



ØRSTA KOMMUNE

SAMLA SAKSFRAMSTILLING

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET

04/01944 - 327

DATO 04 APR. 2005

D 521 AKSP.

Arkivsak: 04/02881

HØYRING - NOU 2004: 26 HEIMFALL

Sakhandsamar:	Asbjørn Moltudal	Arkivkode:	S0	Møtedato
Utvalsak	Utval			
0034/05	FORMANNSKAPET			05.04.2005

Vedtak/handsaming i FORMANNSKAPET den 05.04.2005

VEDTAKET LYDER:

Ørsta kommune gir slik uttale til NOU 2004: 26 Heimfall - i prioritert rekkjefølge:

- Staten bør prøve ut nærare om dagens heimfallsordning verkeleg er i strid med EØS-avtalen før det vert lagt fram endeleg framlegg om lovendring.
- Fylke og kommunar får unntak for heimfall, og skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar. Både lovtidspunktmodellen og transaksjonsmodellen kan akseptrast under føresetnad av at kommunar og fylke får unnatak.
- Dersom unntak ikkje vert gjeve for kommunar og fylke, vert transaksjonsmodellen prioritert framfor lovtidspunktmodellen.

HANDSAMINGA:

(9 r.f.)

Rådmannen si tilråding vart vedteken med 9 mot 0 røyster.

Rett utskrift:

Ørsta formannskapskontor, 07.04.2005

Kari Osvik
Kari Osvik
førstesekr.

Utskrift:

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

SAKSFRAMLEGG

Sakshandsamar :	Asbjørn Moltudal	Arkiv: S00
Arkivsaksnr.:	04/02881	

Saka gjeld: **HØYRING NOU 2004 – 26 HEIMFALL**

TILRÅDING:

Ørsta kommune gir slik uttale til NOU 2004: 26 Heimfall - i prioritert rekkjefølge:

- a) Staten bør prøve ut nærare om dagens heimfallsordning verkeleg er i strid med EØS-avtalen før det vert lagt fram endeleg framlegg om lovendring.**
- b) Fylke og kommunar får unntak for heimfall, og skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar. Både lovtidspunktmodellen og transaksjonsmodellen kan akseptrast under føresetnad av at kommunar og fylke får unntak.**
- c) Dersom unntak ikkje vert gjeve for kommunar og fylke, vert transaksjonsmodellen prioritert framfor lovtidspunktmodellen.**

Vedlegg:

- Høyringsskriv frå Olje- og energidepartementet, datert 01.12.04
- Kopi av samandraget frå NOU 2004: 26 Heimfall
- Utkast til høyring frå Tussa Kraft AS (administrasjonen sitt utkast til styrehandsaming)
- KS sine heimesider: Innføring i saka
- KS sine heimesider: Siste utvikling i saka

Uprenta saksdokument (følgjer saka):

, ENDRING I REGLANE OM HEIMFALL, 01.03.2005

Vanylven kommune, HØYRING NOU 2004:26 HEIMFALL, 14.02.2005

Samandrag:

Saksopplysningar:

Vasskrafta har i Noreg vore ein vital infrastruktur som tradisjonelt har vore i offentleg eigedom. Staten eig nesten 50 %, kommunane i overkant av 40 %, medan private aktørar er avgrensa til ca. 10 %. For private og utanlandske eigarar medfører dagens konsesjonssystem at konsederte vassfall, reguleringar og kraftanlegg, vil tilfalle staten med full eigedomsrett ved utløpet av konsesjonsperioden. Offentlege aktørar kan derimot få tildelt evigvarande konsesjon utan heimfallsvilkår.

Olje- og energidepartementet (OED) sende den 1. desember 2004 ut Hjemfallsutvalgets utgreiing med forslag til nye regler om heimfall i NOU 2004:26 Heimfall på høyring med svarfrist 1 mars 2005. OED har sendt høyringsdokumentet til alle kommuner /fylkeskommuner og bedrifter som forslaget får verknad for.

Oppsummering av hovedpunkt i NOU 2004: 26 Heimfall

- Dagens konsesjonsreglar handsamar ulikt offentleg (statlig, kommunal og fylkeskommunal) eigde og privat eigde kraftforetak ved at berre dei private har konsesjonar med heimfall til staten, medan dei offentlege konsesjonane er evigvarande. ESA hevdar at dagens ulikehandsaming er i strid med EØS-avtalen. Heimfallsinstituttet som sådan er ikkje i strid med EØS-avtalen
- OED hevdar at EØS-avtalen ikkje gjeld for vannressursforvaltninga, men har likevel nedsett eit lovutval for utarbeiding av nye reglar om heimfall. Utvalet på 12 medlemmer har vore samansett av representantar for tre departement, kraftbransjen, prosessindustrien, fagorganisasjonane, kommunesektoren og tre uavhengige.
- Eit samrøystes utval går inn for ei videreføring av heimfallsordninga og oppheve dagens ulikehandsaming. Heile utvalet foreslår like reglar for framtidige kjøparar. Utvalet er imidlertid delt i fleire fraksjonar når det gjeld utforminga av nye heimfallsreglar.
- Fleirtalet i utvalet foreslår nye heimfallsreglar for alle eigarane frå lovvedtaket (**lovtidspunktmodellen**), slik at alle dagens eigarar får nye konsesjonar på 75 år med heimfall til staten. Vidare foreslår seks av medlemmene i utvalet at eigarane på heimfallstidspunktet får fasthalde 1/3 som ei form for kompensasjon (**partielt hjemfall**)

- Eit mindretal ved medlemmene frå KS, LO og LVK har foreslege at nye heimfallsreglar først skal ha verknad ved særskilte *transaksjoner* frå eigarane si side, så som sal e.l. (**transaksjonsmodellen**). Det vert påpeikt at den norske stat må syte for ei avklaring med ESA korleis ein transaksjonsmodell kan innrettast, slik at vitale nasjonale interesser vert ivaretekne samtidig med etterleving av EØS-avtalen. Mindretalet ynskjer såleis å leggje til rette for ei videreføring av dagens offentlege eigarskap innanfor dei rammene som EØS-avtalen og øvrige konkurranserettslege reglar.
- Det same mindretalet foreslår vidare at dersom lovtidspunktmodellen vert vedteken, så er det berre dei offentlege eigarane, som på heimfallstidspunktet blir fråtekne sine opprinnelege evigvarande konsesjonar, som skal få kompensasjon. Utvalget er delt på midten for så vidt gjelder ny konsesjonstid. Dei støttar samstundes ei videreføring av dagens konsesjonstid på 60 år.
- Det herskar vesentleg tvil rundt EØS-avtalen i heimfallspørsmålet, og kva avgrensningar den legg på Norge i samband med utforminga av nye heimfallsreglar. Mindretalet i heimfallsutvalet ber staten innleie dialog med ESA for avklaring og utforming av ny heimfallsmodell, slik Noreg har gjort i ei rekkje andre saker.

Vurdering og konklusjon:

Det er naturleg at kraftselskapet og kommunane som eigarar har samanfallande interesser i denne saka. Rådmannen syner til Tussa-administrasjonen sitt framlegg til fråsegn som følgjer vedlagt.

