



HØRINGSUTTALE - NOU 2004: 26 - HJEMFALL

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
007/05	Formannskapet	08.02.05
015/05	Kommunestyret	15.02.05

Administrasjonens anbefaling:

Tvedestrand kommune slutter seg til mindretallet Felix, Lund og Nordlunds særmerknader i utredningen, oppsummert i hovedsak slik:

1. Det bør være en overordnet målsetting å sikre offentlig styring og kontroll med vannkraftsektoren, innenfor markedsmessige rammer og i tråd med Hjemfallsutvalgets hovedmandat om å sikre "langsiktig nasjonal hendelfrihet, styring og kontroll med forvaltningen av vannkraftressursene. Det synes ikke som om flertallet har tatt inn over seg at det saken dreier seg om er eierskapet til en av landets viktigste naturressurser – vassdragene, og til landets viktigste infrastruktur – energiproduksjonen.
2. Flertallets forslag vil bety at dagens kommunale og fylkeskommunale eiere vil få sine nå evigvarende konsesjoner omgjort til tidsbegrensede og med derpå følgende hjemfall til staten av hovedtyngden av verdiene. Det foreslås ingen virkemidler som kan stimulere til kommunalt og regionalt eierskap. Det ytes heller ikke en rettmessig kompensasjon for det tap de lider på hjemfallstidspunktet.
3. Bare de offentlige eiere som raskt selger sine kraftanlegg kan høste en økonomisk fordel, og denne fordel oppstår mest sannsynlig ved salg til utenlandske aktører og bidrar derfor til det motsatte av å sikre nasjonal kontroll som skulle være en målsetting.
4. Det kan heller ikke være riktig å gi en tilfeldig, og i dag ukjent konsesjonær en lovbestemt evigvarende eierrettighet til 1/3 av vannkraftanlegget på hjemfallstidspunktet.
5. Kommunen stiller seg uforstående til at private konsesjonærer skal kunne oppnå ny konsesjon på 75 år fra lovens virkningstidspunkt. Dette vil være å forære disse private milliarder av fellesskapets kroner.

Kommunen mener også at saken fortjener en langt grundigere utredning i forhold til hvilken handlefrihet Norge har i forhold til EØS-avtalen.

Behandling i Formannskapet - 08.02.2005:

Administrasjonens anbefaling enstemmig tilrådd

Innstilling i Formannskapet - 08.02.2005:

Tvedestrand kommune slutter seg til mindretallet Felix, Lund og Nordlunds særmerknader i utredningen, oppsummert i hovedsak slik:

1. Det bør være en overordnet målsetting å sikre offentlig styring og kontroll med vannkraftsektoren, innenfor markedsmessige rammer og i tråd med Hjemfallsutvalgets hovedmandat om å sikre "langsiktig nasjonal hendelfrihet, styring og kontroll med forvaltningen av vannkraftressursene. Det synes ikke som om flertallet har tatt inn over seg at det saken dreier seg om er eierskapet til en av landets viktigste naturressurser – vassdragene, og til landets viktigste infrastruktur – energiproduksjonen.
2. Flertallets forslag vil bety at dagens kommunale og fylkeskommunale eiere vil få sine nå evigvarende konsesjoner omgjort til tidsbegrensede og med derpå følgende hjemfall til staten av hovedtyngden av verdiene. Det foreslås ingen virkemidler som kan stimulere til kommunalt og regionalt eierskap. Det ytes heller ikke en rettmessig kompensasjon for det tap de lider på hjemfallstidspunktet.
3. Bare de offentlige eiere som raskt selger sine kraftanlegg kan høste en økonomisk fordel, og denne fordel oppstår mest sannsynlig ved salg til utenlandske aktører og bidrar derfor til det motsatte av å sikre nasjonal kontroll som skulle være en målsetting.
4. Det kan heller ikke være riktig å gi en tilfeldig, og i dag ukjent konsesjonær en lovbestemt evigvarende eierrettighet til 1/3 av vannkraftanlegget på hjemfallstidspunktet.
5. Kommunen stiller seg uforstående til at private konsesjonærer skal kunne oppnå ny konsesjon på 75 år fra lovens virkningstidspunkt. Dette vil være å forære disse private milliarder av fellesskapets kroner.

Kommunen mener også at saken fortjener en langt grundigere utredning i forhold til hvilken handlefrihet Norge har i forhold til EØS-avtalen.

