

Sel kommune

Utskrift av møtebok

Arkiv:	231 S05
Saksmappe:	04/00350 - 6
Saksbeh:	Ingunn Synstnes
Dato:	09.02.2005

Utvalgssaksnr.	Utvalg	Møtedato
023/05	Formannskapet	16.02.05
021/05	Kommunestyret	28.02.05

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2004:26 HJEMFALL

Vedlegg:
Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):
NOU 2004:26 Hjemfall

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
0411944 - 202	
DATO - 3 MARS 2005	
AN	EKSP.
521	

Sammendrag:

Olje- og energidepartementet (OED) sendte den 1. desember 2004 ut Hjemfallsutvalgets utredning med forslag til nye regler om hjemfall i NOU 2004:26 Hjemfall, på høring med svarfrist 1. mars 2005.

OEDs høringsbrev, NOU 2004:26 Hjemfall er lagt ut på departementets hjemmeside:

{ HYPERLINK "http://www.dep.no/oed/norsk/dok/hoering/p10002039/026021-080013/dok-bn.html" }

- Dagens konsesjonsregler forskjellsbehandler offentlig (statlig, kommunal og fylkeskommunal) eide og privat eide kraftforetak ved at bare de private har konsesjoner med hjemfall til staten, mens de offentlige konsesjoner er evigvarende. ESA hevder at dagens forskjellsbehandling strider mot EØS-avtalen. Hjemfall som sådan er ikke i strid med EØS-avtalen.
- OED hevder at EØS-avtalen ikke gjelder for vannressursforvaltningen, men har likevel nedsatt et lovutvalg for utarbeidelse av nye regler om hjemfall. Utvalget på 12 medlemmer har vært sammensatt av representanter for tre departement, kraftbransjen, prosessindustrien, fagbevegelsen, kommunesektoren og tre uavhengige.
- Et enstemmig utvalg går inn for en videreføring av hjemfallsordningen og en opphevelse av dagens forskjellsbehandling. Hele utvalget foreslår like regler for fremtidige kjøpere. Utvalget er imidlertid delt i flere fraksjoner for så vidt gjelder utformingen av nye hjemfallsregler.
- Flertallet i utvalget foreslår nye hjemfallsregler for alle eiere fra lovvedtaket (**lovtidspunktmodellen**), slik at dagens eiere alle gis nye konsesjoner på 75 år med hjemfall til staten. Videre foreslår seks av utvalgets medlemmer at eierne på

hjemfallstidspunktet får beholde 1/3 som en form for kompensasjon (**partielt hjemfall**).

- Medlemmet fra KS har sammen med medlemmene fra LO og LVK foreslått at nye hjemfallsregler først kommer til anvendelse ved bestemte *transaksjoner* fra eierens side, så som salg e.l. (**transaksjonsmodellen**). Det påpekes at den norske stat må sørge for en avklaring med ESA av hvorledes en transaksjonsmodell kan innrettes, slik at vitale nasjonale interesser blir ivaretatt samtidig som EØS-avtalen etterlevs.
- Det samme mindretallet foreslår videre at dersom lovtidspunktmodellen vedtas, er det bare de offentlige eiere som på hjemfallstidspunktet blir fratatt sine opprinnelige evigvarende konsesjoner, som skal gis kompensasjon. KS med støtte fra det øvrige mindretallet påviser at flertallets forslag tilgodeser enhver konsesjonær på hjemfallstidspunktet, og dermed undergraver det offentlige eierskapet i vannkraftsektoren og hele hjemfallsordningen. KS' forslag bygger på at dersom den offentlige eieren ikke selger ut i konsesjonsperioden, men driver videre i offentlig regi, vil vedkommende kommune eller fylkeskommune lide økonomisk tap ved hjemfall til staten. Dette tapet vil kommunen ha krav på kompensasjon for etter vanlige erstatningsprinsipper. Slik erstatning innebærer ingen EØS-rettsstridig forskjellsbehandling. Erstatningen foreslås satt til 45 % av det hjemfalte anleggs verdi (**rettighetsmodellen**). De som lider tap er dagens kommunale og fylkeskommunale eiere som får sin eiendomsrett beskåret, ikke de som kjøper seg inn etter at ny lov er iverksatt.
- Utvalget er delt på midten for så vidt gjelder ny konsesjonstid. KS støtter en videreføring av dagens konsesjonstid på 60 år.
- Det hersker betydelig usikkerhet rundt EØS-avtalens anvendelsesområde og hvilke begrensninger den legger på Norge i forbindelse med utformingen av nye hjemfallsregler. KS med støtte fra det øvrige mindretallet ber derfor den norske stat innlede en dialog med ESA for avklaring og utforming av ny hjemfallsmodell slik Norge har gjort i en rekke andre saker.

Saksopplysninger:

Pålegg fra Efta Surveillance Authority ("ESA")

ESA avga en såkalt "Reasoned Opinion" (grunnlagt uttalelse) datert 20. februar 2002. I den anføres det at dagens utforming av hjemfallsreglene i industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr 16 ("ikl") strider mot EØS-avtalen.

ESA hevder ikke at hjemfall som sådan strider mot EØS-avtalen, men at forskjellsbehandlingen ved at offentlig eide kraftselskaper unntas fra vilkår om hjemfall mens private underkastes slike vilkår, innebærer en forskjellsbehandling som strider mot EØS-avtalen artikkel 31 om fri etableringsrett og artikkel 40 om fri kapitalflyt.