Eventuelle konsekvensar av innføring av heimfall for offentleg eigde kraftanlegg:

- Avvikling av heimfallinstituttet vil medføre at marknaden for omsetning av eigarandelar i kraftanlegg vert vesentleg utvida. Dette kan føre til at marknadsverdien av kraftanlegga kan auke.
- Eigarnøytralitet vil leggje press på selskapa i høve resultat og effektivitet
- Verdien av eigarandelane i kraftanlegg vil minke dess nærare ein kjem heimfallstidspunktet (jfr. lovtidspunktmodellen). Dette kan utløyse sal av aksjar m.v. i kraftanlegga, slik at kommunar kan kome til å selje seg ut el. redusere sin eigarandel. Utleie kan redusere for salspresset for offentlege eigarar av kraftverk, fordi langsiktig utleie kan verte eit reelt alternativ til sal.
- Kan føre til omstrukturering og auka privat og utanlandsk eigarandel i kraftsektoren. Dette kan innebære at eigarinteressene ikkje lenger har lokal forankring. Omorganisering og endringar i eigarskapet kan ha regional effekt på sysselsetjing, kjøp av varer og tenester, samt lokal kompetanse.
- Tap av kommunale verdier ved det tidspunktet heimfall skjer (jfr. lovtidspunktmodellen)

Det synest å vere uklart om dagens heimfallsordning er heilt klart i strid med EØS-avtalen. Dette bør staten få prøvd ut før det vert gjort lovendring for å innføre heimfall på konsesjonar i offentleg eige.

Kommunenenes Sentralforbund med støtte frå det øvrige mindretalet påviser at flertallet sitt forslag tilgodeser einkvar konsesjonær på heimfallstidspunktet. Dei meiner da at framlegget vil undergrave det offentlege eigarskapet i vasskraftsektoren og heile heimfallsordninga.

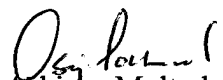
KS hevdar at dersom den offentlege eigaren ikkje sel ut i konsesjonsperioden, men driv vidare i offentlig regi, vil vedkomande kommune eller fylkeskommune lide økonomisk tap ved heimfall til staten. Dette tapet vil kommunen ha krav på kompensasjon for etter vanlege erstatningsprinsipp. Slik erstatning inneber ingen EØS-rettsstridig ulikehandsaming. Erstatningen er foreslått sett til 45 % av verdien på det heimfalte anlegget (rettighetsmodellen). Dei som vil lide tap er dagens kommunale og fylkeskommunale eigarar som får nedskore eigedomsretten sin, ikkje dei som kjøper seg inn etter at ny lov er iverksett.

Rådmannen sluttar seg til utkastet til fråsegn frå administrasjonen i Tussa Kraft AS, og meiner det er viktig at kommunar og fylke som ynskjer det, framleis skal kunne ha evigvarande disposisjonsrett til vassfall. Det kan sikrast i eit langsiktig perspektiv ved at kommunar og fylke frå unntak frå heimfall, og skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar. Vidare vil ein transaksjonsmodell som mindretalet i utgreiinga har fremja, gi kommunar og fylke høveleg valfridom.

Tilråding i prioritert rekkjefølgje:

- d) Staten bør prøve ut nærare om dagens heimfallsordning verkeleg er i strid med EØS-avtalen før det vert lagt fram endeleg framlegg om lovendring.
- e) Fylke og kommunar får unntak for heimfall, og skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar. Både lovtidspunktmodellen og transaksjonsmodellen kan akseptrast under føresetnad av at kommunar og fylke får unntak.
- f) Dersom unntak ikkje vert gjeve for kommunar og fylke, vert transaksjonsmodellen prioritert framfor lovtidspunktmodellen.

Per Hovden
rådmann


Asbjørn Moltudal



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Emne	Se Råm
Dato	01.12.2004
Referat	016711/04
Ansvar	04/02881-001
Ansvar	SO

Høringsinstanser

Deres ref

Vår ref
04/1994

Dato
01.12.2004

Høring – NOU 2004: 26 Hjemfall

Olje- og energidepartementet nedsatte ved kongelig resolusjon 4. april 2003 et bredt sammensatt utvalg for å utrede en videreført hjemfallsordning og utformingen av denne. Utvalget skulle også vurdere behovet for endringer i det nåværende hjemfallsregimet og konsekvensene av å oppheve hjemfallsinstituttet.

Hjemfallsutvalget overleverte sin utredning, NOU 2004: 26, til Olje- og energidepartementet 30. november 2004.

Utredningen sendes med dette på alminnelig høring. Et eksemplar av utredningen følger vedlagt. Utredningen er også lagt ut på nettsiden www.oed.dep.no.

Høringsuttalelser må være departementet i hende senest 1. mars 2005.

Utredningens kapittel 2 til 6 gir bakgrunn og premisser for utvalgets arbeid og forslag. En vurdering av å beholde dagens hjemfallsregime er gitt i kapittel 7. I kapittel 8 er konsekvensene av å oppheve hjemfallsinstituttet vurdert. I kapittel 9 omtales ulike modeller for et fremtidig hjemfallsregime. Utvalgets anbefaling til fremtidig hjemfallsregime er inntatt i kapittel 10.1. Forslagene er kort gjengitt nedenfor. En nærmere begrunnelse for utvalgets anbefaling er gitt i kapittel 10.2, mens konsekvenser for inntektsfordeling og eierstruktur er omhandlet i kapittel 10.3. Særmerknader er inntatt i kapittel 10.4, i tillegg til at det er mindretallsmerknader i øvrige kapitler. Økonomisk og administrative konsekvenser framgår av kapittel 11. Kapittel 12 og 13 inneholder lovforslag og merknader til de enkelte paragrafer. Utredningen har tre vedlegg. Vedlegg 1 omhandler investeringer og vedlikehold. En utredning om partielt

hjemfall av utvalgsmedlem Lars Sørgard er inntatt som vedlegg 2. Vedlegg 3 er en EØS-rettslig vurdering av hjemfallsinstituttet skrevet på oppdrag for utvalget av førsteamanuensis dr. juris Olav Kolstad.

Tilrådingene fra utvalget er delte og er i hovedsak knyttet til følgende punkter:

Hjemfallsvilkårets innhold

Utvalgets flertall går inn for løsninger som innebærer at konsesjonæren på hjemfallstidspunktet har en ubetinget rett til en andel i det hjemfalte anlegg eller en andel av det hjemfalte markedsverdi. Blant dette flertallet er det imidlertid ulikt syn på det konkrete innholdet i konsesjonærens rettsstilling. Et forslag om partielt hjemfall som omfatter 2/3 av fall og anlegg samler størst oppslutning i utvalget. Med dette forslaget forblir en eierandel på 1/3 hos konsesjonæren, med en rett for staten til å innløse konsesjonærens eierandel dersom særlige samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende. Denne modellen er beskrevet i kapittel 9.1.3 og 10.1.1.1. Et annet forslag er tradisjonelt hjemfall til staten med kompensasjon i form av etteroppgjør til konsesjonær. Kompensasjonen er foreslått å tilsvare 20 prosent av hjemfallsobjektet. Staten skal ut fra gitte rammer stå fritt til å beslutte om oppgjøret skal skje i form av økonomisk vederlag eller eierandel. Denne modellen er beskrevet i utredningens kapittel 9.1.2 og 10.1.1.2.

Et mindretall i utvalget går prinsipalt inn for transaksjonsmodellen, hvor vilkår om tradisjonelt hjemfall for offentlig eide kraftverk først utløses ved salg av eierandeler. Det vises til beskrivelse i kapittel 9.1.1, 9.3.2 og 10.4.3. Subsidiært går disse medlemmene inn for en rettighetsmodell, hvor dagens offentlige eiere som på hjemfallstidspunktet må avstå sine kraftanlegg vederlagsfritt til staten, gis rett til 45 prosent av anlegget eller dets verdi. Dette forslaget er omtalt i kapittel 10.1.1.3 og 10.4.3.