Behandling i Kommunestyret - 15.02.2005:

Formannskapets innstilling enstemmig vedtatt

Vedtak i Kommunestyret - 15.02.2005:

Tvedestrand kommune slutter seg til mindretallet Felix, Lund og Nordlunds særmerknader i utredningen, oppsummert i hovedsak slik:


1. Det bør være en overordnet målsetting å sikre offentlig styring og kontroll med vannkraftsektoren, innenfor markedsmessige rammer og i tråd med Hjemfallsutvalgets hovedmandat om å sikre "langsiktig nasjonal hendelfrihet, styring og kontroll med forvaltningen av vannkraftressursene. Det synes ikke som om flertallet har tatt inn over seg at det saken dreier seg om er eierskapet til en av landets viktigste naturressurser – vassdragene, og til landets viktigste infrastruktur – energiproduksjonen.
2. Flertallets forslag vil bety at dagens kommunale og fylkeskommunale eiere vil få sine nå evigvarende konsesjoner omgjort til tidsbegrensede og med derpå følgende hjemfall til staten av hovedtyngden av verdiene. Det foreslås ingen virkemidler som kan stimulere til

kommunalt og regionalt eierskap. Det ytes heller ikke en rettmessig kompensasjon for det tap de lider på hjemfallstidspunktet.

3. Bare de offentlige eiere som raskt selger sine kraftanlegg kan høste en økonomisk fordel, og denne fordel oppstår mest sannsynlig ved salg til utenlandske aktører og bidrar derfor til det motsatte av å sikre nasjonal kontroll som skulle være en målsetting.
4. Det kan heller ikke være riktig å gi en tilfeldig, og i dag ukjent konsesjonær en lovbestemt evigvarende eierrettighet til 1/3 av vannkraftanlegget på hjemfallstidspunktet.
5. Kommunen stiller seg uforstående til at private konsesjonærer skal kunne oppnå ny konsesjon på 75 år fra lovens virkningstidspunkt. Dette vil være å forære disse private milliarder av fellesskapets kroner.

Kommunen mener også at saken fortjener en langt grundigere utredning i forhold til hvilken handlefrihet Norge har i forhold til EØS-avtalen.

Utskrift: Det kongelige olje- og energidepartementet, Postboks 8148, Dep, 0033 Oslo
Rådmann Jarle Bjørn Hanken


Jarle Bjørn Hanken
rådmann

Vedlegg:

1. NOU 2004:26 Hjemfall – kapittel 1 sammendrag

Bakgrunn for saken mv

Om bakgrunnen for NOU 2004:26

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. 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 (den korteste mulig høringsfrist).

Kort definisjon av hjemfall mv

Hjemfall er en ordning som innebærer at vannfall og kraftverk vederlagsfritt overføres til staten ved endt konsesjonsperiode. Denne ordningen ble først etablert gjennom praksis, og i lovs form fra 1909.

Som medeier i Agder Energi er kommunen i dag *ikke* inn under hjemfallsreglene, mer om dette nedenfor under sammendrag.

Om saksframstillingen

Saken er omfattende og komplisert og det er vanskelig å gi en kortfattet oversikt over hele sakskomplekset. Som vedlegg følger derfor sammendragkapittelet i NOU 2004:26. I tillegg

er det nedenfor tatt med en oppsummering av hovedpunkter og konklusjoner som er laget av Kommunenes Sentralforbund (KS). Mer materiale fra KS finnes på www.ks.no under eget "ikon" merket Hjemfall.

Hele utredningen (NOU 2004:26) er lagt ut på nettsiden www.oed.dep.no. Den forefinnes også i trykt utgave på saksmappen. Det samme gjelder, avisbilaget Hjemfall, Kommunal Rapport 1/05, som gir innspillet fra KS, LVK og LO som utgjør mindretallet referert til i anbefalingen.

Oppsummering av hovedpunkter og konklusjoner

- 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)
- KS' hovedmålsetning har vært å legge til rette for en videreføring av dagens offentlige eierskap, innenfor de rammer EØS-avtalen og øvrige konkurranserettslige regler setter. På denne bakgrunn har medlemmet fra KS sammen med medlemmene fra Landsorganisasjonen (LO) og Landssammenslutningen av Vasskraftskommuner (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 .