OED fastholdt i brev til ESA daterte 19. april 2002 at forvaltningen av vannkraftressursene faller utenfor EØS-avtalen. OED varslet samtidig at OED av hensyn til effektiv konkurranse og ressursutnyttelse ville fremme et lovforslag om harmonisering av reglene om hjemfall for offentlige og private aktører. ESA har på bakgrunn av den varslede lovendringen stilt sin sak i bero.

OEDs forslag til lovendring

OED sendte den 29. november 2002 ut et forslag om endringer i reglene om hjemfall. Forslaget gikk ut på at alle offentlig eide vannfall ervervet etter 1909 skulle hjemfalle til staten 75 år regnet fra lovendringens ikrafttredelse. Det skulle ikke ytes noen form for kompensasjon til dagens kommunale og fylkeskommunale eiere som måtte avgi sine vannfall.

Nedsettelse av Hjemfallsutvalget og mandatet

OEDs forslag møtte sterk motbør fra blant annet KS. OED bestemte derfor at forslaget skulle trekkes og at det skulle nedsettes et lovutvalg. Regjeringen nedsatte ved kgl. res av 4. april 2003 Hjemfallsutvalget. Utvalget bestod av tre representanter fra staten, en representant fra hver av LO, KS, LVK (Landsamanslutninga av Vasskraftkommunar), PIL (Prosessindustriens landsforening), EBL (Energibedriftenes landsforening), SKF (Samarbeidende kraftfylker) samt to uavhengige representanter. I tillegg ble adv. Tor Vestbakke oppnevnt som leder.

Utvalget ble gitt i mandat å finne frem til en ny modell for hjemfall. Av viktige begrensninger i mandatet nevnes det at utvalget ikke skulle fremme forslag som berørte vannfall som er ervervet før 1909, ikke behandle spørsmålet om erstatningsplikt etter Grunnloven § 105 eller foreslå opphevelse av hjemfall.

Hjemfallsutvalgets avlevering av utredningen

Utvalget avleverte sin innstilling den 30. november 2004 i form av NOU 2004:26 Hjemfall. Utvalget var splittet i sine anbefalinger.

Flertallet ved PIL, EBL, SKF og de uavhengige representantene samt utvalgets leder fremmet et felles forslag. Statens representanters forslag er stor grad likt med flertallets forslag, men avviker på noen viktige punkter fra flertallets forslag. KS, LO og LVK fremmet et eget mindretallsforslag.

Utsendelse av Hjemfallsutvalgets utredning på høring

OED sendte den 1. desember 2004 utvalgets utredning i NOU 2004:26 Hjemfall ut på høring. Departementet tar ikke standpunkt til hvorvidt de tar sikte på å fremme flertallets eller noen av mindretallenes forslag som forslag til lovendring til Stortinget. Alle forslagene er derfor like aktuelle. Høringsinstansene bes om å komme med sine kommentarer til alle forslagene.

Flertallets forslag

En ny modell for hjemfall kan deles opp i en rekke underpunkter. Flertallet inklusive statens representanter går inn for en **lovtidspunktsmodell**. Det innebærer at alle offentlig eide vannfall ervervet etter 1909 skal hjemfall samtidig til staten om 75 år regnet fra lovendringens ikrafttredelse, det vil m.a.o. si i 2080.

Flertallet går inn for at kun 2/3 av vannfallet og kraftanlegget skal hjemfalle. Den resterende 1/3 skal forbli i den siste konsesjonærs eierskap uavhengig av om denne er en offentlig, privat eller utenlandsk aktør. Det oppstår med andre ord et sameie i vannfallene med anlegg mellom siste konsesjonær og staten i det hjemfall skjer. Dette alternativet omtales som **partielt hjemfall**.

Statens representanter fremmet et alternativ forslag hvoretter alt skulle hjemfalle, men hvor siste konsesjonær skulle ytes en økonomisk kompensasjon tilsvarende 20 % av det hjemfalte verdi. Staten skulle ifølge forslaget stå fritt til å velge om staten i stedet ville gjøre opp ved en tilbakeføring av en eierandel på 20 % i de hjemfalte vannfall og anlegg til siste konsesjonær.

KS, LO og LVKs mindretallsforslag

Mindretallet går prinsipielt inn for **transaksjonsmodellen**. Det innebærer at alle fremtidige kjøpere, enten det er offentlige selskaper, private eller utlendinger, fra nå av underkastes vilkår om hjemfall om 60 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 vannfallet eller selskapet forblir i deres hender.

For å unngå omgåelse av regelverket må vilkår om hjemfall ikke bare utløses ved kjøp av selve vannfallene, men også ved kjøp av aksjer/andeler i selskaper som selv eller gjennom andre selskaper, eier vannfall. Denne likestillingen mellom kjøpere gjelder uavhengig av om kjøperen er et statlig, kommunalt eller fylkeskommunalt selskap, privat eller utlending.

Når det gjelder kjøp av aksjer i selskap som enten selv eier vannfall eller gjennom andre selskaper eier vannfall, må det fastsettes hvor mange aksjer som kan tillates kjøpt før vilkår om hjemfall utløses. Dagens hjemfallslovgivning har regler om dette, men de er utdaterte. Dersom terskelen settes til første aksje, vil vilkår om hjemfall utløses på det tidspunktet den første aksjen i selskapet eller i et av de bakenforliggende selskap, selges. En så lav terskel vil oppfattes som streng, men vil gjøre transaksjonsmodellen enkel.

