

<i>Styre, råd utvalg m v</i>	<i>Møtested</i>	<i>Møtedato</i>
Styret	Herøy	8. – 9. desember 2004
Sak nr. 109/04	Hjemfallutvalgets innstilling	

Innledning.

Hjemfallssaken gjelder hvem som skal eie vannkraftressursene i Norge, og dermed ha styringen over Norges viktigste landbaserte næring, eiendomsretten til våre naturressurser og landets grunnleggende infrastruktur. Norge er fullt ut avhengig av vannkraftproduksjonen, og eierskapet til denne berører også viktige beredskaps- og forsyningssikkerhetsspørsmål. Våre vassdrag er store deler av vårt naturmiljø.

Dette blir uten tvil en av de viktigste politiske sakene i årene framover. Det er derfor viktig at regionrådet setter seg grundig inn i denne saken og setter av ressurser for å arbeide med saken.

For å danne seg et bilde av saken har jeg valgt å sakse det viktigste innholdet av sammendraget i NOU- en (NOU 26 -2004). Jeg har videre forholdt meg til LVK og KS uttalelser i saken. LO, KS og LVK har gitt ut en felles pressemelding om saken . Denne følger som vedlegg.. Medlemmene fra disse organisasjonene utgjør mindretallet i utvalgsinnstillingen (Felix, Lund og Nordlund). For de som ønsker dybdekunnskap anbefales gjennomgåelse av NOU – en som er utlagt på ODIN.

Utdrag fra sammendraget i NOU 26/2004

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

Spørsmålet om fremtidig hjemfall rører ved sentrale holdninger til disponering av våre naturressurser. Vassdragene representerer fornybare og evigvarende ressurser av stor nasjonal verdi, både økonomisk og miljømessig. I dag er kraftproduksjon den viktigste økonomiske utnyttelsen. Vannkraften utgjør 99 prosent av kraftproduksjonen i landet, og er av grunnleggende betydning for verdiskapingen og velferden. Norge har et unikt fortrinn i å utnytte disse naturressursene til kraftproduksjon. For å sikre at vassdragsressursene blir utnyttet på best mulig måte ut fra samfunnets interesser nå og i fremtiden, er det nødvendig med et godt utbygd system av økonomiske og administrative virkemidler.

Deregulering, omstrukturering og internasjonalisering av energimarkedene i Europa har ført til at rammene rundt norsk vannkraftproduksjon og elforsyning er under vesentlig omstilling. Etter energilovens ikrafttrekken har norsk kraftsektor gjennomgått en betydelig

omstrukturering. Kraftsektoren er i større grad preget av ordinær forretningsvirksomhet og eierne stiller strengere krav til lønnsomhet i virksomheten enn tidligere. Sektoren er fortsatt dominert av offentlige eiere. Kommuner og fylkeskommuner eier i dag drøyt 40 prosent av produksjonskapasiteten her i landet. Staten eier gjennom sitt direkte og indirekte eierskap nesten 50 prosent, mens private aktører eier om lag 10 prosent¹.

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

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

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

Det er en generell målsetting ved ny lovgivning at regelverket skal gis en oversiktlig og lett tilgjengelig utforming. Samtidig bør lovgivningen i størst mulig grad legge til rette for forutsigbarhet og transparens for brukerne. Hensynet til forenkling, og en forutsigbar og transparent lovgivning, må imidlertid veies mot andre sentrale hensyn. Lovverket skal fungere effektivt og være tilstrekkelig robust slik at det ikke åpnes for omgåelser av regelverket. Videre er det nødvendig at lovverket er fleksibelt nok til å ivareta alle relevante hensyn og interesser i et samfunn i konstant endring.

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

Dagens hjemfallsordning innebærer en særordning til fordel for offentlige eiere. Regelverket har tilrettelagt for å opprettholde og utvikle et omfattende offentlig eierskap. Gjennom dette eierskapet har myndighetene hatt mulighet til å påvirke utnyttelsen av vannkraftressursene, i tillegg til å sikre at inntekter fra kraftproduksjonen har tilfalt det offentlige. Gjeldende lovverk med hjemfall av kun en mindre andel av den totale kraftproduksjonen gir imidlertid mindre mulighet til helhetlig vurdering av ressursbruken. Hjemfall i den nåværende form kan derfor være mindre tilfredsstillende som styringsinstrument.