Konsesjonsperiodens lengde

Utvalgets flertall foreslår at konsesjonsperioden settes til 75 år. Mindretallet foreslår konsesjonstid på 60 år. Dette spørsmålet er omtalt i kapittel 9.2 og 10.1.2.

Implementeringsmetode

Flertallet i utvalget legger til grunn at den fremtidige hjemfallsordningen innføres etter lovtidspunktmodellen. Det vil si at vilkår om hjemfall pålegges fra lovendringsdato. Forslaget er beskrevet i kapittel 9.3 og 10.1.3. Utvalgets mindretall mener prinsipalt at ny hjemfallsordning bør innføres ved transaksjoner. Det vises til kapittel 9.3.2 og 10.4.3.

Eksisterende private konsesjoner

Utvalgets flertall legger til grunn at private konsesjoner omgjøres slik at de gis ny konsesjonsperiode fra lovendringstidspunktet og med samme hjemfallsinnhold som det utvalgets flertall foreslår for offentlige konsesjoner. Mindretallet mener de private konsesjonærenes rettigheter skal være uendret. Dette spørsmålet er omhandlet i kapittel 10.1.4.1.

Fordeling av hjemfalte verdier

Utvalget foreslår at vertskommunenenes lovbestemte rett på inntil 1/3 av verdien eller andel av kraftverket videreføres. Utvalget foreslår en ny fordeling som modererer overføringen til kommuner som allerede har store inntekter fra kraftutbygging.

Utvalgets flertall foreslår en ordning der det overskytende innenfor tredjedelen, etter at vertskommunene er tildelt verdier eller eierandel, overføres til en større region. Et mindretall går i mot at en større region skal kompenseres i tillegg til vertskommunene.

Forslagene er beskrevet i kapittel 10.1.5.

I utredningen er det fremlagt forslag til lovendringer for de tilrådingene som er fremmet, med unntak av transaksjonsmodellen og rettighetsmodellen, jf. kapittel 12 og 13.

Etter fullmakt



P. H. Høisveen
ekspedisjonssjef



Ove Flataker
avdelingsdirektør

Hjemfall

[Sist endret: 07.02.2005 22:01:18]



■ Hjemfall innebærer at vannfall og kraftverk vederlagsfritt overføres til staten ved endt konsesjonsperiode. Hjemfallsinstituttet ble først etablert gjennom praksis og kom inn i lovverket ved den første konsesjonsloven i 1909. Instituttet er i dag hjemlet i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven av 1917 – som begge fortsatt gjelder.

■ Fram til i dag har det vært en bred enighet om at vi kan takke våre framsynte lovgivere rundt århundreskiftet for at Norge fikk utvikle seg fra å være ett av Europas fattigste land til å bli ett av de rikeste. Konsesjonslovene og hjemfallsinstituttet som ble etablert for våre vannkraftressurser var viktige bidrag i denne sammenheng. Denne lovgivningen sto også sentralt da oljeletingen skjøt fart i 1970-årene, og man etablerte både et sterkt offentlig eierskap og regler om forkjøpsrett, som har bidratt til at vi har kunnet høste av våre naturressurser nasjonalt.

■ Konsesjonsreglene på vannkraftsektoren går ut på at en privat eller utenlandsk utbygger gis konsesjon for en tidsbegrenset periode på inntil 60 år. Etter konsesjonstidens utløp hjemfaller vannfallet og alle innretninger i tilknytning til dette vederlagsfritt til den norske stat. Er derimot utbyggeren en kommune, fylkeskommune eller staten selv – eller selskaper som i hovedsak er eid av disse – gis konsesjonen på ubegrenset tid.

■ I dag regner man med at ca. 6,5 prosent av vår vannkraftproduksjon er underlagt hjemfall. De offentlige eide selskapenes tidsbegrensede konsesjoner (som tilsvarer nær 90 prosent av vår vannkraftproduksjon) gjelder imidlertid bare så lenge disse selskapene tilfredsstiller vilkåret om offentlig eierskap. Velger en kommune, fylkeskommune eller staten å selge til private eller utenlandske aktører mer enn en tredjedel av kraftselskapets kapital eller stemmer, opphører den tidsbegrensede konsesjonen – og staten vil kreve hjemfall 60 år regnet fra opprinnelig konsesjonstidspunkt. Sammenholder en dette med at de største vannkraftutbyggingene fant sted fra 1950-80, innebærer dette en effektivt barriere mot salg av offentlig eide kraftverk.

■ Både fra norsk forvaltning og ESAs side er det kommet initiativ for å endre dette regelverket. I et høringsnotat fra 2002 begrunner Olje- og energidepartementet forslaget om å endre regelverket med at det er ønskelig å få et marked ikke bare for omsetning av kraft (kWh), men også for omsetning av kraftverk. Olje- og energidepartementets konkrete begrunnelse er at det er ønskelig å få inn ny kapital og kompetanse i denne sektoren.

Fra ESAs side hevdes det at de norske reglene er i strid med EØSavtalen. ESA har ikke angrepet hjemfallsinstituttet som sådant, men hevder at reglene som forskjellsbehandler private og utenlandske aktører – og offentlige selskaper er i strid med EØS-avtalens regler om fri kapitalbevegelse og fri etableringsrett. Den norske stat har så langt tilbakevist ESAs påstand om at de norske reglene er i strid med EØS-avtalen, men foreslår likevel endringer i regelverket ut fra andre årsaker.

Departementets opprinnelige forslag fra 2002 gikk ut på at det skulle innføres hjemfall for alle kraftselskap – uavhengig av eierskap, 75 år regnet fra lovendringstidspunktet. Departementet viste til at forslaget ville tilfredsstille ESAs krav om likebehandling. Forslaget førte til en massiv kritikk fra alle involverte. Fra bransjen ble det påstått at forslaget ville innebære et ran av kommunale verdier, mens kommunene selv mente at forslaget ville føre til et massivt salgspress av offentlige kraftandeler.

I april 2003 ble det nedsatt et utvalg for å vurdere ulike alternative modeller. Utvalget skulle også påpeke konsekvensene av å oppheve ordningen, men det lå en klar føring i mandatet at hjemfallsordningen skulle videreføres.

■ Utvalget overleverte sin innstilling NOU 2004: 26 til statsråden 30. november 2004. Utvalget –som har bestått av representanter for de ulike interesseorganisasjoner knyttet til bransjen, tre departementer samt tre uavhengige – er delt i alle spørsmål:

■ Flertallet – hvor blant andre EBL og PIL er med – går inn for en modell hvor hjemfall først inntreffer 75 år etter en lovendring, og at konsesjonæren på dette tidspunktet (dvs. om 75 år) får en ubetinget rett til å beholde 33 prosent av kraftverket uendret (såkalt partielt hjemfall). EBL og PIL skriver i NOU'en at deres prinsipale oppfatning er at hjemfallsinstituttet bør fjernes.

■ Departementets tre representanter går også inn for at hjemfall skal inntreffe først 75 år etter lovendringen, men støtter ikke forslaget om partielt hjemfall. Statens representanter går således inn for et totalt hjemfall, men likevel slik at konsesjonæren på hjemfallstidspunktet gis rett til 20 prosent av vannfallet eller dets verdi dersom vannfallet ikke nedlegges. Forskjellen på flertallet og departementets forslag er således ikke så stor.