KS vil dessuten i forbindelse med høringsprosessen foreslå at vannfall som er direkte eid av kommuner og fylkeskommuner må kunne unntas fra hjemfall siden kommuner, fylkeskommuner og staten alle er *forvaltningsnivåer innen den norske* stat i forhold til EØS-avtalen. Disse eierne kan så leie ut sine vannfall til sine egne selskaper eller andre

Nærmere om sakskomplekset

Dagens system.

Dagens regler skiller mellom offentlige og andre aktører idet de offentlige aktører (stat, fylkeskommune og kommune) har evigvarende konsesjoner, mens de øvrige (private) er undergitt reglene om at fall og reguleringer vederlagsfritt skal tilfalle det offentlige (i hovedsak staten, men opp til 1/3 til kommunene der anleggene ligger, minimum 1/8) etter 60 år.

Bakgrunnen for dagens system er at myndighetene for 100 år siden da norsk vannkraft i ble bygget ut i stor stil så behovet for å forvalte naturressursene til beste for allmennheten. Dette ønsket man særlig fordi disse første utbyggingene var preget av privat og utenlandsk kapital og dette ga ikke sikkerhet for offentlig styring og kontroll. Det har vært fram til i dag vært bred enighet om at dette hjemfallsinstituttet har vært et viktig redskap til å kunne ha nasjonal kontroll av naturressurser, som dermed har bidratt til utviklingen fra et relativt fattig land til en verdens rikeste nasjoner.

Fra 1906 ble det innført konsesjonsplikt og fra 1909 ble hjemfallsretten innført i forhold til private verk.

Hjemfallsinstituttet ble senere supplert med regler om foregrepet hjemfall som innebærer at det er anledning til å la privat konsesjonær få fortsette ut over opprinnelig konsesjonstid der samfunnsøkonomisk hensyn begrunner dette.

Historisk har de offentlig eide kraftselskap i all hovedsak levert strøm til alminnelig forsyning mens de private har produsert kraft til egen kraftkrevende industri. Etter at ny energilov i 1990 medførte en markedsbasert omsetning, og markedet i Norge også er integrert i Norden og Europa, er kraftsektoren i dag preget av å være vanlig forretningsvirksomhet hvor også offentlige eiere stiller krav til lønnsomhet m.v.

I et slikt marked mener et samlet utvalg at ulike rammevilkår for aktørene kan svekke konkurransen og verdiskapingen i sektoren og hindre effektiv ressursbruk.

Mandatet – premisser for et fremtidig hjemfallsregime.

Mandatet stiller opp flere premisser for utvalgets vurderinger i valg av løsninger. Hensynet til langsiktig nasjonal handlefrihet, styring og kontroll er en hovedbegrunnelse for et robust hjemfallsinstitutt.

Hensynet til offentlige inntekter bør vektlegges, effektiv ressursbruk og hensynet til det rettslige rammeverket, herunder Norges internasjonale forpliktelser er også viktige premisser.

Vurdering av ulike modeller

Utvalget vurderer ulike modeller (herunder også avvikling selv om det er en premiss at hjemfallsinstituttet skal bestå), se sammendragets side 16 og 17.

Utvalgets forslag fremstår deretter med varierende flertalls- og mindretallsforslag som jeg oppsummerer kort i det følgende.

Hjemfallsvilkårets innhold

Flertallet vil at konsesjonæren ved hjemfall skal ha rett til en andel i det hjemfalte anlegg eller til andel av markedsverdi.

Blant flertallet er det ulikt syn på det konkrete innhold i en slik rettighet. Et flertall av flertallet foreslår at den som er konsesjonær på hjemfallstidspunktet, enten denne er offentlig eller private, skal beholde 1/3 av fall og kraftanlegg. Dersom særlige samfunnsmessige hensyn tilsier det kan staten imidlertid innløse også dette, men da mot full erstatning. Et mindretall blant flertallet foreslår en modell med tradisjonelt hjemfall til staten med en kompensasjon til konsesjonæren på 20 % av det hjemfaldtes markedsverdi.