De ulike rammevilkårene for offentlige og private aktører har medført flere uheldige konsekvenser i tiden etter at det konkurransebaserte kraftmarkedet ble etablert, blant annet er eierskapsstrukturen i kraftsektoren blitt svært kompleks. Ulike rammevilkår for offentlige og private aktører begrenser mulighetene for å omdisponere eiendelene i kraftforsyningen, noe som reduserer dynamikken i kraftsektoren. I sin vurdering slår utvalgets EØS-utreder fast at dagens regelverk strider mot EØS-avtalens forutsetninger om fri etableringsrett og frie kapitalbevegelser. Utvalget konkluderer med at en videreføring av dagens regelverk verken er et samfunnsøkonomisk eller rettslig ønskelig alternativ.

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

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

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

Ved partielt hjemfall beholder konsesjonæren en eierandel ved hjemfallet. Dette gir konsesjonæren en trygghet for deltagelse i den videre drift, både fysisk og finansielt. Eiendomsretten for øvrig blir overført til staten vederlagsfritt. Det videre eierskapet utøves i fellesskap mellom konsesjonær og staten. For å øke forutberegneligheten for staten og konsesjonæren kan valget av videre driftsform og organisering avklares innen en fastsatt tid før hjemfallet. For å ivareta ulike samfunnsmessige hensyn, gis staten en innløsningsrett til konsesjonærens eierandel på nærmere fastsatte vilkår. Hvilke styringsmuligheter den statlige eierandelen gir vil blant annet avhenge av hvordan terskelen for statens innløsningsrett defineres, og hvilke føringer det legges på organisering og drift av anleggene.

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

Felles for alle de aktuelle hjemfallsmodeller er at staten på hjemfallstidspunktet kan beslutte om det skal gis konsesjon til videre kraftproduksjon, og vilkårene i slike konsesjoner. De eiermessige beføyelser som staten kan utøve på bakgrunn av hjemfallet vil imidlertid avhenge av hvilken hjemfallsmodell som velges. Kontroll med ressursutnyttelsen i vassdragene, som er noe annet enn overføring av eiermessige beføyelser til staten, vil staten til en viss grad kunne

ivareta ved hjelp av tidsbegrensede konsesjoner og andre virkemidler som står til rådighet for staten i egenskap av regulator og konsesjonsmyndighet.

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

Utvalget har vurdert to ulike implementeringsalternativer for et nytt hjemfallsregime. I Olje- og energidepartementets høringsnotat fra 2002 ble det foreslått at ny konsesjon med hjemfallsvilkår skulle pålegges fra lovendringstidspunktet; *lovtidspunktmodellen* .

Ved *transaksjonsmodellen* inntreffer også et tradisjonelt hjemfall² , men hjemfallsregelen utløses først i det dagens offentlige eiere selger en bestemt eierandel eller foretar andre beskrevne transaksjoner. Uten slike transaksjoner videreføres dagens tidsbegrensede konsesjoner.

Argumentet for en transaksjonsavhengig implementering er at en slik regel vil være mindre inngripende i forhold til nåværende eiere av offentlige selskap og at den vil redusere det salgspresset som alle endringer i hjemfallsreglene kan føre til. Det skyldes at disse fremdeles vil ha evigvarende konsesjoner uten hjemfallsvilkår så lenge de velger å opprettholde sitt eierskap i hovedsak som i dag. En transaksjonsmodell kan utformes på en rekke ulike måter. Blant annet må det fastsettes regler for hvor omfattende endringer i eierskapet som eventuelt skal tillates uten at hjemfallsvilkår innføres. Ordningen innebærer et komplisert regelverk. Avhengig av den nærmere utforming kan ordningen på den ene side medføre uthuling og omgåelse av regelverket, og på den annen side innelåsing og ineffektiv eierstruktur. Utvalgets EØS-utreder mener at transaksjonsmodellen ikke er forenlig med EØS-avtalen.

Utvalgsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund er ikke enige i denne beskrivelsen fra utvalgets flertall. Det vises for så vidt til den felles særmerknad i **kapittel 9.3.2.3.** og **kapittel 10.4.3.** .

Utvalgsmedlem Storødegård viser til særmerknad i **kapittel 10.4.1.** .

Utvalget har også 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. Et slikt institutt kan imidlertid medføre usikkerhet i forhold til statens fremtidige anvendelse av instituttet. Det synes vanskelig å forene de samfunnsbehov som hjemfallsinstituttet skal dekke med konsesjonærenes behov for forutberegnelighet. Ingen i utvalget anbefaler denne modellen.

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

Hjemfallets innhold

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

Medlemmene Martinsen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgard og Vestbakke foreslår et partielt hjemfall som omfatter 2/3 av fall og kraftanlegg. Den resterende 1/3 forblir hos konsesjonæren, dog med en innløsningsrett for staten mot full erstatning, hvis særlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Disse medlemmer viser til at forslaget vil ivareta sentrale hensyn som nasjonal ressurskontroll, offentlige inntekter og effektiv ressursutnyttelse, samtidig som det søkes lagt til rette for at konsesjonæren skal ha reell mulighet for videre drift etter konsesjonstidens utløp. Disse medlemmer legger til grunn at konsesjonæren og staten selv rår over sine respektive andeler av kraftproduksjonen, magasin og vanntilsig, men at konsesjonæren skal ha rett til å forestå den videre driften med mindre særlige hensyn tilsier en annen ordning. Det legges til grunn at staten og konsesjonæren i fellesskap beslutter hvorledes videre drift av anlegget skal organiseres, basert på forutsetninger om forretningsmessig drift og at partenes ansvar er begrenset til sin andel av selskapsaktiva.

Medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen foreslår en modell med tradisjonelt hjemfall til staten med kompensasjon i form av etteroppgjør til konsesjonær. Disse medlemmer foreslår at kompensasjonen skal tilsvare 20 prosent av det hjemfalte markedsverdi, og at staten ut fra gitte rammer skal stå fritt til å beslutte om oppgjøret skal skje i form av økonomisk vederlag eller eierandel.

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

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

Medlemmene Felix, Lund og Nordlund går prinsipielt inn for transaksjonsmodellen, som innebærer at dagens offentlige eiere kan beholde sine konsesjoner uavkortet, inntil nærmere bestemte transaksjoner utløser de nye konsesjonsreglene og hjemfall. Subsidiært går disse medlemmer inn for den såkalte rettighetsmodellen, hvor like konsesjonsregler med hjemfall gjøres gjeldende fra lovtidspunktet, men hvor offentlige eiere som blir fratatt sine opprinnelige evigvarende konsesjoner på hjemfallstidspunktet, gis rett til en andel av det hjemfalte anlegg, tilsvarende en verdi på 45 prosent. Disse modellene er nærmere beskrevet i

medlemmenes felles særmerknad, inntatt i **kapittel 10.4.3.** . Disse medlemmene forutsetter at et valg mellom de to modellene, bør utstå til den norske stat har ryddet de rettslige uklarheter i forhold til EØS-avtalen av veien.

I utredningen fremlegges det forslag til lovtekst basert på forslaget fremsatt av medlemmene Martinsen, Remmen, Ryssdal, Storødegård, Sørgard og Vestbakke. Mindretallet Hauge, Høisveen og Karlsen fremlegger lovtekst basert på deres forslag til hjemfallsmodell.

Konsesjonsperiodens lengde

Utvalgets flertall, medlemmene Hauge, Høisveen, Karlsen, Martinsen, Ryssdal, Storødegård og Sørgard , legger til grunn en konsesjonsperiode på 75 år. Flertallet viser til at dette vil styrke effektiviteten i kraftsektoren, og avbøte det verditapet en tidsbegrenset konsesjon med hjemfall kan ha for offentlige aktører. Flertallet kan ikke se at en utvidelse av konsesjonsperioden fra 60 til 75 år i nevneverdig grad vil svekke hjemfallsordningen som virkemiddel for en helhetlig vurdering av ressursforvaltningen i et langsiktig perspektiv.