Om lag 88 % av vannkraftproduksjonen tilhører i dag kommunalt, fylkeskommunalt og statlige eide selskaper. For offentlige eiere som i dag eier det meste av kraftproduksjonen, innebærer transaksjonsmodellen at deres evigvarende konsesjoner videreføres uten vilkår om hjemfall inntil de selv velger å selge.

Samtidig foreslås det åpnet for utleie fra kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper til private og utlendinger i maksimalt 60 år. Leien kan fastsettes til en engangsyttelse eller en årlig leiesum. Etter utløpet av leieperioden går vannfallet tilbake til eieren.

Det ble også fremmet et forslag om unntak fra vilkår om hjemfall ved fusjoner som gir samfunnsmessig ønsket omstrukturering og driftsoptimalisering. En markedsåpning for utleie kan overflødiggjøre behovet for en unntaksbestemmelse.

Rettighetsmodellen

For det tilfelle at lovtidspunktmodellen skulle bli vedtatt går mindretallet inn for at den i så fall må kombineres med rettighetsmodellen og ikke partielt hjemfall. Etter rettighetsmodellen innføres det vilkår om hjemfall om 60 år regnet fra lovdringstidspunktet. Det åpnes for at dagens eiere kan leie ut i hele perioden frem til hjemfall inntreffer.

Dagens kommunale og fylkeskommunale eiere, som etter 60 år må avstå sine vannfall og anlegg vederlagsfritt til staten, gis en lovfestet rett til en andel av anlegget eller dets verdi etter nærmere regler eller tilkjennes erstatning på hjemfallstidspunktet for det tap hjemfallet innebærer. Andelen settes til 45 % av anleggene og vannfallene eller dets verdi.

Dersom vertskommunene/regionen både mottar erstatning i kraft av å være eiere og en vertsandel for de samme vannfall og anlegg, kan den samlede utbetalingen samordnes etter nærmere regler.

Hjemfallstidens lengde og tradisjonelt hjemfall

Flertallet inklusive statens representanter går inn for at hjemfall skal inntreffe 75 år etter lovendringens ikrafttredelse.

KS, LO og LVK går inn for at hjemfallstiden settes til 60 år og at hjemfallet omfatter hele vannfallet med anlegg.

Private eiere og hjemfall

Denne gruppen vannfall omfatter vannfall som etter gjeldende konsesjoner med vilkår om hjemfall skal hjemfall engang mellom i dag og de neste 60 år alt avhengig av når konsesjonen ble gitt. Norsk Hydro ASA/Norsk Hydro Produksjon AS og Elkem ASA eier brorparten av de aktuelle vannfall.

Pr i dag er om lag 12 % av vannkraftproduksjonen i Norge privat eid. Av disse 12 % er om lag 6,5 % underkastet vilkår om hjemfall mens de resterende 5,5 % er unntatt vilkår om hjemfall.

Flertallet inklusive LOs representant går inn for at dagens private eiere som er underlagt vilkår om hjemfall, dvs. om lag 6,5 % av dagens samlede vannkraftproduksjon, skal få utsatt hjemfallstidspunktet. Etter deres forslag skal disse anleggene først hjemfalle på det samme tidspunkt som offentlige eieres vannfall etter lovtidspunktmodellen skal hjemfalle, dvs. etter 75 år.

KS og LVK går imot forslaget om forlengelse av hjemfallstiden for dagens private konsesjonærer. Statens representanter er også imot en slik forlengelse av hjemfallstiden for dagens private konsesjonærer.

Flertallet foreslår en forlengelse av konsesjonene for de aktuelle vannfall slik at de, dersom lovtidspunktmodellen vedtas, hjemfaller samtidig med de offentlig eide vannfall. Det innebærer for eksempel at Hydros anlegg med en samlet produksjonskapasitet på 3103 GWh som skulle hjemfalt i 2022 etter flertallets forslag i stedet vil hjemfall i $(2005+75=)$ 2080.

Resultatet er at statens og vertskommunenes inntekter gjennom hjemfall blir betydelig skjøvet ut i tid. Det har vært uenighet om den samlede økonomiske verdien av forslaget. De høyeste estimatene er på NOK 7,5 milliarder, mens de laveste er på NOK 1,5-3 milliarder. Videre vil statens mulighet til å utføre styring og kontroll gjennom hjemfall overfor for eksempel nevnte verk i Hydros eie først inntreffe i 2080 i stedet for 2022.

Vannfall ervervet før 1909

Denne gruppen vannfall utgjør om lag 5,5 % av den samlede kraftproduksjonen i Norge. Disse vannfallene er unntatt vilkår om hjemfall fordi de er ervervet av sine nåværende eiere før lovfestingen av hjemfallsretten i 1909.

Denne gruppen vannfall eies i hovedsak av Norsk Hydro ASA og Hafslund ASA. Som tidligere nevnt var utvalget i henhold til regjeringens mandat avskåret fra å fremme forslag om nye hjemfallsregler for disse vannfallene. Den reelle årsaken til at utvalget var avskåret fra å foreslå at disse vannfallene skulle omfattes av nye regler om hjemfall var med rimelig

sikkerhet det faktum et slikt forslag ville utløst erstatningsansvar for staten etter Grunnloven § 105 om erstatning ved ekspropriasjon.

KS og LVK er også uenig i at vannfall ervervet før 1909, som hovedsak er i privat eie, og som hittil ikke er underlagt vilkår om hjemfall, skal forbli unntatt fra vilkår om hjemfall mens så godt som alle offentlig eide vannfall nå foreslås underkastes vilkår om hjemfall.