Mindretallet Felix (LO), Lund (LNK) og Nordlund (KS), går prinsipielt inn for den såkalte **transaksjonsmodellen** som innebærer at dagens offentlige eiere beholder sine konsesjoner uavkortet så lenge de vil, med mindre bestemte transaksjoner skjer som vil utløse de nye reglene med hjemfall. Slike transaksjoner vil for eksempel være et salg av eierandeler. Da vil hjemfall skje 75/60 år etter kjøpet uansett om konsesjonæren da er offentlig eller privat. Subsidiært går mindretallet inne for den såkalte **rettighetsmodellen** som innebærer at det innføres tidsbegrensede konsesjoner også for dagens offentlige eiere. Etter at den nyinnførte konsesjonsperioden på 75/60 år er over, skal disse ha en andel i det hjemfalte anlegg på 45%.

Eksisterende private konsesjoner

Flertallet går også inn for i sitt alternativ at nåværende private konsesjonærer på lovtidspunktet skal få fornyet konsesjon på 75 år på linje med den nye konsesjonstiden for offentlig eide anlegg.

Mindretallet på tre går imot dette og begrunner det med at dette i tilfelle vil være en overføring av milliardverdier fra staten til private som er unødvendig sett i relasjon til de forventninger private har hatt ved å begi seg inn i denne type virksomhet.

Konsesjonstiden lengde

Flertallet går inn for konsesjonsperioder på 75 år, mens mindretallet mener 60 år er passende.

Forholdet til EØS

Felix, Lund og Nordlund mener det er oppstått en uklar rettslig situasjon i forholdet mellom norsk rett og EØS-avtalen, og ber den norske stat avklare dette med ESA før endelig hjemfallsmodell velges.

Særlig viktig er dette sett i forhold til at den daværende regjering i forbindelse med vedtakelsen av EØS-avtalen forsikret Stortinget om at konsesjonsreglene (herunder hjemfallsinstituttet) falt utenfor EØS-avtalens virkeområde da avtalen ble vedtatt i Stortinget. En viser også til mindretallet Storødegård som (på side 75 i NOU 2004:26) sier at dersom man ser bort fra Norges (eventuelle) folkerettslige forpliktelser taler de beste grunner for i det vesentlige å bevare dagens hjemfallsordning.

Forhold i Tvedestrand kommune

Det er ikke unaturlig å ta utgangspunkt i situasjonen for Tvedestrand kommune når saken skal behandles. Kommunen eier i dag (etter salget) 1,06% av Agder Energi.

Konsulentfirmaet Pareto Securities (som var en av to finansielle rådgivere som Agderkommunene brukte under salget) har på bakgrunn av at spørsmål om ytterligere salg er reist, utarbeidet fornyet verdivurdering for selskapet. De estimerer vår eierandel i dag til en verdi på 157 mill kr. Det er dessuten slik at en gevinst nå ikke lenger er skattbar.

Dersom vi legger flertallsforslaget til grunn, innebærer dette at staten konfiskerer 157 mill kr. av kommunens verdier ved hjemfallet dersom dagens tall skulle gjelde også om 75/60 år. Det sier seg selv at med tanke på framtidig mulig salg, vil verdien, eller prisen en kan få, forringes for hvert år som går og en nærmer seg hjemfall.

Vurderinger

Administrasjonens vurderinger sammenfaller med særmerknadene fra mindretallet Felix, Lund og Nordlund slik de fremkommer i vedlegget, dette er også uttrykk for KS sitt syn i saken.

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

Det vises her til hjemfallsartikkelen i bladet Energi 10/02 hvor innholdet i en utredning foretatt av ECON etter oppdrag fra OED, ECON-rapport nr.20/02, er gjengitt. I artikkelen heter det blant annet:

"Likt hjemfall kan utløse salgspress"

Såkalt eiernøytralt hjemfall som myndighetene legger opp til, åpner for omfattende strukturendringer i norsk energiforsyning. Fritt salg av kraftverk vil føre til færre og større enheter, med stort innslag av private og utenlandske eiere. Kommuner vil selge seg ut i betydelig grad når dagens strenge og diskriminerende konsesjonsregler endres, trolig til neste år. En slik utvikling blir skissert i utredningene som ECON Senter for økonomisk analyse har laget for Olje- og energidepartementet i forbindelse med arbeidet med å endre regelverket for vannkraftkonsesjoner og hjemfall."

Ut ifra den linjen Tvedestrand kommunestyre så langt har lagt seg på i forbindelse med forvaltning av våre kraftverdier (fortsatt kommunal og sørlandsk eierkontroll av Agder Energi), vil et salgspress med derav videre nedsalg vanskeliggjøre denne politikken. Eller rettere sagt, trolig umuliggjøre denne linjen.