Mindretallet, medlemmene Felix, Lund, Nordlund, Remmen og Vestbakke , foreslår at gjeldende konsesjonsperiode på 60 år videreføres. Disse medlemmer viser til at konsesjonstiden i lovverket helt frem til i dag har vært 60 år, og at dette er mer enn tilstrekkelig tid til både nødvendige avskrivninger og tilfredsstillende avkastning av de foretatte investeringer. Disse medlemmer viser videre til at vår generasjon bør utvise varsomhet med å treffe bestemmelser som kan ha vidtrekkende betydning for flere senere generasjoner.

Implementeringen av nye hjemfallsregler

I forhold til implementering vil *flertallet, alle unntatt Felix, Lund og Nordlund*, anbefale lovtidspunktmodellen. Utvalget har foretatt grundige vurderinger av ulike former for transaksjonsbasert implementering av eiernøytralt hjemfall. For flertallet har det vært av stor betydning at transaksjonsalternativet skaper store EØS-rettslige utfordringer.

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

Flertallet peker på at innføring av vilkår om eiernøytralt hjemfall ved lov sikrer hensynet til langsiktig nasjonal råderett over vannkraftressursene og offentlige inntekter. Lovtidspunktalternativet sørger for at eksisterende eiere og potensielle erververe underlegges identiske rammevilkår. Dette legger i sin tur til rette for effektiv konkurranse i markedet for eierandeler og gir derigjennom muligheter for økt effektivitet og verdiskaping i kraftsektoren. Lovtidspunktmodellen gir ikke omgåelsesproblemer eller uheldige tilpasninger i eierskap og organisering. Modellen vil heller ikke gi behov for å etablere et spesielt omfattende regelverk og ressurskrevende administrative rutiner.

Mindretallet, medlemmene Felix, Lund og Nordlund anbefaler at nye hjemfallsregler implementeres gjennom transaksjonsmodellen. Det innebærer at nye regler med hjemfall til staten først kommer til anvendelse for offentlige eiere med evigvarende konsesjoner, ved

nærmere fastsatte transaksjoner, så som salg mv. Bakgrunnen for dette er for det første at transaksjonsmodellen best ivaretar både hensynet til et mer fungerende marked, hensynet til offentlig styring og kontroll og hensynet til dagens offentlige eiere. Mindretallet er uenig i flertallets syn på EØS-avtalens betydning og viser til sin særmerknad i **kapittel 1.3.3.** .

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

Utvalgsmedlem Storødegård viser til særmerknad inntatt i **kapittel 10.4.1.** .

Hvilke vannfallrettigheter som omfattes

Utvalgets flertall, alle unntatt Hauge, Høisveen, Karlsen, Lund og Nordlund , foreslår at alle vannfall som benyttes til kraftproduksjon og som ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 4 000 naturhestekrefter, ervervet etter 1909 skal omfattes av det nye regimet. Dette medfører at privateide kraftverk som i dag er underlagt hjemfallsvilkår vil bli underlagt partielt hjemfall. Videre vil de få en forlenget konsesjonsperiode før hjemfall inntreffer, samtidig som alle offentlige aktører får omgjort sine konsesjoner eller konsesjonsfrie rettigheter fra å være evigvarende til å være tidsbegrensede med hjemfall. Flertallet har i sin vurdering av dette spørsmålet lagt avgjørende vekt på hva som er forenlig med EØS-avtalen og spesielt i forhold til avtalens bestemmelser om statsstøtte. Utvalgets EØS-utreder mener at ved omlegging av hjemfallsreglene, må meddelte konsesjoner til private omgjøres og likestilles med de konsesjoner offentlige aktører pålegges for å være i overensstemmelse med statsstøtteregelverket.

Utvalgsmedlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen kan ikke se at hjemfallsreglene innebærer statsstøtte. EØS-retten legger derfor ingen føringer på lovgivers adgang til enten å forlenge eller ikke forlenge de private konsesjonene. Disse medlemmer har kommet til at det ikke foreligger andre hensyn som tilsier en omgjøring av private konsesjoner med hjemfallsvilkår, og slutter seg derfor heller ikke til flertallets forslag. Det vises til nærmere begrunnelse for disse medlemmers syn i **kapittel 10.1.4.1.** .

