til OED sitt framlegg til endringar i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova sine vilkår om heimfall

1 Generelt

Det vert synt til OED sitt høyringsbrev dgs. 29.11.02.

Denne fråsegna er handsama i styret i Tussa Kraft AS og har klare politiske standpunkt. Desse standpunkta er ikkje i motstrid til selskapet sine langsiktige og rasjonale forretningsinteresser, heller tvert imot - dei er samanfallande. Grunnen til at Tussa oversender fråsegn er at konsernet vil bli direkte og negativt påverka av framlegget til endringa av vilkåra, og dette vil vi meddele departementet direkte.

Tussagrappa disponerer følgjande kraftverk med tilhøyrande nøkkeltal:

Kraftverk	nathk	Installert effekt MW	Årleg produksjon GWh
Tussa	43117	64	258
Åmeia	18402	33	126
Sørbrandal	6313	7,3	40
Bjerdal	3692	3,2	27
Dale	3683	5,2	24
Gjerdsvik	2050	5,2	13
Vatne	1843	2,5	12
Kopa	1691	2,6	17
Ulsteindalen	1050	1,2	4,5
Kolfossen	1038	1,6	10
Vartdal	878	0,4	3,3
Neset	490	0,4	2,5

Tussa er i hovudsak eigd av kommunar på søre Sunnmøre, og eventuelle negative konsekvensar for Tussa, vil ha høvesvise negative konsekvensar for dei.

Aksjonær	A	B	SUM	Prosent
Ørsta kommune	309	747	1056	26,57
Herøy kommune	137	376	513	12,91
Volda kommune	0	484	484	12,18
Tafjord Kraft AS	438	0	438	11,02
Tussa Kraft AS	379	0	379	9,53
Ålesund kommune	0	580	580	14,59
Hareid kommune	0	201	201	5,06
Vanylven kommune	21	176	197	4,96
Ulstein kommune	29	58	87	2,19
Sande kommune	0	28	28	0,70
Hornindal Kraftlag AS	12	0	12	0,30
SUM	1325	2650	3975	100,00

2 Konklusjon

Vi vil gi uttrykk for dei prinsipielle standpunkta våre, samt kommentere enkelte tilhøve knytt til framlegga i høyringsnotatet.

Vi vil sterkt rå til at kommunar og fylke, som ønskjer det, framleis skal kunne ha evigvarande disposisjonsrett til vassfall. Dette kan sikrast i eit langsiktig perspektiv ved at kommunar og fylke skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar og med eit kommunalt heimfall ved utløpet av leigeperioden. Dette kunne truleg vore gjort med mindre modifikasjonar i dagens lovverk, og det kunne faktisk vere ein høveleg modell for staten i høve Statkraft også. Etter vårt syn vil dette vere tilfredsstillande både med omsyn til ESA sine krav om eigarnøytralitet og ønska om å effektivisere bransjen. Viss dette ikkje er ein akseptabel modell, har truleg departementet andre motiv i saka enn effektivisering og eigarnøytralitet. Det vil då vere naturleg å spekulere i om motiva er storstilt statleg nasjonalisering av bransjen. Konsekvensen av dette ville vere ei utholing av eigedomsretten, og tilliten til at staten vil respektere eigedomsrett blir sterkt svekkja. Og det er nærliggjande å spørje om kva er den neste "juvelen" staten vil skaffe seg og kva eigedomsrett staten då vil køyre over.

Dei positive elementa i framlegget kjem klårt i bakgrunnen fordi framlegget i praksis vil gjere slutt på den lokale og regionale eigarskapen. Dette er ikkje berre ei energipolitisk sak, men også ei industripolitisk sak. Kraftselskapa har vore, er og vil vere svært viktige støttespelarar i utviklinga av lokalsamfunn. Med den utviklinga vi ser med nedlegging og utflagging av industriarbeidsplassar, vil truleg kraftselskapa bli endå viktigare for lokalsamfunna framover. Ein annan konsekvens av framlegget vil vere at makt blir flytta frå lokaldemokratiet til sentraldemokratiet. Vi er overtydde om at lokaldemokratiet er betre skikka enn sentraldemokratiet til å forvalte dei lokale og regionale ressursane som kraftselskapa i dag rår over.