Vertskommunenes andel

Samtlige i utvalget støttet en videreføring av vertskommunenes rett til inntil 1/3 av verdiene som hjemfaller. Vertskommunenes andel skal følge en trappetrinnsmodell hvoretter deres andel vil bli forholdsmessig redusert jo større de hjemfalte anleggene blir. Etter trappetrinnsmodellen gis vertskommunen 33 prosent av inntil 250 GWh, 10 prosent mellom 250 og 500 GWh, 5 prosent mellom 500 og 1000 GWh og 0,5 prosent over 1000 GWh.

Alle utvalgsmedlemmene med unntak av statens representanter gikk inn for at den mellomliggende verdi mellom 1/3 og det som etter trappetrinnsmodellen skulle hjemfall til vertskommunene, heretter skal gå til fylkeskommunen eller tilsvarende fremtidig forvaltningsnivå.

Andre momenter av betydning

EBL og PIL uttaler at de primært ville stemt for opphevelse av hele hjemfallsinstituttet dersom det var mulig. Videre uttaler EBL og SKF i sine særmerknader at de mener at innføring av vilkår om hjemfall overfor dagens kommunale og fylkeskommunale eiere utløser erstatningsplikt for staten etter Grunnloven § 105.

KS uttalte i likhet med EBL og SKF at kommuner og fylkeskommuner som underkastes lovtidspunktsmodellen prinsipielt har rett til erstatning etter Grunnloven § 105.

Forholdet til EØS-avtalen og ESA

EØS-avtalens anvendelsesområde

OED har så langt holdt fast ved at EØS-avtalen ikke omfatter forvaltningen av Norges vannkraftressurser. Dette er også i tråd med det Stortinget ble informert om gjennom St.prp. 100 (1991-1992) i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen. Dette standpunkt har staten holdt fast ved siden.

Like fullt har Regjeringen nedsatt et lovutvalg hvis flertall etter råd fra utvalgets utreder, førstemanuensis dr. juris Olav Kolstad, har lagt til grunn at EØS-avtalen også gjelder for forvaltningen av vannkraftressursene. Dersom det er riktig at EØS-avtalen kommer til anvendelse vil dens regler medføre en betydelig innsnevring av den norske stats handlingsrom. Dette gjelder ikke bare i spørsmålet om utforming av nye regler om hjemfall, men naturressursforvaltning i bred forstand.

EØS-avtalen om de ulike modellene

a) Transaksjonsmodellen

EØS-avtalen har ikke tilbakevirkende kraft. Det innebærer i utgangspunktet at det ikke er nødvendig for Norge å gå inn og pålegge eksisterende eiere uten vilkår om hjemfall, vilkår om hjemfall. Transaksjonsmodellen innebærer at eksisterende eiere uten vilkår om hjemfall

forblir fritatt for vilkår om hjemfall frem til de selger. Derimot blir kjøperen pålagt vilkår om hjemfall.

Utvalgets EØS-utreder mener av mer tekniske årsaker, likevel at en transaksjonsmodell antagelig vil være i strid med EØS-avtalen. Han ender således opp med at den eneste måte å videreføre hjemfallsinstituttet på, er gjennom lovtidspunktsmodellen.

Utreders konklusjoner er beheftet med betydelig usikkerhet. Det antas at andre EØS-rettsekspertter vil kunne komme til motsatt konklusjon.

b) Rettighetsmodellen

Spørsmålet om rettighetsmodellens forhold til EØS-avtalen har så langt ikke vært utredet av noen.

Hovedkjernen i rettighetsmodellen er en plikt for staten til å yte en kompensasjon overfor de som faktisk lider et tap som følge av en fremtidig tvangsavståelse til Staten. Disse vil uansett ha en rett til erstatning etter Grunnloven § 105 om erstatningsplikt ved ekspropriasjon.

KS kan vanskelig se at en grunnlovsfestet rett til erstatning kan hindres av EØS-avtalen, men vil for ordens skyld få spørsmålet nærmere avklart.

c) Unntak for vannfall i direkte eiet av kommuner og fylkeskommuner

Heller ikke dette spørsmålet har vært utredet nærmere i forhold til EØS-avtalen. I EØS-rettslig sammenheng regnes staten, kommuner og fylkeskommuner som ulike forvaltningsnivåer innen den norske stat. Det antas derfor at det ikke er brudd på EØS-avtalen dersom man unnlater å pålegge kommuner og fylkeskommuner som sådan vilkår om hjemfall for vannfall som de måtte være direkte eiere av. KS vil også søke å få dette spørsmålet endelig avklart.

Selskaper eid av kommuner og fylkeskommuner regnes imidlertid som private i forhold til EØS-avtalen og kan derfor ikke på tilsvarende grunnlag unntas fra en hovedregel om hjemfall.

d) Forlengelsen av hjemfallstiden for private konsesjonærer

Utvalgets utreder konkluderer med at det vil kunne representere en ulovlig statstøtte om ikke de private konsesjonærene får forlenget sine konsesjoner slik at deres vannfall hjemfaller samtidig med de offentlig eide som foreslås underkastet lovtidspunktsmodellen. Også her er hans konklusjoner beheftet med betydelig usikkerhet.