Et annet mindretall, Lund og Nordlund , foreslår at de private konsesjonærenes rettsstilling ikke endres, og at deres eksisterende konsesjoner løper videre. Disse medlemmer har lagt avgjørende vekt på hensynet til verdinøytralitet, og kan ikke se noen grunn til at det offentlige skal overføre store verdier til de private foretakene, uten at disse har hatt krav eller forventninger om det. For så vidt gjelder de EØS-rettslige spørsmål vises til fellesmerknaden i **kapittel 1.3.3.** .

Utvalgsmedlem Felix legger til grunn at de private konsesjoner omgjøres slik at de gis ny konsesjonstid på 60 år fra lovendringstidspunktet. Det forutsettes at også fremtidig bruk av kraften skal knyttes opp til industriproduksjon i Norge. Når det gjelder hjemfalllets innhold vises det til medlemmene Felix, Lund og Nordlunds merknad.

Medlem Storødegård legger også til grunn at en fremtidig bruk av kraften skal knyttes opp til industriproduksjon i Norge.

Utvalget har ikke vurdert forholdet til vannfall ervervet før 1909, da dette faller utenfor utvalgets mandat. *Mindretallet, Lund og Nordlund*, mener at også de konsesjonsfrie erverv som ble gjort før 1909, bør omfattes av nye konsesjonsregler.

Utvalget har registrert at det vil oppstå et særskilt spørsmål knyttet til vannfall som oppfyller vilkårene for konsesjonsplikt, men som ikke i dag benyttes til kraftproduksjon. Spørsmålet er om også disse vannfallene skal underlegges hjemfallsvilkår fra lovendringstidspunktet. Utvalget registrerer at spørsmålet kan komme på spissen der slike vannfall senere bygges ut til kraftproduksjon uten at det skjer et konsesjonspliktig erverv som kan innføre vilkår om hjemfall. Utvalget har ikke tatt standpunkt til hvordan denne problemstillingen bør løses, men peker på at den må adresseres ved innføringen av et nytt hjemfallsregime. Flertallets lovforslag til nytt regime har lagt til grunn at fall som ikke er bygget ut på tidspunktet for den foreslåtte lovendring ikke vil omfattes av innføringen av hjemfall 75 år fra lovendringstidspunktet.

Fordeling av hjemfalte verdier

Gjeldende regelverk gir vertskommuner for kraftproduksjon rett til inntil 1/3 av de hjemfalte verdier, men begrenset av en trappetrinnsregel for vertskommuner til større utbygginger. I dag er det få kommuner som har utsikter til inntekter fra hjemfall, siden det kun er private konsederte verk som er underlagt hjemfallsvilkår. Dersom alle verk underlegges hjemfallsvilkår kan det gi en stor inntektsøkning for vertskommunene i fremtiden. Utvalget går inn for å begrense overføringene til vertskommunene ved hjemfall gjennom å foreslå en moderert trappetrinnsmodell. Utvalgets forslag tilsvare det Olje- og energidepartementet fremla i høringsnotatet av 29. november 2002.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, foreslår at når vertskommunene har fått sin andel, skal det overskytende av 1/3 av verdiene ved hjemfallet tilfalle en større region uavkortet. Naturressurser er et av de viktigste næringsgrunnlag i distriktene, og vannkraften er en av de viktigste naturressursene. Flertallet mener at det derfor er rimelig at verdien av naturressursene også tilfaller distriktene i en noe videre forstand enn de primærkommuner som i dag har rett til andel i hjemfalte verdier. I tillegg kan dette bidra til å kompensere de kommunale og fylkeskommunale eiernes tap ved innføring av hjemfallsvilkår.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hauge, Høisveen og Karlsen, går i mot at en større region skal kompenseres i tillegg til vertskommunen. Vannkraftressursene bør i størst mulig grad komme den norske befolkning til gode, og det er vanskelig å se at dette best kan skje ved at enkelte regioner kompenseres ved hjemfall. Det vil videre oppstå betydelige avgrensningsproblemer knyttet til størrelsen på disse regionene.