Viss heimfallsordninga skulle bli gjennomført i samsvar med framlegget, vil Tussa Kraft AS som er ei eiga juridisk eining etter norsk lov, krevje erstatning for tapa vi vil bli påført. For oss ville det vere naturleg å krevje marknadsverdi på heimfallstidspunktet med oppgjer då. Ein slik oppgjersmåte vil medføre at det med omsyn til eit eventuelt aksjesalstidspunkt ville vere økonomisk indifferent når eigarar sel seg ut i forhold til heimfallstidspunktet. På denne måten ville ein også unngå at det vart eit stort salsomfang med det same lovendringa vart sett i verk.

Oppsummering i prioritert rekkjefølgje

- I. Kommunar og fylke må framleis ha rett til å ha evigvarande eigarskap i konsesjonsplichtige fallrettar og ha rett til å leige dei ut til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar og med kommunalt heimfall til utleigar av kraftverk og anlegg etter leigeperioden.
- II. Om det ikkje blir opna for punkt I, må heile heimfallsordninga opphevast, eventuelt med statleg forkjepsrett.
- III. Om det ikkje blir opna for punkt II heller, må kravet vere full marknadsbasert økonomisk kompensasjon for alle som får redusert rettane sine.

Det er positivt at det blir teke sikte på at lovverket legg til rette for eigarnøytralitet i kraftbransjen. Dette vil gjere eigarpartar i kraftbransjen meir omsetjelege, noko som truleg vil auke eigarane sine verdiar. I neste omgang vil dette leggje press på selskapa til å levere betre resultat og bransjen som heilskap vil bli meir effektiv. Ein føresetnad for dette er sjølvstøtt eigarskapsoverdragingar ikkje skal krevje konsesjonshandsaming utover det annan norsk industri er pålagt. Vidare er det positivt at departementet har føreslege å auke grensene for konsesjonsplikt frå 1.000 naturhestekrefter til 4.000 naturhestekrefter. Denne grensa kunne gjerne vore heva ytterlegare. Då vi lever i langsiktig symbiose med lokalsamfunna der vi driv, ser vi det som naturleg at dei kommunale rettane til konsesjonsavgift og uttak av konsesjonskraft framleis følgjer dagens grenser på 1.000 naturhestekrefter.

3 Prinsipielle standpunkt

3.1 Heimfallsreglar

Statleg kontroll og styring av naturressursar er grunngevinga for at så godt som alle kraftverk over 4000 naturhestekrefter skal bli underlagt eit statleg heimfall. Etter vårt syn har departementet i liten grad utgreia andre heimfallsmodellar som kan sikre dei overordna politiske omsyna utan å gripe inn i eigedomsretten. Det eksisterer ei rad slike modellar, kommunalt heimfall, ressursheimfall, opsjonsalternativ der det vert gitt lovheimel for å kunne påleggje heimfallsvilkår dersom viktige samfunnsomsyn tilseier det og transaksjonsheimfall som er utløynt av reelle sal eller omdanningar.

Etter synet vårt finst det klare og gode alternativ til det som departementet har føreslege, og vi vil difor sterkt rå til at kommunar og fylke, som ønskjer det, framleis skal kunne ha evigvarande disposisjonsrett til vassfall. Vi vil føreslå at dette blir gjort ved at kommunar og fylke skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar og med eit kommunalt heimfall ved utløpet av leigeperiode. Grunnen til at kommunar og fylke må få halde fram med slik disposisjonsrett er at kraftverdiane i Noreg i stor grad har vorte skapt gjennom lokal dugnad. Det har då vore ytt konkret arbeidsinnsats og drive pengeinnsamling og utan at staten har vore særleg medverkande. At staten no på denne måten vil røve til seg verdiar som er basert på lokale ressursar og skapt gjennom lokal dugnadsinnsats, verkar både historieløst og umoralsk.