Erstatningsplikt etter Grunnloven § 105

Lovtidspunktsmodellen vil antageligvis utløse en ikke ubetydelig erstatningsplikt for staten overfor kommuner og fylkeskommuner som må avstå fra sine vannfall med tilknyttede anlegg, etter Grunnloven § 105 om erstatning ved ekspropriasjon. OED har så langt avvist at det foreligger et erstatningsansvar.

Både transaksjonsmodellen (foruten) og en unntakelse av kommunen og fylkeskommunene som er direkte eiere fra vilkår om hjemfall vil gi dagens offentlige eiere bedre herredømme over når vilkår om hjemfall utløses og således minke presset på erstatningsspørsmålet. Tilsvarende vil den subsidiære rettighetsmodellen i seg selv fastsette at det skal ytes en betydelig erstatning, men kun til de som faktisk lider et tap.

Sammenligningsvis vil partielt hjemfall kun innebære en utdeling av en mindre erstatning til den som måtte være eier på hjemfallstidspunktet uavhengig av om denne faktisk har lidt noe tap.

Vurdering:

Vurderingen baserer seg på KS sitt hjelpenotat.

Frem til i dag har hensynet til offentlig styring og kontroll med vannkraftressursene og målet om at grunnrenteavkastningen ved utnyttelse av en begrenset ressurs som vannfall, skal tilfalle fellesskapet, i hovedsak vært ivaretatt gjennom kommunalt, fylkeskommunalt og statlig eierskap til vannkraftproduksjonen.

OED har frem til i dag tolket regelverket slik at dersom offentlige eiere selger vannfall til private eller utlendinger skal vannfallet med anlegg hjemfalle til staten etter 60 år regnet fra det tidspunktet den offentlige eieren ervervet vannfallet. Det innebærer for eksempel at dersom en offentlig eier i dag selger et vannfall som denne ervervet i 1950, til en privat aktør, vil kjøperen måtte avgi vannfallet til staten i 2010. OEDs forståelse av dagens regler om hjemfall har reelt sett gjort det umulig for kommuner og fylkeskommuner å selge til private og utlendinger.

Konkurransemyndighetene har den senere tid også stoppet Statkraft fra å kunne kjøpe mer vannkraftproduksjon fra kommunale og fylkeskommunale eiere.

Alle de aktuelle forslag til nye regler om hjemfall vil føre til en åpning for kommunalt og fylkeskommunalt nedslag innen vannkraftproduksjon til private og utlendinger. Dette gjelder særlig dersom lovtidspunktsmodellen som i seg selv legger et ytterligere salgspress på kommuner og fylkeskommuner, vedtas.

Gjennom hjemfall får nasjonen den direkte eiendomsretten til vannfallene. Denne posisjonen gir sammenligningsvis omtrent ubegrenset handlingsrom for staten. Dersom tiden skulle vise at Norge ikke har behov for å la vannfallene hjemfalle er det uproblematisk å frafalle vilkår om hjemfall så lenge det skjer etter likebehandlingsprinsippene.

Fellesskapets behov for styring og kontroll foruten sikring av andel i grunnrenteinntektene, begrunner klart en videreføring av hjemfallsinstituttet fremfor en fjerning av hjemfallsinstituttet.

Administrasjonssjefen mener flertallets forslag verken ivaretar eierkommunens, vertskommunenes eller samfunnets interesser i tilstrekkelig grad. Det virker heller ikke som om flertallet har vært nevneverdig opptatt av å nå et resultat som ivaretar kommunene og fylkeskommunenes interesser.

Transaksjonsmodellen

Det er ikke behov for vilkår om hjemfall overfor kommunale og fylkeskommunale eiere slik det er overfor private og utlendinger, for å ivareta det offentliges styrings- og kontrollbehov. Kommuner og fylkeskommuner har et bredt samfunnsansvar, herunder både et miljømessig og økonomisk ansvar, overfor sine innbyggere. Det er enklere for Staten å overstyre kommunale og fylkeskommunale eiere enn private eiere dersom det skulle være nødvendig.

Det kommunale og fylkeskommunale eierskapet gir rett til betydelige årlige økonomisk bidrag i form av utbytte og renter på ansvarlige lån. Dette mer enn kompenserer for fravær av inntekter til det offentlige gjennom hjemfall av vannfall eid av kommuner og

fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner er i likhet med Staten en representant for sine innbyggere, og inntekter til dem er derfor inntekter til fellesskapet.

Transaksjonsmodellen vil føre til en fullstendig likestilling av enhver potensiell kjøper av vannfall eller andeler i selskaper som eier vannfall, uavhengig av om kjøperen er et kommunalt eller fylkeskommunalt selskap, statlig selskap, privat, utlending eller kombinasjoner av forannevnte.

Enkelte anfører at transaksjonsmodellen vil ha innelåsningseffekt idet nåverdien for offentlige eiere uten vilkår om hjemfall vil være høyere enn for potensielle kjøpere som underkastes vilkår om hjemfall om 60 eller 75 år. Transaksjonsmodellen innebærer full markedsåpning, men den respekterer også den rettsbeskyttelse som ligger i de evigvarende konsesjoner offentlige eiere har. Bare gjennom transaksjonsmodellen er det foretatt en rimelig avbalansering av disse to hensyn. Videre vil åpningen av utleiemarkedet gi en fullstendig markedsåpning på driftssiden innen vannkraftproduksjon.

Transaksjonsmodellen kombinert med foreslått åpning av utleiemarkedet vil gi betydelig dynamikk på driftssiden innen vannkraftproduksjon.