■ Et mindretall bestående av LO, dagens kommunale eiere representert v/KS og vertskommunene v/LVK går inn for en modell hvor tidsbegrensede konsesjoner på 60 år innføres først gjennom salg. Konsesjonsperioden vil i så fall bli regnet fra salgstidspunktet. Mindretallet viser til at EØS-avtalen ikke kan gis tilbakevirkende kraft for allerede gitte konsesjoner – før EØS-avtalens vedtakelse. Dersom en slik transaksjonsmodell ikke aksepteres av ESA, går mindretallet subsidiært inn for

en såkalt rettighetsmodell, som gir en større kompensasjon til dagens eiere enn flertallet og departementet foreslår, men hvor det stilles vilkår om at dagens konsesjonær også er konsesjonær på hjemfallstidspunktet. Dette for å demme opp mot det store salgspresset som vil komme med den markedsåpning som vil komme av den forlengete konsesjonsperioden som alle forslag vil innebære.

Caroline Lund, advokatfirmaet HJORT DA



Konferanser/Opplæring

KS Konsulent

Advokattjenester

Konsultasjoner/

Fagområder

Konsultasjonsdokumenter

Avtaler

Barnehager

Skoler

Helse- og sosial

Flyktninger

Pleie- og omsorg

Kommunalteknikk

Landbruk og miljø

Hjemfall

Oppgaveoverføringer

Økonomi og statistikk

Lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidsgiverutvikling

Omstilling

Markedseksposering

Regional utvikling

Folkestyre og bærekraft

Skole/Utdanning

Offentlige anskaffelser

Bedrifter

Eiendomsskatt

Internasjonalt

Nyhetsvarsling fra ks.no

Konsultasjoner/ Fagområder/Hjemfall

Presseomtale om hjemfall - se mer om tema (i høyre marg)

07.02.2005

Hjemfall

Nyttig faktaartikkel om hjemfall av adv. Caroline Lund, hentet fra "Kraftnytt" 6. februar 2005. ... Les mer

04.02.2005

Stortinget må ikke forhaste seg i hjemfallsaken

KS mener at det vil være meget dristig av Stortinget å skulle fatte vedtak om en fremtidig hjemfallsordning med NOU 2004:26 som grunnlag alene. Det kan følgelig også stilles spørsmålsteget ved verdien av høringen av NOUens detaljerte flertallsmodell med tilhørende lovforslag. ... Les mer

02.02.2005

Folk vil ha norske eiere av vannkraften, og eierne skal være offentlige

En meningsmåling foretatt av MMI i november 2004 viser at to av tre nordmenn vil ha offentlige, norske aktører som eiere av vannkraften. Bare 1 prosent ønsker utenlandske eiere. Målingen er foretatt for NITO, som gjorde en tilsvarende måling høsten 2003, med samme resultat. ... Les mer

26.01.2005

Bred enighet på hjemfallskonferansen om ikke å haste saken gjennom i Stortinget

På bakgrunn av nye opplysninger som ble fremlagt på konferansen, er det skapt ytterligere usikkerhet om EØS-avtalens betydning for hjemfallssaken. Det var derfor bred enighet - også partipolitisk - om at det nå er viktig å ta seg tid for å skape klarhet. Adm.direktør Olav Ullerer i KS mener det vil være uforsvarlig med en endelig behandling av denne viktige saken i Stortinget i vårsesjonen. ... Les mer

26.01.2005

Store vannkraftressurser i fritt utsalg?

"Den korte høringsfristen som er gitt på hjemfallsutvalgets innstilling, tyder på at regjeringen ønsker å presse saken igjennom Stortinget før sommeren. Det vil gi en uansvarlig kort behandlingstid for en så viktig sak." ... Les mer

Tidligere saker

dato

Hjemfall: Handlingsrommet i EØS-avtalen har betydning

21.01.2005

Staten og ESA har ulike oppfatninger av hva EØS-avtalen betyr i forhold til regler om hjemfall. Mens staten fastholder at vannkraftressursene faller utenfor EØS-avtalen, mener ESA at utnyttelsen av vannkraftressursene omfattes av reglene og at dagens forskjellsbehandling i hjemfallsordningen strider mot EØS-avtalens regler. ... Les mer

Hvem skal eie vannkrafta ?

04.01.2005

LO, KS og LVK inviterer partiledere, lokalpolitikere og fagorganiserte til bred debatt rundt hjemfallsaken og eierskapet til vannkraften. Bli med på seminaret 20 januar i Folkets Hus i Oslo. ... Les mer

Hjemfall; Hjelp til høringsuttalelsen av NOU 2004:26

03.01.2005

En rekke av KS medlemmer har etterlyst et dokument til hjelp i deres arbeide med høringen av NOU 2004:26 Hjemfall. I vedlagte

KS

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Adresse:

Kommunes Hus
Haakon VII's gt. 9, Oslo

Postadresse:
Boks 1378 Vika
0114 OSLO

dokument har vi som forespurt søkt å lage en samlende fremstilling av saken og med KS syn på sentrale problemstillinger, aktuelle løsninger og mulige konsekvenser. ... Les mer

Høringssvar - endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven

02.04.2003

Olje- og energiministeren varslet 19. april 2002 at reglene for hjemfall ville bli endret bla for å tilfredsstille EØS-avtalens krav om likebehandling av utenlandske, private og offentlige eiere og i dette tilfelle av vannfall og produksjonsanlegg for strøm. ... Les mer

Offentlig utvalg skal vurdere hjemfall

27.03.2003

KS er glad for at departementet endelig har tatt kravet om et bredt sammensatt lovutvalg om hjemfall til følge. KS fremmet dette kravet for første gang i mai i fjor. ... Les mer

Lovendring - søknad om opphevelse av vilkår om hjemfall

18.03.2003

Olje- og energidepartementet (OED) utarbeider for tiden et lovforslag om å innføre vilkår om hjemfall for alle vannfall og reguleringsanlegg som eies av kommuner, fylkeskommuner og selskaper eid av forannevnte. ... Les mer

Fråsegn

1 Konklusjon

1.1 Kva vi ønskjer?

Vi vil sterkt rå til at kommunar og fylke, som ønskjer det, framleis skal kunne ha evigvarande disposisjonsrett til vassfall. Det kan sikrast i eit langsiktig perspektiv ved at kommunar og fylke får unntak frå heimfall, og skal kunne leige ut fall og anlegg til selskap med ikkje diskriminerande eigarskapsreglar. Dette alternativet er ikkje vurdert av utvalet, men er kasta inn i debatten i det siste. Vidare vil ein transaksjonsmodell som mindretalet i utgreiinga har fremja, gi kommunar og fylke høveleg valfridom.

Dei positive elementa i ei eventuell omlegging kjem klårt i bakgrunnen fordi framlegget frå fleirtalet og endå verre frå Staten sine representantar i praksis vil sterkt redusere eller gjere slutt på den lokale og regionale eigarskapen. Dette er ikkje berre ei energipolitisk sak, men også ei industripolitisk sak. Kraftselskapa har vore, er og vil vere svært viktige støttespelarar i utviklinga av lokalsamfunn. Ringverknadene av energiverka sine lokale engasjement er vesentlege når det gjeld sysselsetjing. Med den utviklinga vi ser med nedlegging og utflagging av industriarbeidsplassar, vil truleg kraftselskapa bli endå viktigare for lokalsamfunna framover.

Ein annan konsekvens av framlegget vil vere at makt blir flytta frå lokaldemokratiet til sentraldemokratiet. Vi er overtydde om at lokaldemokratiet er like god eller betre skikka enn sentraldemokratiet til å forvalte dei lokale og regionale naturressursane.

Viss heimfallsordninga skulle bli gjennomført i samsvar med fleirtalsframlegget, vil Tussa Kraft AS som er ei eiga juridisk eining etter norsk lov, krevje full erstatning for tapa vi vil bli påført. For oss ville det vere naturleg å krevje marknadsverdi på heimfallstidspunktet med oppgjær då. Ein slik oppgjersmåte vil medføre at det med omsyn til eit eventuelt aksjesalstidspunkt ville vere nær økonomisk indifferent når eigarar sel seg ut i forhold til heimfallstidspunktet.