Situasjonen i dag er at staten i grove trekk gjennom sin eigarskap kontrollerer eller har dominerande posisjon på i underkant av 50 % av norsk vasskraftproduksjon. I tillegg har storsamfunnet i dag sikra seg ein vesentleg del av grunnrenta frå vasskrafta i form av skattar og avgifter. Det verkar noko panikkarta at staten i ein slik situasjon må sikre seg 100 %.

3.2 Økonomiske konsekvensar

Framlegget inneber at det blir slutt på lokalt eigarskap til produksjonsselskapa. Eigedomsretten, kapitalen og styringa blir overført til staten utan kompensasjon. Etersom ein stor del av energiverksemdene er eigd av fylkeskommunar og kommunar, har lovframlegget stor regionalpolitisk verknad. Konsekvensane på dette området er klart negative for lokal Noreg. Framlegget medfører også at medan staten overtek selskapsaktiva, blir kommunane sitjande att

med gjelda. Denne skal nedbetalast før eigedomsretten blir overført og får på den måten innverknad både på lånevilkår og det utbyte eigarane kan få.

Framlegget inneber overføring av millionbeløp frå Tussakommunane (20-40 mill kr no med dagens pengeverdi) og milliardbeløp (2-5 mrd. kr no med dagens pengeverdi) frå kommunane og fylka i landet.

Medan eigarkommunane ikkje blir tilbode kompensasjon, skal vertskommunane gjevast milliardverdiar på heimfallstidspunktet. Dei same kommunane nyt allereie og med dagens ordningar godt av store konsesjonskompensasjonar. Med den store omlegginga som er føreslått er det nærliggjande å spørje kva som er den historiske lovgrunngevinga for at vertskommunane skal få inntil 15 % av alt heimfall, eller opptrer departementet politisk taktisk for å splitte eventuell kommunal motstand mot omlegginga.

3.3 Erstatning

Framlegget medfører at eigedomsretten til kraftverk generelt blir overført frå kraftselskap til staten om vel 75 år utan noko form for erstatning anna enn til private eigarar i kraftselskap. Standpunktet vårt er at ei eventuell endring må gjennomførast utan at selskapet sin verdi blir redusert og dermed eigarane sine verdiar. Dei fleste energiverk er i dag aksjeselskap og er eigne juridiske einingar etter norsk lov og har då sjølvstøtte eigne rettmessige krav til å få kompensasjon for frårøva rettar. Om departementet kanskje har det juridiske på si side, har dei i alle fall ikkje støtte sett frå ein moralsk ståstad. Store kraftverdiar i Noreg har opp gjennom historia vorte skapt gjennom lokal dugnadsinnsats. Det vart då ytt konkret arbeidsinnsats og drive pengeinnsamling og utan at staten har vore særleg medverkande. At staten no på denne måten vil røve til seg verdiar som er basert på lokale ressursar og skapt gjennom lokal dugnadsinnsats, verkar både historieløst og umoralsk. Ei eventuell erstatning må svare til full marknadsvardi for dei heimfalle anlegga og med oppgjer på heimfallstidspunktet. Ein slik oppgjersmåte vil medføre at det med omsyn til eit eventuelt aksjesalstidspunkt ville vere økonomisk indifferent når eigarar sel seg ut i forhold til heimfallstidspunktet. På denne måten ville ein også unngå at det vart eit stort salsomfang med det same lovendringa vart sett i verk.

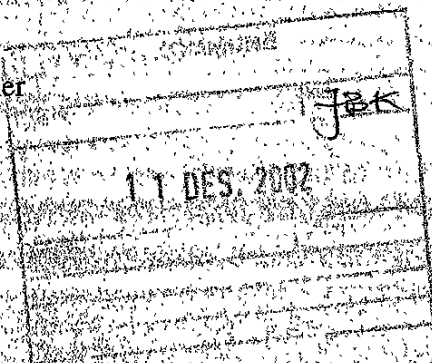
3.4 Grense for konsesjonsplikt

Det er gjort framlegg om at grensa for konsesjonsplikt blir heva frå 1000 naturhestekrefter til 4000 naturhestekrefter. Tilsvarande om lag 5 MW installert effekt. Denne vinteren, men også den generelle forsyningssituasjon gjer det viktig at det blir lagt til rette for nyinvesteringar. Det er framleis potensiale for småkraftverk i Noreg, og for å få utvikla prosjekta, er forenkla konsesjonsprosedyre eit viktig element. Det vil også vere i tråd med ønska om effektivisering av statleg byråkrati. På denne bakgrunn ser vi gjerne at grensa for konsesjonshandsaming blir heva ytterlegare. I økonomisk samanheng vil eit kraftverk på 5 MW ha ei årleg økonomisk omsetning på 3-5 mill kr. Behovet for eit eventuelt statleg heimfall av så små anlegg burde også vere lite.