To eller flere kommunalt og/eller privat eide selskaper som eier vannfall og som ønsker å slå sammen sin produksjon kan opprette et nytt selskap. Det nye selskapet leier så vannfallene fra de vannfalleiende selskapene i opptil 60 år. Driftsmessig fremstår dette som en fusjon, men de bakenforliggende selskapene beholder eiendomsretten til vannfallene. Det nye selskapet, med eventuelle leiekontrakter, kan selges, fusjoneres mv. Utleieadgangen kan overflødiggjøre behovet for unntak ved fusjoner.

En åpning for utleie motvirker eventuell fare for ineffektiv drift og påfølgende samfunnsøkonomiske tap som følge av den påståtte innelåsningseffekten. Spørsmålet om man vil leie ut eller ikke, er i følge økonomisk teori et spørsmål om man tror man vil tjene mer på å drive anlegget selv enn det aktuelle leierne er villig til å by. Sistnevnte vil legge inn bud som gjenspeiler hva de tror de kan tjene på å ta over driften. Slik sikres man i teorien at den til enhver tid antatt beste aktøren driver anleggene.

Lovtidspunktsmodellen er regelteknisk enklere. Hensynet til enkelhet må likevel avveies mot hensynet til kommunene og fylkeskommunenes ervervede rettigheter. Transaksjonsmodellen innebærer en rimelig interesseavveining i motsetning til lovtidspunktsmodellen.

Dersom terskelen for konsesjonspliktige transaksjoner settes ned mot en aksje, vil transaksjonsmodellen rettsteknisk sett være forholdsvis enkel, forutsigbar og transparent.

Videre vises det til at transaksjonsmodellen i sin endelige utforming også kan gjøres gjeldende for vannfall ervervet før 1909. På denne måten vil en få et ensartet hjemfallsinstitutt som gjelder all vannkraftproduksjon i Norge. Motsetningsvis legger lovtidspunktsmodellen opp til et flersporet system i det vannfall ervervet før 1909, som hovedsak er privat eide, (reelt) skal fortsette å være unntatt vilkår om hjemfall.

Transaksjonsmodellen er mer komplisert og ressurskrevende enn lovtidspunktsmodellen, men ikke mer enn at den fint lar seg utforme og settes ut i praksis.

De kommunale og fylkeskommunale e-verkenes kraftproduksjon er bygget ut og betalt av kommunene, fylkeskommunene og deres innbyggere. Dette er en form for sparing som er skjedd over lang tid. Lovtidspunktsmodellen innebærer at disse oppsparte verdiene skal overgis fra dagens kommunale og fylkeskommunale eiere til Staten om 75 år.

Uavhengig av juridisk begrunnet erstatningsplikt krever en slik tvangsavståelse en samfunnsmessig god og rimelig begrunnelse. Staten må i hvert fall betale en rimelig kompensasjon for det.

Det er hevdet at transaksjonsmodellen ikke er rimelig overfor et selskaps øvrige aksjonærer dersom én eller flere aksjonærer bestemmer seg for å selge en andel, slik at vilkår om hjemfall utløses. Det er hevet over tvil at transaksjonsmodellen også er bedre for de gjenværende offentlige aksjonærene enn lovtidspunktmodellen, i det hjemfall vil bli beregnet fra det tidspunktet aksjeoverdragelsen utløser vilkår om hjemfall og ikke allerede fra ikrafttreddelsen av lovendringen.

Transaksjonsmodellen åpner for fritt salg og utleie til hvem man måtte ønske. Det er positivt at kommuner og fylkeskommuner nå vil få en reell adgang til å selge og leie ut det til hvem de måtte ønske.

Lovtidspunktmodellen vil føre til et betydelig salgspress. Det skyldes at kraftproduksjonsanleggene en stund etter lovendringen vil begynne å miste sin verdi fordi det blir kortere til tidspunktet for hjemfall og til slutt ha en verdi lik null for både opprinnelige eier og potensielle kjøpere. For å unngå et slikt verdifall og sikre seg høyest mulig salgspris, må kommunene og fylkeskommunene selge innen rimelig tid etter lovendringen.

Salgspresset vil, sett fra kommunale og fylkeskommunale eieres synsvinkel, forsterkes av midlertidige forhold som kan medføre irreversible salg. Som eksempler på slike forhold nevnes svak kommuneøkonomi i en periode, budsjettbalanse, konjunktorene i bransjen, tørt år/vått år, partifarge/ideologi og anbefalinger fra konsulenter og rådgivere som har selvstendig interesse i at det skjer et salg.

Sammenligningsvis legger transaksjonsmodellen det godt til rette for videre satsning på kommunalt og fylkeskommunalt eierskap innen vannkraftsektoren.

Kommuner og fylkeskommuner vektlegger også andre hensyn enn rene økonomiske hensyn i forbindelse med utøvelsen av sitt eierskap innen kraftsektoren. Eierskapet sikrer selskapet lokal tilknytning. Foruten å sikre eksisterende arbeidsplasser og næringsliv tilknyttet selskapet, er disse bedriftene viktige motorer for satsning i det lokale/regionale næringslivet. Samlet gir dette viktige positive utslag for lokalsamfunnet og regionalt i form av næringsutvikling, arbeidsplasser, kompetanse, skatteinntekter og andre ringvirkninger.

Det er utvilsomt en fordel for formålet om offentlig styring og kontroll at hjemfall spres over tid. Et samlet hjemfall av så godt som alle vannfallene med anlegg til samme tid, slik det vil følge av lovtidspunktmodellen, vil være en betydelig utfordring for Staten å håndtere.