Det er positivt at det blir teke sikte på å leggje til rette for eigarnøytralitet i kraftbransjen. Dette vil gjere eigarpartar i kraftbransjen meir omsetjelege, noko som truleg vil kunne gi ein marginal auke i eigarane sine verdiar. I neste omgang vil dette leggje press på selskapa til å levere betre resultat og bransjen som heilskap vil bli meir effektiv. Ein føresetnad for dette er sjølv sagt at eigarskapsoverdragingar ikkje skal krevje konsesjonshandsaming utover det annan norsk industri er pålagt.

Oppsummert

Tussa sitt standpunkt er i prioritert rekkjefølgje

- a) at både lovtidspunktmodellen og transaksjonsmodellen kan aksepterast under føresetnad av at kommunar og fylke får unntak.
- b) om unntak ikkje blir gitt, prioriterer vi transaksjonsmodellen framfor lovtidspunktmodellen.

1.2 Kven er vi?

Aksjonær	Prosent
Ørsta kommune	26,57
Ålesund kommune	14,59
Herøy kommune	12,91
Volda kommune	12,18
Tafjord Kraft AS	11,02
Tussa Kraft AS	9,53
Hareid kommune	5,06
Vanylven kommune	4,96
Ulstein kommune	2,19
Sande kommune	0,70
Hornindal Kraftlag AS	0,30
SUM	100,00

Tussa er ei kraftverksemd på søre Sunnmøre som i hovudsak er eigd av kommunar på Sunnmøre. Hovudområda våre er kraftproduksjon, og nettverksemd. I tillegg driv vi også med enøk, breiband, IT-løysingar og installasjon. Samla omset verksemda for vel 500 mill. kr i året

Av dei 13 kraftverka vi disponerer med ein samla årsproduksjon på vel 560 GWh, er det tre som heimfall kan bli gjeldande for.

Kraftverk	Natur hestekrefter	Installert effekt MW	Årleg produksjon GWh
Tussa	43117	64	263
Åmela	18402	33	129
Sørbrandal	6313	7,3	40
SUM	67832	104,3	432

1.3 Kvifor gir vi fråsegn?

Om lag 432 GWh kan bli omfatta av heimfall viss fleirtalsframlegga i NOU nr. 2004:26 blir vedteke. 75 år etter lovtidspunktet vil selskapet tape 2/3 av produksjonsrettane, det vil seie om lag 288 GWh. 144 GWh vil, grunna at kraftverka er små, tilfalle vertskommunar og 144 GWh vil tilfalle staten. Då det i vesentleg grad er lokalregionen som også er eigarar i Tussa og at det truleg om 75 år har skjedd ei endring i kommunestrukturen i lokalregionen som medfører endå betre samanfall mellom lokalregion og eigarskap, vil ein kunne seie at det som blir tapt for lokalregionen er den delen som går til staten og det tilsvarar 144 GWh. Dei aktuelle kraftverka det gjeld, er magasinverk med god installasjon, og det må kunne forventast ein verdi på over 3 kr/kWh. Delen som staten vil ta hand om vil for lokalregionen vår då dreie seg om 432 mill. kr. Tussa som eiga juridisk eining vil stå framfør eit tap på 864 mill. kr. Vi har heilt klårt direkte økonomiske motiv for å kommentere framlegget.

I tillegg vel vi i fråsegna også å peike på langsiktige konsekvensar om bortfall av lokale arbeidsplassar og om bortfall av regional utviklingskraft.

2 Høyring

OED sende den 1. desember 2004 utvalet si utgreiing i NOU 2004:26 Heimfall ut på høyring. Departementet tek ikkje standpunkt til om dei vil fremje fleirtalet eller mindretalet sine framlegg til lovendring. Alle framlegga er difor like aktuelle. Fleirtalet i utvalet rår til at alle får heimfall 75 år etter at lova er sett i kraft. Transaksjonsmodellen som mindretalet gjer framlegg om inneber at heimfallet først trer i kraft etter ei gitt periode etter at transaksjonen som utløyser heimfall er sett i verk. Mindretalet gjer framlegg om 60 år.

3 Tussa sitt prinsipielle syn på heimfall

Alle dei aktuelle framlegga til nye reglar om heimfall vil føre til ei opning for kommunalt og fylkeskommunalt nedsal i vasskraftproduksjon. Dette gjeld særleg dersom lovtidspunktsmodellen skulle bli vedteken. Då vi som kraftprodusent kunne tenkje oss å disponere rettane i all æve, er innføring av heimfall negativt. Vi registrerer at dette synet ikkje har sjansar til å vinne fram politisk fordi gjennom heimfall får nasjonen den direkte eigedomsretten til vassfalla. Denne posisjonen gir om lag uavgrensa handlingsrom for styresmaktene.

4 Transaksjonsmodellen med grunngjeving

4.1 Omtale av transaksjonsmodellen

Transaksjonsmodellen er ein implementeringsmåte. Med det blir det sikta til at det er ein modell for korleis nye reglar om heimfall kan innførast. Transaksjonsmodellen går ut på at alle som kjøper vasskraftproduksjon etter lovendringa blir underkasta vilkår om heimfall om 60 år rekna frå kjøpstidspunktet for det aktuelle vassfallet.

Når det gjeld kjøp av aksjar i selskap som anten sjølv eig vassfall eller gjennom andre selskap eig vassfall, må det fastsetjast kor mange aksjar som kan bli tillate å kjøpe før vilkår om heimfall blir utløyst.

Dersom terskelen blir sett til første aksje, vil vilkår om heimfall bli utløyst på det tidspunktet den første aksjen i selskapet eller i eit av dei selskapa som ligg bak selskapet blir selt. Ein så låg terskel vil vere altfor streng, men vil gjere transaksjonsmodellen enkel.

Om lag 88 % av vasskraftproduksjonen er eigd av offentleg eigde selskap. For offentlege eigarar som i dag eig det meste av kraftproduksjonen, inneber transaksjonsmodellen at deira evigvarande konsesjonar blir vidareført utan vilkår om heimfall så lenge dei sjølve vel og ikkje sel.

4.2 Grunngjeving for transaksjonsmodellen

Både omsyna som heimfallsutvalet i følgje Regjeringa sitt mandat skulle vektleggje og omsyna til rimeleg og rettferdig handsaming, tilseier at transaksjonsmodellen er den beste måten å implementere nye reglar om heimfall overfor kommunalt og fylkeskommunalt eigde selskap.

Heimfallsutvalet sitt mandat

Offentleg styring og kontroll

Kommunar og fylkeskommunar har eit breitt samfunnsansvar. Det er enklare for staten å overstyre kommunale og fylkeskommunale eigarar enn private eigarar dersom det skulle vere nødvendig.

Grunnrenteinndraging og offentlege inntekter

Den kommunale og fylkeskommunale eigarskapen gir rett til vesentlege årlege økonomiske bidrag både direkte og indirekte. Dette meir enn kompenserer for fråver av

inntekter til det offentlege gjennom heimfall av vassfall eigd av kommunar og fylkeskommunar. Kommunar og fylkeskommunar er som staten representant for sine innbyggjarar, og inntekter til dei er difor inntekter til fellesskapen.

Harmonisering av regelverket mellom aktørane

Transaksjonsmodellen vil føre til likestilling av alle potensielle kjøparar av vassfall eller partar i selskap som eig vassfall, uavhengig av om kjøparen er eit kommunalt eller fylkeskommunalt selskap, statleg selskap, privat, utlending eller kombinasjonar av dette.