Vi ser det som naturleg at dei kommunale rettane til konsesjonsavgift og uttak av konsesjonskraft framleis følgjer dagens grenser på 1.000 naturhestekrefter.



Kommuner
Fylkeskommuner
KS Bedrifts medlemmer



(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 2002/00991-6
Arkivkode: S00
Saksbehandler: Jan F. Andersen-Gott
Deres referanse:
Dato: 05.12.2002

Høring av forslag til endringer i reglene om hjemfall

Olje- og energidepartementet (OED) sendt den 29. november 2002 ut sitt forslag om endringer i reglene om hjemfall m.m. på høring. OED har ikke sendt høringsdokumentet til kommuner og bedrifter som blir berørt av forslaget. KS og KS Bedrift sender derfor med dette brevet ut OEDs høringsdokument på høring til samtlige kommuner, fylkeskommuner og energibedrifter som er medlem av KS Bedrift.

1. Kort om høringssaken

OED foreslår å innføre hjemfall av alle offentlig eide vannfall om 75 år regnet fra og med ikrafttredelsen av lovendringen. Forslaget innebærer at bedrifter som i dag kontrolleres av kommuner og fylkeskommuner vederlagsfritt må overføre sine produksjons- og reguleringsanlegg med vannfall til Staten i 2079.

Samlet hjemfall i 2079 vil innebære en overføring av eiendeler fra kommuner og fylkeskommuner til Staten som i dag har en økonomisk verdi på et sted mellom NOK 160 til 200 milliarder. Saken griper rett inn i forholdet mellom stat og kommuner.

Videre foreslår OED å endre andre regler som relaterer seg til situasjonen i det hjemfallstidspunktet nærmer seg. I tillegg fremmes det forslag om endringer av enkelte andre regler som ikke har betydning for hjemfallsinstituttet.

Vi vil her først redegjøre for OEDs forslag til endringer før vi går nærmere inn på selve høringsprosessen.

2. OEDs forslag til endringer

2.1 Forslagene

OED fremmer i sitt høringsdokument forslag til endringer i henholdsvis industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, begge av 14. desember 1917.

BREV ADRESSERES TIL FORBUNDET

KONTORADRESSE
Haakon VII gt. 9
0161 OSLO

POSTADRESSE
Postboks 1378 Vikta
0114 OSLO

TELEFON
24 13 26 00

TELEFAKS
22 83 22 22
22 83 17 86
22 83 62 92
- KS Arbeidsgiver

E-POST/INTERNETT
ks@ks.no
www.ks.no

BANKGIRO
8200.01.65189

Forslagene kan deles i to hoveddeler og er i korte trekk som følger:

2.1.1 Hjemfall og hjemfallsrelaterte regler

- a) Innføring av konsesjoner med vilkår om hjemfall av alle vannfall med produksjons- og reguleringsanlegg kjøpt etter 1909 som eies av offentlig eide selskaper om 75 år regnet fra ikrafttredelse av lovendringen. Dvs. samlet hjemfall i (2004+75) 2079
- b) Pålegge samtlige eiere plikt til selv å innhente konsesjoner med vilkår om hjemfall fra myndighetene etter lovendringen og selv bekoste tinglysningen av konsesjonene
- c) Innføring av hjemler for pålegg og sanksjoner fra myndighetene for å sikre at anleggene er i driftsmessig tilfredsstillende stand i forbindelse med hjemfall
- d) Oppheve eiers plikt til garantistillelse for konsesjonsavgifter som påløper etter at anlegget er hjemfalt til Staten