Foregrepet hjemfall

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

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

Bruksrett til vannfall og langsiktig disposisjonsrett til vannkraft

Utvalget ønsker å åpne for at alle vannfallsrettigheter med vilkår om hjemfall kan leies ut. Ved å åpne for en slik form for utleie vil en også kunne redusere salgspresset for offentlig eiere til kraftverk fordi langsiktig utleie kan bli et reelt alternativ til salg. Det samme gjelder avtaler om langsiktig disposisjonsrett til vannkraft.

Hovedbegrunnelser for det fremlagte forslaget

Ved å videreføre hjemfallsinstituttet i en eiernøytral form styrkes myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til styring av ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter gjennom hjemfallsinstituttet. Betydningen av dette må sees i lys av at vannfallene representerer evigvarende ressurser av stor verdi, og at en ikke kjenner hvilke styringsbehov og styringsmuligheter som vil foreligge langt fram i tid. Samtidig innebærer forslaget at det legges til rette for et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk, noe som kan bidra til økt effektivitet og verdiskaping i kraftsektoren. Likebehandlingen legger til rette for at aktørene kan utvikle en mer effektiv organisering av bransjen uten å støte an mot konsesjonsrettslige skranker, og det åpner for nye eiere som kan tilføre kraftnæringen ny kapital og kompetanse. Lovendringen vil også gi dagens eiere utvidet handlefrihet med hensyn til å gjennomføre tiltak som kan styrke eiernes avkastning ved videre drift, og i forhold til å frigjøre egenkapital til andre formål gjennom fusjoner, nedsalg, utleie eller avtaler om langsiktig disposisjonsrett.

Konsekvenser for inntektsfordeling og eierstruktur

Flertallets forslag til fremtidig hjemfallsregime kan påvirke inntektsfordelingen mellom ulike offentlige aktører. Forslaget hvor konsesjonæren på hjemfallstidspunktet beholder en andel på 1/3 og 1/3 av verdiene overføres til vertskommune og vertsregion, vil samlet sett innebære at statens produksjonskapasitet reduseres med i størrelsesorden 2 TWh/år om 75 år. Nettovirkningen for kommunale og fylkeskommunale eiere vil være at produksjonskapasiteten reduseres med i størrelsesorden 32 TWh/år, mens vertskommuner og vertsregioner vil øke sin andel av hjemfalt produksjon med i størrelsesorden 34 TWh/år om 75 år.

Videre vil flertallets forslag innebære at eiere av private konsederte verk får en utsettelse av hjemfall for ca 7,8 TWh/år³ til 75 år etter lovendringsdato, samtidig som hjemfallets innhold endres fra tradisjonelt hjemfall til partielt hjemfall.

Pålegg av tidsbegrensede konsesjoner og partielt hjemfall, eller tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør, om 75 år reduserer isolert sett nåverdien av eierskap i kraftproduksjon. Samtidig gir forslaget dagens eiere utvidet handlefrihet med hensyn til å foreta tiltak som kan styrke verdiskapingen i virksomheten og eiernes avkastning, og i forhold til å frigjøre eierkapital til andre formål. Forslaget innebærer videre en overgang fra et innelåst marked til markedsåpning, noe som kan øke verdien av eierskapet. Det er derfor ikke entydig hvorvidt de offentlige eiere blir påført et økonomisk tap ved de endringer utvalget foreslår.

I dag er eierskapet i norsk kraftforsyning dominert av offentlige aktører. Om lag 90 prosent er offentlig selskaper med enkelte mindre innslag av private eiere. Utvalgets forslag til endring i hjemfallsreglene kan føre til at omstruktureringen tar nye former og innebære økt privat og utenlandsk eierandel i kraftsektoren. På bakgrunn av at utvalget foreslår lovendringer som bedrer mulighetene for utleie av kraftanlegg, kan omstruktureringer også finne sted på basis av langsiktige avtaler om bruksrett eller disposisjonsrett tuftet på fortsatt offentlig eierskap.