Enkelte hevdar at transaksjonsmodellen vil ha innelåsingseffekt, då noverdien for offentlig eigar utan vilkår om heimfall vil vere høgare enn for potensielle kjøparar som blir underkasta vilkår om heimfall om 60 år. Transaksjonsmodellen inneber full marknadsopning, men at han også respekterer det rettsvernet som ligg i dei evigvarande konsesjonar offentlig eigarar har. Berre gjennom transaksjonsmodellen er det gjort ei rimeleg avbalansering mellom desse to omsyna. Vidare vil opninga av utleigemarknaden gi ei fullstendig marknadsopning på driftssida i vasskraftproduksjon.

Effektiv ressursbruk, verdiskaping og konkurranse

Transaksjonsmodellen kombinert med framlegget om opning av utleigemarknaden vil gi dynamikk på driftssida i vasskraftproduksjon.

Ei opning for utleige motverkar eventuell fare for ineffektiv drift og påfølgjande samfunnsøkonomiske tap som følgje av påstått innelåsingseffekt. Spørsmålet om ein vil leige ut eller ikkje er i følgje økonomisk teori eit spørsmål om ein trur ein vil tene meir på å drive anlegget sjølv enn det aktuelle leigarar er villige til å by. Sistnemnde vil leggje inn bod som gjenspeglar kva dei trur dei kan tene på å ta over drifta. Slik blir ein i teorien sikra at den aktøren ein reknar med er best til ei kvar tid, driv anlegga.

Forenkling av lovgjeving, framsyn og transparens

Lovtidspunktsmodellen er regelteknisk enklare. Omsynet til å gjere ting enkelt må likevel avvegast mot omsynet til rettane kommunane og fylkeskommunane har skaffa seg. Transaksjonsmodellen inneber ei rimeleg interesseavveging i motsetnad til lovtidspunktmodellen.

Omsynet til eigarane i dag, og andre viktige omsyn

Det må vere rimeleg

Kraftproduksjonen til dei kommunale og fylkeskommunale e-verka er utbygt og betalt av kommunane, fylkeskommunane og innbyggjarane deira. Dette er ei form for sparing som har skjedd over lang tid. Lovtidspunktsmodellen inneber at desse oppsparte verdiane skal overgjevast frå dagens kommunale og fylkeskommunale eigarar til Staten om 75 år. Dette er som å endre spelereglane dramatisk midt i spelet.

Uavhengig av juridisk grunngeve erstatningsplikt krev ei slik tvangsavståing ei samfunnsmessig god og rimeleg grunngeving.

Valfridom

Transaksjonsmodellen opnar for fritt sal og utleige til kven ein måtte ønskje. Det er positivt at kommunar og fylkeskommunar no vil få ein reell tilgang til å selje og leige ut til kven dei måtte ønskje.

Salspress

Lovtidspunktsmodellen vil føre til et monaleg salspress. Det skuldast at kraftproduksjonsanlegga ei stund etter lovendringa vil begynne å miste verdi fordi det blir kortare til tidspunktet for heimfall og til slutt ha ein verdi lik null for både opphavlege eigarar og potensielle kjøparar. For å unngå eit slikt verdifall og sikre seg høgast muleg salspris, må kommunane og fylkeskommunane selje innan rimeleg tid etter lovendringa.

Salspresset vil, sett frå kommunale og fylkeskommunale eigarar sin synsvinkel, forsterkast av mellombelse forhold som kan medføre irreversible sal. Som eksempel på slike forhold kan nemnast svak kommuneøkonomi i ein periode, budsjettbalanse, konjunkturane i bransjen, tørr år/våt år, partifarge/ideologi og tilrådingar frå konsulentar og rådgjevarar som har sjølvstendig interesse i at det skjer et sal.

Som samanlikning legg transaksjonsmodellen det godt til rette for vidare satsing på kommunalt og fylkeskommunalt eigarskap i vasskraftsektoren.

Samfunnsmessige og økonomiske verknader av lokalt og regionalt eigarskap

Kommunar og fylkeskommunar legg også vekt på andre omsyn enn reine kortsiktige økonomiske omsyn i samband med utøving av eigarskapet sitt innan kraftsektoren. Eigarskapet sikrar selskapet lokal tilknytning. Utanom å sikre eksisterande arbeidsplassar og næringsliv tilknytt selskapet, er desse bedriftene viktige motorar for satsing i det lokale/regionale næringslivet. Samla gir dette viktige positive utslag for lokalsamfunnet og regionalt i form av næringsutvikling, arbeidsplassar, kompetanse, skatteinntekter og andre ringverknader. Lokale offentlege eigarar er truleg også betre forvaltarar av lokale naturressursar enn sentrale styresmakter vil vere.

5 Unntak for kommunar og fylkeskommunar

Forslaget går ut på at kommunar og fylkeskommunar som er direkte eigarar av vassfall, dvs. ikkje blir eigd gjennom selskap men av kommunane eller fylkeskommunane sjølv, og som blir nytta til kraftproduksjon, blir unnateke frå vilkår om heimfall.

Unntak frå vilkår om heimfall for kommunar og fylkeskommunar som såleis, opnar for nye måtar å organisere det kommunale og fylkeskommunale eigarskapet til vasskraftproduksjon. Dette alternativet er særleg viktig dersom ein vel lovtidspunktsmodellen.

Dersom unntaket blir vedteke kan kommunar og fylkeskommunar overføre vassfalla som pr. i dag tilhøyrrer deira kraftselskap, til seg sjølv. Er det fleire kommunale og/eller fylkeskommunale medeigarar i same kraftselskap, kan dei anten gjere ei fordeling slik at kvar blir eigar av utvalde vassfall eller etablere eit sameige i alle vassfalla. Etterpå kan vassfalla leigast tilbake til selskapet eller andre fram til heimfallstidspunktet startar etter lovtidspunktsmodellen. Maksimale utleigetid må lovfestast til same tidspunkt som heimfallstidspunktet.

Etter heimfallstidspunktet vil staten som følgje av heimfall ha ein stor portefølje vassfall. Tilsvarande vil kommunar og fylkeskommunar som har leigd ut framleis ha eigedomsretten til sine vassfall etter heimfallstidspunktet. Ein stor del av fallrettar Tussa utnytter er allereie organisert slik ved at kommunar og fylke er eigar og leiger dette ut til Tussa.

6 Erstatningsplikt etter Grunnlova § 105

Lovtidspunktsmodellen vil truleg utløyse ein ikkje liten erstatningsplikt for staten overfor kommunar og fylkeskommunar som må avstå frå vassfalla sine med tilknytte anlegg, etter Grunnlova § 105 om erstatning ved ekspropriasjon. Nettoeffekten etter lovtidspunktmodellen for regionen vår, vil vere kring 430 mill. kr på heimfallstidspunktet med dagens pengeverdi.

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Bakgrunn

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.

Den 29. november 2002 sendte Olje- og energidepartementet forslag til endringer i hjemfallsregimet ut på høring. Høringsuttalelsene kritiserte prosessen forut for utsendelsen av høringsforslaget og krevde at et bredt sammensatt utvalg foretok en fornyet vurdering. På den bakgrunn ble Hjemfallsutvalget oppnevnt i april 2003. Utvalget har bestått av 12 medlemmer, med representanter fra staten, kommunesektoren, kraftbransjen og arbeidstakersiden. I tillegg ble utvalget etablert med to uavhengige medlemmer med økonomisk og juridisk bakgrunn. Utvalget har vært ledet av advokat Tore Vestbakke. Utvalget har hatt som oppgave å utrede den fremtidige ordningen for hjemfall av vannkraftverk. Utvalgets arbeid har vart i ett år og åtte måneder. I prosessen er det innhentet flere eksterne utredninger, både til juridiske og samfunnsøkonomiske problemstillinger.