2.1.2 Overdragelser og konsesjoner

- a) Innføring av likestilling mellom offentlig kjøpere 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 m.m.
- b) Opphevelsen av lovbestemte fylkeskommunale- og kommunale forkjøps- og fortrinnsretter ved salg eller utleie av vannfall som ikke er konsedert
- c) Heving av grensen for konsesjonsplikt
- d) Lovfesting av forvaltningspraksis vedrørende konsesjonsplikten ved kjøp av mer enn 90 % av aksjene i kraftprodusenter

OED varsler også at praksisen vedrørende fordelingen av verdier mellom stat og vertskommuner i forbindelse med hjemfall skal endres. Vertskommunene skal etter deres forslag få en mindre andel av de hjemfalte verdiene sammenlignet med det som følger av dagens praksis.

2.2 Bakgrunnen for forslagene

2.2.1 Hjemfall og likestilling av kjøpere - EFTA Surveillance Authority (ESA)

Forslaget om innføring av konsesjoner med vilkår om hjemfall om 75 år av offentlig eide selskapers vannfall med kraftproduksjons- og reguleringsanlegg (punkt 2.1.1.a) er initiert av ESAs krav om likestilling mellom offentlige kjøpere på den ene siden og private og utlendinger på den andre siden.

Innføringen av likestillingen mellom offentlig kjøpere på den ene siden og private på den andre siden i forbindelse med søknad om konsesjon for kjøp/leie av vannfall m.m. (punkt 2.1.2.a) er antageligvis reelt motivert av at ESA ellers vil fremsette et slikt krav dersom Norge ikke endrer reglene på eget initiativ.

2.2.2 Øvrige forslag

OEDs øvrige forslag er motivert av OEDs egne ønsker om endringer i reglene for å oppnå det som etter OEDs mening vil gi bedre regler ved kjøp og salg av vannfall og for bedre håndtering av hjemfall når hjemfallstidspunktet nærmer seg. Disse endringene følger ikke av pålegg eller forventninger om pålegg fra ESA.

2.3 KS og KS Bedrifts syn på forslagene

2.3.1 Hjemfall - Punkt 2.1.1.a

a) *KS' syn på hjemfall og OEDs forslag*

OED begrunner forslaget med behov for likestilling for å sikre en mer effektiv organisering av kraftbransjen og bedre ressursutnyttelse. OED avviser at EØS-avtalen omfatter norsk vannkraftproduksjon, men departementets forslag tilfredsstillende likevel ESAs krav. KS og KS Bedrift ser at det er vanskelig å unngå ESAs krav og at endringene derfor er tvingende selv om OED velger å begrunne de på en annen måte.

KS' sentralstyre fattet den 17. juni 2002 prinsippvedtak om å gå inn for en videreføring av hjemfallsinstituttet. KS er derfor tilfreds med at OED ikke foreslår en opphevelse av hjemfallsinstituttet. Derimot er KS sterkt uenig i OEDs utforming av nye regler om hjemfall.

OEDs forslag vil for mange oppfattes som et salgspress i det vannfallene med anlegg vil falle i verdi jo nærmere en kommer hjemfall. For å unngå et slikt verdifall er en nødt til å selge innen rimelig tid etter innføringen av OEDs forslag. Et slikt salgstras følger også av rapporten OED selv har bestilt av ECON.

b) *Transaksjonsmodellen*

KS fremmet derfor i møte med OED den 28. juni 2002 et annet alternativ. Alternativet blir omtalt som transaksjonsalternativet eller transaksjonsmodellen.

Kort fortalt innebærer modellen at alle fremtidige kjøpere, enten det er offentlige selskaper, private eller utlendinger fra nå av underkastes vilkår om hjemfall om 75 år regnet fra ervervet av vannfallet. Tilsvarende må det settes vilkår ved erverv av kvalifiserte andeler av selskaper som eier vannfall for å unngå omgåelser.

Dagens kommunale og fylkeskommunale eiere som ønsker å forbli eier vil derimot ikke bli underkastet vilkår om hjemfall så lenge selskapet forblir i deres hender og skånes derfor for verdifallet og derav salgspresset.