Rettighetsmodellen

Hjemfall sikrer nasjonal styring og kontroll foruten inndragning av grunnrenteinntekt når vannfallene går ut av offentlig eierskap.

Lovtidspunktmodellen vil føre til en betydelig verdioverføring fra kommuner og fylkeskommuner til Staten. Det er derfor rimelig at staten kompenserer kommuner og fylkeskommuner for det tap de lider som følge av den endelige tvangsavståelsen til Staten i det vannfallene overføres fra kommuner og fylkeskommuner til staten.

Rettighetsmodellen skiller seg på et avgjørende punkt fra de andre forslag til hjemfallsmodell som er fremmet. Mens både statens forslag og forslaget om det partielle

hjemfallet tilgodeser enhver konsesjonær på hjemfallstidspunktet uavhengig av hvem det er og om denne har lidt noe tap, vil rettighetsmodellen kun beskytte de som faktisk lider et tap.

Den som kjøper seg inn etter vedtagelsen av en lovtidspunktsmodell vil betale en pris som gjenspeiler at vannfallet til slutt vil hjemfalle. Denne vil således heller ikke lide noe økonomisk tap når hjemfall inntreffer.

Motsetningsvis vil dagens kommunale eiere som er unntatt vilkår om hjemfall, oppleve et absolutt tap når vannfallene vederlagsfritt skal overføres til staten. Disse fortjener derfor en kompensasjon som står i forhold til denne tvangsoverføringen av formuesverdier fra kommunal sektor til staten.

Partielt hjemfall gir reelt bare en kompensasjon på 1/3 og det til enhver som måtte være eier på hjemfallstidspunktet. **Rettighetsmodellen** øker denne satsen til 45 % og forbeholder den for dem som faktisk lider et tap. Kompensasjonen på 45 % kan ytes enten økonomisk eller gjennom tilbakeføring andeler i vannfallene etter hjemfallet til kommunene og fylkeskommunene.

Begrunnelsen for kompensasjon gjennom rettighetsmodellen fremfor partielt hjemfall ligger også på et annet plan. Partielt hjemfall har andre negative konsekvenser som ikke rettighetsmodellen har. De er som følger;

- partielt hjemfall gir evigvarende rettigheter til vannkraftanleggene til en ukjent gruppe konsesjonærer uavhengig av om de kan bidra til å sikre offentlig styring og kontroll eller rent faktisk svekker denne;
- partielt hjemfall reduserer den offentlige råderetten over vannkraftanleggene etter hjemfall; og
- partielt hjemfall øker dagens verdi av kraftanleggene og bidrar til økt salgspress på kort sikt.

Hjemfallstidens lengde

Grunner som taler for at 60 år er en riktigere hjemfallstid enn 75 år og at såkalt tradisjonelt hjemfall er bedre enn partielt hjemfall:

Et av de overordnede mål med vilkår om hjemfall er å sikre nasjonal styring og kontroll med vannkraftressursene. Dersom hjemfallsinstituttet skal være et egnet virkemiddel for å kunne utøve denne styringen og kontrollen må hjemfall inntreffe ved jevne mellomrom og omfatte hele vannfallet med anlegg.

Jo lenger tid som går mellom hvert hjemfall, desto dårligere blir hjemfall som styringsverktøy. Tilsvarende vil et partielt hjemfall reelt gi det offentlige mindre handlingsrom ettersom det offentlige må ta hensyn til den siste konsesjonærens medeiendomsrett i de hjemfalte vannfall med anlegg.

Dersom hjemfall settes til 75 år og man opplever et betydelig nedslag fra offentlig sektor vil ikke neste generasjon, men tidligst generasjonen deretter, være i posisjon til å utøve styring og kontroll gjennom hjemfallsinstituttet. KS er av den oppfatning at det ville være uriktig om man fratok neste generasjon muligheten til effektiv styring og kontroll med vannkraftressursene.

Dagens regler opererer med en hjemfallstid på 60 år samt fastsetter at hjemfall omfatter hele vannfallet med anlegg. Det har ikke ført til at investorer, private som utlendinger har avstått fra å kjøpe og bygge ut vannfall der de har fått konsesjon til det.

Det er få private investorer som har en investeringshorisont som strekker seg noe særlig utover 60 år. Eventuell gjenstående tid til hjemfall samt at det omfatter hele vannfallet med anlegg, vil uansett prises inn i vannfallets omsetningsverdi.

Private eiere og hjemfall

Konsesjonærene av de aktuelle vannfallene gikk inn og ervervet vannfallene vel vitende om at det ville stilles vilkår om hjemfall om 60 år. Når man kjøper noe som man vet vil hjemfall vil det også gjenspeile prissettingen.

Administrasjonssjefen støtter KS som er imot forslaget da det reelt sett er en overførsel fra staten og vertskommuner som mangler en tilstrekkelig begrunnelse. For de konsesjonærene det gjelder er dette uventede, tilfeldige inntekter som man ikke har kalkulert med.

Videre vises det til at en slik utsettelse er skadelig for statens behov for utøvelse av styring og kontroll med privat eide vannfall.

Flertallets reelle begrunnelse så langt har vært at EØS-avtalen antagelig forplikter Norge til å forlenge konsesjonene slik at det blir en fullstendig likestilling mellom offentlige og private konsesjonærer. KS, i likhet med statens representanter, stiller seg sterkt tvilende til at det foreligger noen slik plikt.