1.2 Hovedinnhold

Hjemfallsutvalgets utredning er inndelt i tre hoveddeler med 13 kapitler, samt tre vedlegg. Del I er innledning til utvalgets innstilling og består av to kapitler i tillegg til sammendraget i kapittel 1. Kapittel 2 presenterer utvalget, mandatet og gir en gjennomgang av utvalgets arbeidsmåte. I kapittel 3

gis en nærmere forklaring og bakgrunn for oppnevningen av Hjemfallsutvalget, samt en kort beskrivelse av Regjeringens arbeid forut for oppnevningen.

Del II inkluderer to kapitler og tar for seg bakgrunnen for hjemfallsinstituttet og utviklingen av norsk kraftnæring. Kapittel 4 belyser hvordan norske forhold legger til rette for vannkraftproduksjon, samt tekniske og miljømessige forhold rundt vannkraftproduksjon. Videre gjennomgås norsk kraftnærings historikk og organisering fra de første vannkraftutbyggingene og frem til i dag. Rammevilkår for vannkraftproduksjon utover konsesjonslovgivningen behandles i korte trekk. Avslutningsvis vises det til rammevilkår og organisering for de øvrige landene i det nordiske kraftmarkedet. Kapittel 5 går nærmere inn på historikken til hjemfallsinstituttet i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Kapittelet gir videre en oversikt over gjeldende rett og praksis knyttet til denne konsesjonslovgivningen.

Del III består av 8 kapitler og behandler utvalgets vurderinger av et fremtidig hjemfallsregime, samt forslag til lovtekst.

I kapittel 6 gjennomgås utvalgets forståelse av de premisser mandatet legger grunn for utvalgets utredning. I kapittelet er det også gjennomgått enkelte øvrige premisser som utvalget har ønsket å legge vekt på. I kapittel 7 gir utvalget sin vurdering av muligheten for å beholde dagens hjemfallsregelverk. Kapittel 8 inneholder utvalgets vurdering av konsekvensene ved å oppheve hjemfallsinstituttet.

I kapittel 9 drøftes de ulike hovedmodellene utvalget har vurdert i sitt arbeid. Under hjemfallslets innhold drøftes såkalt tradisjonelt hjemfall, tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør og partielt hjemfall. Under implementeringsmåte behandles lovtidspunktmodellen og transaksjonsmodellen. Konsesjonsperiodens lengde drøftes i forhold til 60 og 75 år. Videre gjennomgås en modell basert på opsjoner for utøvelse av hjemfallrett. Avslutningsvis i kapittel 9 drøftes ulike løsninger for hvordan staten kan anvende sin hjemfallsrett og forvalte hjemfalte kraftverk.

I kapittel 10 er utvalgets anbefalinger til fremtidig hjemfallsregime beskrevet. Utvalget har ikke greid å samle seg om en hjemfallsmodell. Kapittel 10.1 omhandler forslag til utforming av regimet. Begrunnelser for de ulike modeller gis i kapittel 10.2. I kapittel 10.3 angis konsekvenser i forhold til inntektsfordeling og eierstruktur. Kapittel 10.4 inneholder særmerknader fra utvalgsmedlemmer.

Økonomiske og administrative konsekvenser gjennomgås i kapittel 11. Kapittel 12 gir merknader til lovforslagets enkelte paragrafer, mens selve lovendringsforslaget blir fremstilt i kapittel 13.

Det er tre vedlegg til utredningen. I vedlegg 1 gir utvalget en vurdering av problemstillinger knyttet til investeringer og vedlikehold. Vedlegg 2 er en vurdering av partielt hjemfall fra utvalgsmedlem Sørgard. Vedlegg 3 er en utredning om EØS-relevante spørsmål, utarbeidet for utvalget av førsteamanuensis dr. juris. Olav Kolstad.

1.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

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.

1.3.1 Historikk

I utredningen gir utvalget et overblikk over utviklingen til norsk kraftnæring og den historiske bakgrunnen for hjemfallsinstituttet. Utbyggingen av norsk vannkraft begynte for fullt for om lag 100 år siden. Myndighetene så da betydningen av å kunne forvalte vassdragsressursene til beste for allmennheten. Blant annet fordi de første utbygginger var preget av privat og utenlandsk kapital, ønsket myndighetene å få styring og kontroll med utnyttelsen av vassdragene og innførte i 1906 konsesjonsplikt for erverv av fallrettigheter og for utbygging av større vannfall (panikkloven). Ved konsesjonsloven av 1909 ble konsesjon til private

aktører gitt for en bestemt tidsperiode, med lovbestemt vilkår om rett for staten til vederlagsfritt å overta fallrettigheter og anlegg ved konsesjonstidens utløp, såkalt hjemfallsrett. Dette la til rette for at vannkraftressurser kunne utvikles med privat og utenlandsk kapital og kompetanse, samtidig som myndighetene hadde kontroll og styring med utnyttelsen av ressursene, herunder tilgang til eierskapet på lang sikt. I tillegg ville hjemfallet gi staten og berørte kommuner inntekter. For å gi vertskommunene for kraftutbygging en andel i de verdier vannkraften representerer, skulle de tilgodeses med inntil 1/3 av vannkraftanleggene eller verdien av anleggene.

Hjemfallsregelverket ble supplert med regler om foregrepet hjemfall i 1969 og 1993. Dette instituttet gir konsesjonærene en mulighet til å forhandle med staten om en forlenget konsesjonsperiode. Bakgrunnen var blant annet at hjemfall innebærer at konsesjonæren ikke alltid får inntektene som genereres over en investerings økonomiske levetid, noe som kan medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke blir gjennomført eller blir utsatt. Foregrepet hjemfall er i hovedsak blitt foretatt i forbindelse med større investeringer i kraftverket, hvor konsesjonæren har hatt behov for forutsigbarhet og langsiktighet. Gjennom foregrepet hjemfall fikk dermed aktørene mulighet til å fortsette som eier i en ny konsesjonsperiode samtidig som instituttet bidro til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ble gjennomført. Staten har vurdert foregrepet hjemfall som hensiktsmessig i de fleste saker, slik at ordinært hjemfall kun i få tilfeller har kommet til anvendelse.

Ved innføring av konsesjonsplikt for erverv av vannfall, omfattet denne ikke vannfall eid av staten, norske kommuner eller fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner var fritatt fra konsesjonsplikt fordi de ble ansett som en del av det offentlige. Først i 1959 ble det innført adgang til å meddele tidsbegrensede konsesjoner for kommunale og fylkeskommunale selskaper dersom vannfallet skulle benyttes til alminnelig kraftforsyning i distriktet. I 1969 ble også kommuner og fylkeskommuner underlagt konsesjonsplikt, og også disse kunne meddeles konsesjon på ubegrenset tid. Kommunale og fylkeskommunale kraftselskaper drev i hovedsak med produksjon, overføring og distribusjon av kraft til alminnelig forsyning. Staten bidro med økonomisk støtte for at alle landets husholdninger skulle sikres elektrisitetsforsyning. Staten foresto også betydelig kraftutbygging i egen regi. Mens private kraftselskaper i hovedsak produserte kraft til egen kraftintensiv industri, iva-

retok offentlig eide kraftselskaper levering til alminnelig kraftforsyning.