OED har konsekvent avvist modellen, nå sist i sitt høringsdokument, ettersom OED mener den vil være reguleringsteknisk vanskelig, ha innelåsningseffekt (dvs bidra til at kommuner og fylkeskommuner ikke selger) og kan være noe usikker i forhold til EØS-avtalen. Disse anførselene og antagelsene er etter KS' vurdering uriktig. Modellen kan innføres på en reguleringsteknisk tilfredsstillende måte, har neppe noen innelåsningseffekten og vil ved riktig utforming tilfredsstillende EØS-avtalen.

Selv om ESA har pålagt Norge å foreta endringer har Norge mer enn nok tid til å utrede transaksjonsmodellen. For OEDs del burde dette heller ikke være problematisk ettersom OED fortsatt fastholder at forvaltningen av norske vannkraftressurser faller helt utenfor EØS-avtalen.

c) *Erstatningsansvar*

Det kan ikke utelukkes at OEDs forslag vil kunne utløse et betydelig erstatningsansvar etter Grunnloven § 105 om erstatning ved ekspropriasjon. OED utelukker heller ikke det selv i sitt høringsdokument. Vi nøyer oss her med å vise til senere omtalte utredning fra Simonsen Føyen Advokatfirma DA.

2.3.2 Likestilling av kjøpere - punkt 2.1 2.a

Norges EØS-rettslige forpliktelser innebærer antageligvis også at vilkårene for å få konsesjon for offentlige kjøpere på den ene siden og private og utlendinger på den andre, må gjøres like. KS ser derfor at Norge er nødt til å endre reglene slik at en oppnår tilstrekkelig likestilling.

2.3.3 Øvrige forslag - punktene 2.1.1.b-d og 2.1.2.b-d og vertskommunens andel

Som nevnt er Norge under press til å endre reglene slik at utlendinger og private likestilles. Derimot foreligger det hverken press fra ESA eller noe umiddelbart og påtrengende behov for å endre de øvrige reglene som OED foreslår å endre. De øvrige endringsforslagene vil kunne ha stor materiell betydning. Forslagene har ikke vært utredet av eksterne offentlig nedsatte utvalg med representanter fra alle berørte parter.

KS og KS Bedrift mener derfor at disse forslagene til endringer må avvises i denne omgang. OED bør heller nedsette et bredt sammensatt lovutvalg med representanter fra alle berørte organisasjoner og statlige etater. Dette utvalget kan så utrede behovet for endringer og fremmer eventuelle forslag til endringer i reglene.

3. Salgsinntekter og statlige overføringer til kommuner/ fylkeskommuner

Salg av kraftselskaper og aksjer i slike selskaper vil gi kommuner og fylkeskommuner betydelige midler som er lett tilgjengelig. Finansdepartementet har allerede i dag fokus på kommuner og fylkeskommuners tilgang til egne midler som følge av salg av kraftselskaper.

Årsaken er at tilgangen til slike midler kan ha betydelig innvirkning på den individuelle kommunes økonomi, den samlede kommuneøkonomien foruten den aggregerte etterspørselen av varer og tjenester i Norge. En for stor økning av tilgangen til slike midler vil kunne føre til nedskjæringer i statlige overføringer til kommuner eller andre inntektskilder for kommuner og fylkeskommuner.

Verken OED eller Finansdepartementet har offisielt utredet denne siden av konsekvensene av endringene i reglene om hjemfall. Denne usikkerheten gjør seg særlig gjeldende for OEDs forslag til regler om hjemfall da dette forslaget i større grad vil føre til et offentlig nedsalg sammenlignet med Transaksjonsalternativet. Denne effekten av OEDs forslag bør utredes før det kan tas en endelig beslutning om hvordan fremtidens regler om hjemfall bør utformes.

4. Høringsprosessen

4.1 Høringsfrist

OED har satt den korteste fristen som kan benyttes uten å gjøre unntak fra reglene om høringer av forslag til lovendringer. Høringsuttalelser må være mottatt av OED innen tre måneder, dvs. senest fredag 28. februar 2003.