Utvalgets forslag vedrørende utleie må også sees i sammenheng med utvalgets forslag om hjemfallets innhold hvor konsesjonæren gis rett til en kompensasjon ved hjemfall. Dersom konsesjonæren tildeles en eierandel i kraftverket ved hjemfall, vil dagens eieres muligheter for å erverve den hjemfalte andel dersom staten ønsker å avhende denne, øke i betydelig grad. I utredningen pekes det på at staten etter hjemfall kan forvalte de hjemfalte verdier på ulike måter innenfor de til enhver tid gjeldende rammer for utøvelse av statlig eierskap, herunder langsiktig utleie eller SDØE-lignende ordninger. For eksisterende eiere som ønsker langsiktig forvaltning av sine rettigheter, legger utvalgets forslag til rette for stor grad av frihet til å realisere betydelige økonomiske verdier uten å avskjære de langsiktige interessene i eierskap og drift.

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

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

Utvalgsmedlem Martinsen tar klar avstand fra tanken om at pålegg av tidsbegrensede konsesjoner og partielt hjemfall om 75 år kan øke verdien av eierskapet i forhold til dagens situasjon for offentlige aktører, jf ovenfor. Etter Martinsens oppfatning kan det ikke tenkes at de som i dag har rettigheter på ubegrenset tid vil kunne tjene på at staten skal få overta 2/3 av rettighetene vederlagsfritt om 75 år. Dette medlemmet viser til at de offentlige selskapene i dag kan selges til andre offentlige aktører med bibehold av evigvarende konsesjoner, og at de kan selges til private aktører for en ny konsesjonsperiode på 60 år. Martinsen viser i denne sammenheng til sin særmerknad under **kapittel 10.3.1.1**, og til sin artikkel "Private aktørers kjøp av kraftverk: Hvor lenge er det til hjemfall?", som publiseres i Lov og Rett tidlig i 2005. Artikkelen dokumenterer at den oppfatning som blant annet kommer til uttrykk flere steder i

denne utredningen om at konsesjonsperioden på 60 år i slike tilfeller skal regnes med utgangspunkt i kraftverkets utbyggingstidspunkt eller tidspunktet for meddelelse av opprinnelig tidsbegrenset konsesjon, ikke er korrekt.

Vurdering

Det synes meget beklagelig at det er sprik mellom medlemmene om tolkningen av EØS – avtalen. Hjemfallsutvalgets EØS-utreder er også på kollisjonskurs med departementets utredning på området. Før en går videre med denne viktige saken må Regjeringen avklare forholdet med EFTA/EU. Dette blir helt avgjørende for hvordan det nye regelverket skal utformes. Siden eiendomsretten spesielt til nasjonale ressurser er så sterkt poengtert i EU bør Norge holde på dette så langt det er mulig. Jeg synes å ane en ny tendens til at vi også denne gangen er i ferd med å gi fra oss mer enn vi er nødt til.

Aller helst skulle vi ha beholdt dagens regelverk med evigvarende konsesjoner for det offentlige. Da dette ikke synes mulig må vi velge regler som sikrer oss best mulig. Dette synes ivaretatt av mindretallets forslag , LO,LVK og KS; transaksjonsmodellen eller subsidiert rettighetsmodellen.

I likhet med mindretallet må jeg påpeke den store svakheten med utvalgets arbeid ved at det ikke er gjort en analyse av den samfunnsmessige betydningen av endringsforslaget.

Forslag til vedtak:

Styret for Helgeland regionråd beklager Hjemfallsutvalgets flertallsinnstilling som vil frarøve kommunene store verdier og ikke minst skape stor usikkerhet rundt eierskapet til kraftanleggene med stor fare for at viktige nasjonale verdier havner i hendene på utenlandsk storkapital.

Helgeland Regionråd støtter mindretallets forslag , LO, KS og LVK og ber om at dette legges til grunn for den videre behandling av saken.

Helgeland Regionråd ber om at all videre behandling av saken blir stilt i bero inntil Regjeringen har tatt opp forhandlinger med EU/EFTA for å få sikre våre nasjonale eiendomsrettigheter til kraftressursene i.h.t. OED's konklusjon i 2002 slik at hjemfallsreglene kan formes innenfor denne rammen.