Vannfall ervervet før 1909

Administrasjonssjefen støtter KS som er uenig i den forskjellsbehandling dette fører til i det kun dagens kommunale og fylkeskommunale eiere underkastes vilkår om hjemfall mens private eiere med vannfall ervervet før 1909 fortsatt unntas fra slike vilkår.

For det første det er større behov for styring og kontroll med vannfall i private eie enn overfor vannfall i kommunalt og fylkeskommunalt eie. Videre vises det til at de argumentene som anføres for lovtidspunktsmodellen så som likebehandling, effektiv ressursutnyttelse, reell konkurranse mv. i minst like stor grad gjør seg gjeldende overfor de vannfallende det er tale om her.

Det er også vanskelig å se hvorfor anførselene om at EØS-avtalen tvinger Norge til å innføre lovtidspunktsmodellen overfor offentlige eiere ikke også gjør seg gjeldende overfor disse vannfallene.

Administrasjonssjefen mener derfor at det er uholdbart om ikke disse vannfallene underkastets de samme hjemfallsreglene som for kommunalt og fylkeskommunalt eide vannfall.

Salgsinntekter og statlige overføringer til kommuner/fylkeskommuner

Det er klart at fylkeskommuner og kommuner berøres i betydelig grad av en lovendring. De eier om lag 40-50 % av kraftproduksjonen i Norge. Videre er de vertskommuner.

I tillegg vil den fremtidige organiseringen av kraftproduksjonen og lokaliseringen av kraftselskapenes administrasjoner ha stor betydning for næringsutviklingen i regionene foruten å påvirke regionenes inntekter gjennom skatter og avgifter.

Endringer i hjemfallsinstituttet vil kunne utløse nedsalg fra kommunal sektor. Dette gjelder særlig dersom lovtidspunktsmodellen vedtas. Dette vil medføre betydelige kapitalinntekter for de kommunene og fylkeskommunen som selger. Dette vil igjen øke deres kjøpekraft.

Samlet må det derfor legges til grunn at en endring av hjemfallsinstituttet vil ha store konsekvenser for den individuelle kommunes økonomi, den samlede kommuneøkonomien foruten den aggregerte etterspørselen av varer og tjenester i Norge. Dette vil igjen foranledige tiltak overfor overføringer mellom stat og kommune.

Lovtidspunktsmodellen vil medføre et betydelig salgspress overfor kommunale og fylkeskommunale eiere. Dette taler entydig for at det både vil være bedre for kommunesektoren og nasjonaløkonomien om man velger transaksjonsmodellen og åpner for unntak for vilkår om hjemfall for vannfall som er i direkte kommunalt og fylkeskommunalt eierskap. Disse modellene gir jevnere inntektsstrømmer og er derfor både i et kommuneøkonomisk og et nasjonaløkonomisk perspektiv langt å foretrekke fremfor lovtidspunktsmodellen.

Administrasjonssjefens forslag til vedtak:

1. Sel kommune mener det må avklares nærmere om det virkelig er behov for å endre dagens lovverk.
2. På bakgrunn av innstillingen støtter Sel kommune mindretallet og mener en må velge transaksjonsmodellen.
3. Dersom ikke transaksjonsmodellen kan velges må rettighetsmodellen velges.
4. Kommuner og fylkeskommuner som underkastes lovtidspunktsmodellen skal prinsipielt ha rett til erstatning etter Grunnloven § 105.
5. Sel kommune går imot forslaget om forlengelse av hjemfallstiden for dagens private konsesjonærer.

Behandling i Formannskapet - 16.02.2005:

Tilleggsforslag til pkt 1 fra Ap og SV v/ordføreren:

Stortingsbehandlingen utsettes til dette er nærmere utredet i forhold til EØS-avtalen.

Ordførerens tilleggsforslag til pkt. 1 enstemmig vedtatt

Formannskapets innstilling - 16.02.2005:

1. Sel kommune mener det må avklares nærmere om det virkelig er behov for å endre dagens lovverk.
Stortingsbehandlingen utsettes til dette er nærmere utredet i forhold til EØS-avtalen.
2. På bakgrunn av innstillingen støtter Sel kommune mindretallet og mener en må velge transaksjonsmodellen.
3. Dersom ikke transaksjonsmodellen kan velges må rettighetsmodellen velges.
4. Kommuner og fylkeskommuner som underkastes lovtidspunktsmodellen skal prinsipielt ha rett til erstatning etter Grunnloven § 105.
5. Sel kommune går imot forslaget om forlengelse av hjemfallstiden for dagens private konsesjonærer.

Behandling i Kommunestyret - 28.02.05:

Formannskapets innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret - 28.02.05:

1. Sel kommune mener det må avklares nærmere om det virkelig er behov for å endre dagens lovverk.
Stortingsbehandlingen utsettes til dette er nærmere utredet i forhold til EØS-avtalen.
2. På bakgrunn av innstillingen støtter Sel kommune mindretallet og mener en må velge transaksjonsmodellen.
3. Dersom ikke transaksjonsmodellen kan velges må rettighetsmodellen velges.
4. Kommuner og fylkeskommuner som underkastes lovtidspunktsmodellen skal prinsipielt ha rett til erstatning etter Grunnloven § 105.
5. Sel kommune går imot forslaget om forlengelse av hjemfallstiden for dagens private konsesjonærer.

Rett utskrift:

Dato: ²⁹/2.05.05... Marie O. Andreassen