4.2 Hvem som kan avgi høringsuttalelser

4.2.1 Medlemmenes egne høringsuttalelser

Alle kommuner, fylkeskommuner og KS Bedrifts medlemmer kan avgi egne høringsuttalelser til OED. KS og KS Bedrift ber om å få tilsendt kopi av de høringsuttalelsene som går direkte fra medlemmene til OED slik at de kan være med å danne grunnlaget for vår uttalelsene til OED.

4.2.2 KS og KS Bedrifts høringsuttalelser

KS og KS Bedrift vil som sagt avgi høringsuttalelser og oppfordrer derfor medlemmene til å gi skriftelige og muntlige innspill til KS og KS Bedrift. Dessverre har OED som tidligere nevnt benyttet seg av minimumsfristen for høringer hvilket gir våre medlemmer og KS og KS Bedrift knapp tid. KS uttalelse må styrebehandles i KS' sentralstyre og det bes derfor om at innspill og kopier av høringsuttalelser kommer inn i så god tid som mulig før utløpet av høringsfristen.

4.3 Høringsdokumentet og annet grunnlagsmateriale

Følgende dokumenter er vedlagt dette brevet:

- a) OEDs høringsdokument med oversendelsesbrev fra OED
- b) Brev fra KS og KS Bedrift til OED datert 3. juli 2002
- c) Brev fra KS og KS Bedrift til OED datert 10. oktober 2002
- d) Brev fra KS og KS Bedrift til OED datert 24. oktober 2002

Videre viser vi til *Utredning om hjemfall og endringer i reglene om hjemfall* datert mai 2002. Utredningen er utarbeidet av Simonsen Føyen Advokatfirma DA på vegne av KS og KS Bedrift. Den er lagt ut på vår internettside: [www.ks-bedrift/generelt/KS Bedrift mener eller Medlemsnett/energi/interesse/næring](http://www.ks-bedrift/generelt/KS%20Bedrift%20mener%20eller%20Medlemsnett/energi/interesse/næring).

Brevene gir en innføring i OEDs forslag og Transaksjonsalternativet. De angir både fordeler og ulemper ved de ulike alternativene. Utredningen gir en samlet oversikt over hovedalternativene Norge har i forbindelse med endringer i reglene om hjemfall og som antas å være overensstemmende EØS-avtalen og ESA.

4.4 Kontaktperson hos KS og KS Bedrift

Innspill, spørsmål og andre henvendelser i forbindelse med høringen av OEDs forslag kan rettes til dir. Jan Fredrik Andersen-Gott i KS Bedrift som har ansvaret for KS og KS Bedrifts oppfølging av saken. Tlf 24 13 29 37/mobil 97 09 82 83 e-post: jan.andersen-gott@ks.no


4.5 Allmannamøter

KS, KS Bedrift og LVK vil sammen arrangere fellesmøter for kommuner, fylkeskommuner og energibedrifter rett etter nyttår hvor det redegjøres nærmere for forslagene og svares på spørsmål. Se nærmere om tid og sted på neste side.

4.6 Direkte kontakt med juridiske rådgivere

De som ønsker en særlig innføring i juridiske sider ved høringssaken kan også kontakte Simonsen Føyen Advokatfirma DA v/Peter Aall Simonsen, C.J. Hambros Plass 2 C, Oslo tlf 21 95 55 00.

Med vennlig hilsen


Ølav Ulleren
Adm.direktør


Jan F. Andersen-Gott
Direktør KS Bedrift

Vedlegg
Kopi: LVK

OBS! OBS! INFORMASJONSMØTER OM HJEMFALL!

KS, KS Bedrift og LVK holder felles informasjonsmøter som følger:

**1. Oslo mandag 6. januar 2003 kl. 1000 – 1600 i KS-huset
Haakon VII's gt. 9**

**2. Bodø mandag 13. januar 2003 kl. 1100 – 1700 på Radisson
SAS hotellet.**

Deltakeravgift kr 500,- som dekker kaffe, lunch og møtelokale.

Påmelding til Grethe Johansen på tlf 24 13 29 38 eller e-mail
grethe.johansen@ks.no

Innen 19. desember, kl. 1500.