Parallelt med dette arbeidet må Regjeringen ta initiativ til en samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene av endringene av hjemfallsreglene.

Vedtak:

Innstillingen enstemmig vedtatt

PRESSEMELDING FRA LO, KS OG LVK

OFFENTLIG EIERSKAP TIL VANNKRAFTRESSURSENE ER VIKTIG FOR VELFERD OG MILJØ

Hjemfallssaken gjelder hvem som skal eie vannkraftressursene i Norge, og dermed ha styringen over Norges viktigste landbaserte næring, eiendomsretten til våre naturressurser og landets grunnleggende infrastruktur. Norge er fullt ut avhengig av vannkraftproduksjonen, og eierskapet til denne berører også viktige beredskaps- og forsyningssikkerhetsspørsmål. Våre vassdrag er store deler av vårt naturmiljø.

LO, KS og LVK beklager at deres medlemmer i Hjemfallsutvalget ikke har nådd frem med kravet om en utredning av de samfunnsmessige konsekvenser av betydelige endringer i dagens hjemfallsordning. Dagens dominerende offentlige eierskap (90 prosent) skyldes først og fremst hjemfallsreglene, som har gitt offentlige eiere evigvarende konsesjoner og med begrensede omsetningsmuligheter. En full markedsåpning som et flertall i Utvalget foreslår, vil føre til et sterkt salgspress hos mange kommuner, og hvor den betydelige kapital som kreves for oppkjøp først og fremst vil finnes i store utenlandske kraftforetak. – De samfunnsmessige konsekvenser av et omfattende privat og utenlandsk eierskap i vannkraftsektoren burde ha vært vurdert av Utvalget.

Den norske stat har helt fra inngåelsen av EØS-avtalen konsekvent gjort gjeldende at hjemfallsordningen retter seg mot forvaltningen av norske naturressurser og eiendomsretten til vannkraftressursene, og derfor faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Det er vist til EØS-avtalen art. 125, som fastslår at *"Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten."* LO, KS og LVK finner det oppsiktsvekkende at flertallet uten nærmere etterprøving begrunner sitt syn med den motsatte forståelse av EØS-retten, slik Utvalgets EØS-utreder har lagt til grunn.

Mindretallets forslag har som overordnet målsetning å sikre et dominerende offentlig eierskap i vannkraftsektoren, ved å stimulere dagens eiere til fortsatt eierskap. Nær halvparten av vannkraftsektoren er i dag eid av kommuner og fylkeskommuner. Mindretallets forslag inneholder virkemidler som stimulerer disse til fortsatt eierskap, også etter at hjemfall har funnet sted. Flertallets forslag uthuler hjemfallsinstituttet ved at alle fremtidige eiere gis evigvarende rettigheter i norske vassdrag. LO, KS og LVK's syn er presentert i en felles merknad i utredningen kap 10.4.3.

Hjemfallsaken gjelder vitale interesser både av beredskaps- og sikkerhetsmessig karakter og er av stor økonomisk og miljømessig betydning for Norge. Det er LO, KS og LVK's felles syn at Regjeringen bør foreta en grundigere utredning av de samfunnsmessige konsekvenser og av det nasjonale handlingsrommet i forhold til EØS-avtalen enn det som er gjort i Hjemfallsutvalget, og før saken forelegges Stortinget.

Det er videre disse organisasjoners håp at Hjemfallsutvalgets utredning gir opphav til en grundig politisk debatt om hva nasjonen vil med våre vannkraftressurser.

Kontaktpersoner:

Hans Felix, El og It forbundet, tlf. 23 06 34 00 mobiltlf. 90 85 58 15

Olav Ulleren, KS, tlf. 24 13 28 70 mobiltlf. 90 88 13 09

Jan Andersen Gott, KS, 24 13 29 37 mobiltlf. 97 09 82 83

Caroline Lund, LVK, tlf. 22 47 18 09, mobiltlf. 900 75 526

Stein Erik Stinessen , LVK tlf. 22 47 18 09, mobiltlf. 900 75 526