Med energiloven av 29. juni 1990 ble mye av dette endret. Energiloven var først og fremst begrunnet ut fra ønsket om å oppnå samfunnsøkonomisk best mulig utnyttelse av energiressursene. Loven bygger på markedsbasert kraftomsetning og det ble dannet et marked for produksjon og omsetning av kraft, mens nettvirksomhet ble underlagt monopolregulering. Konkurransemyndighetene overvåker konkurransen i markedet, mens Norges vassdrags- og energidirektorat regulerer monopoldelen. På 1990-tallet gjennomførte de andre nordiske landene tilsvarende kraftmarkedsreformer, og i dag utgjør Norden et felles kraftmarked. Innenfor EU er det de siste årene gjennomført kraftmarkedsreformer lignende den norske energiloven.

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

Energiloven likestilte samtlige aktører i kraftsektoren. Imidlertid er det flere av de øvrige rammevilkårene for denne sektoren som fortsatt virker ulikt for de ulike aktørene, blant annet industrikonsesjonslovens og vassdragsreguleringslovens bestemmelser om tidsbegrensede og tidsubegrensede konsesjoner, herunder hjemfallsregelverket. For private og utenlandske eiere medfører dagens konsesjonssystem at konsederte vannfall, reguleringer og kraftanlegg tilfaller staten med full eiendomsrett ved utløpet av konsesjonstiden. Offentlige aktører kan derimot få tildelt tidsubegrenset konsesjon uten hjemfallsvilkår. Dette omfatter statsforetak, norske kommuner og fylkeskommuner, og selskap hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av statsforetak, kommuner og/eller fylkeskommuner.

Ved overdragelse fra offentlig til private eiere slik at det offentlige eierskapet synker under 2/3,

har konsesjonsmyndigheten lagt til grunn den forståelse at konsesjonstiden vil bli satt til 60 år fra meddelelse av den opprinnelige tidsbegrensede konsesjon eller i mangel av slik konsesjon fra utbyggingstidspunkt. For en privat kjøper vil verdien av kraftverket være knyttet til forventede inntekter fram til hjemfall inntre, mens verdien for den offentlige eieren vil være knyttet til forventede inntekter over en uendelig tidshorisont. Den private investoren vil derfor, alt annet likt, ikke verdsette kraftverket like høyt som den offentlige eieren eller andre offentlige aktører.

Utvalgsmedlem Martinsen mener at konsesjonsperioden etter gjeldende rett i ovennevnte tilfeller skal regnes fra meddelelsen av tidsbegrenset konsesjon, og viser til sin særmerknad om dette i 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.

Utvalget legger til grunn at ulike rammevilkår for markedsaktørene kan svekke konkurransen og verdiskapingen i sektoren og legger i mindre grad til rette for effektiv ressursbruk fordi det vanskelig gjør omsetning av kraftverk og dermed omstrukturering i bransjen. Dagens hjemfallsregelverk begrenser offentlige eieres muligheter til å gjennomføre fusjoner eller kapitalutvidelser uten å utløse vilkår om hjemfall. Sektoren er nå preget av kompliserte eierstrukturer og omfattende krysseierskap. Et viktig trekk i strukturendringen som har funnet sted er at Statkraft har ervervet kommunale og fylkeskommunale eierandeler. Statkraft som offentlig aktør har kunnet erverve slike eierandeler uten at myndighetene har satt vilkår om hjemfall. De senere år er imidlertid Statkrafts ekspansjon i det norske markedet blitt begrenset på grunn av konkurransemyndighetenes vedtak om inngrep mot oppkjøp med hjemmel i reglene om bedriftserverv i konkurranseloven. Det må derfor antas at Statkraft i mindre grad kan være kjøper i fremtidige transaksjoner i det norske markedet.

Et annet trekk ved omstruktureringen som har skjedd etter 1991 er at svært mange transaksjoner er blitt unntatt konsesjonsplikt i henhold til industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd. Slike unntak kan blant annet meddeles ved omorganiseringer innen energiforsyningen som fører til mer rasjonelle enheter og ved fusjoner av industriselskap som innehar konsesjonspliktige vannfallsrettigheter.

1.3.2 Rammevilkår

I dag er det en rekke juridiske og økonomiske rammevilkår som regulerer utnyttelsen av vassdrag til vannkraftproduksjon. Det har ikke vært utvalgets

¹ Tallene inkluderer statens eierandel i Norsk Hydro og eierinteresser gjennom Folketrygdfondet, jf. kapittel 4.1.4.1.

oppgave å utrede endringer i rammevilkår utover konsesjonslovgivningen rundt hjemfallsinstituttet, men utvalget har likevel funnet det naturlig å gjennomgå de viktigste rammevilkårene. Det er flere lover som regulerer utnyttelse av vassdragene våre. De viktigste er industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og energiloven. I tillegg kommer nasjonale ressursplaner som samlet plan og verneplaner. Industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven danner grunnlaget for konsesjonsregelverket for vannkraftproduksjon. Begge disse lovene ble vedtatt i 1917, og har siden vært gjenstand for flere endringer. Vilkår om hjemfall ble første gang innført i lov av 18. september 1909, som var forløperen til 1917-lovene.

Erverv av eiendomsrett eller bruksrett til et vannfall krever tillatelse etter industrikonsesjonsloven dersom det ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 4 000 naturhestekrefter. Loven bidrar til å sikre at statens og allmennhetens interesser blir ivaretatt, gjennom blant annet regler om tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. Hjemfall og tidsbegrensede konsesjoner gjelder kun i forhold til private erververe. Et kraftverk regnes som privateid når den offentlige eierandelen er under 2/3 av kapitalen eller stemmene. For disse kan det gis tidsbegrenset konsesjon på inntil 60 år.

Vassdragsreguleringsloven retter seg mot anlegg og tiltak som regulerer et vassdrags vannføring, for eksempel gjennom et reguleringsmagasin eller en overføring fra et vassdrag til et annet. Loven gir blant annet hjemmel til å pålegge hjemfallsvilkår på samme måte som i industrikonsesjonsloven. Statens hjemfallsrett etter vassdragsreguleringsloven er, i motsetning til etter industrikonsesjonsloven, ikke obligatorisk. Loven kan i tillegg gi hjemmel til å pålegge vilkår for å redusere skadene i vassdraget som følge av reguleringen. Meddelte reguleringskonsesjoner kan revideres etter 30 eller 50 år, avhengig av når konsesjonen ble gitt.

Økonomiske rammevilkår består i hovedsak av kraftskattesystemet, men også konsesjonsbaserte ordninger som konsesjonskraft, konsesjonsavgifter og hjemfall. Fordi norsk kraftsektor er dominert av vannkraftproduksjon, er flere av disse rammevilkårene spesielt tilpasset dette. Blant annet kan utnytting av naturressurser gi meravkastning utover normalavkastningen. Dette kalles grunnrente. Det er et generelt akseptert samfunnsøkonomisk mål å inndra grunnrenten til det offentlige. Det kan gis to begrunnelser for dette. For det første har grunnrenten sitt opphav i bruk av en

begrenset naturressurs som anses å tilhøre fellesskapet og bør derfor tilfalle fellesskapet. For det andre er det ut fra effektivitetshensyn hensiktsmessig med beskatning av grunnrente. En nøytralt utformet grunnrenteskatt virker ikke vridende på et selskaps investerings- og driftsbeslutninger, slik at inndragningen av grunnrente gjør det mulig å redusere andre skatter som svekker den samfunnsøkonomiske effektiviteten. I praksis er det imidlertid vanskelig å utforme en helt nøytral grunnrenteskatt. De økonomiske rammevilkårene ivaretar samtidig fordelingshensyn. Spesielt tilgodeses vertskommunene for kraftutbygging for de miljøskader utbyggingene har påført lokalmiljøet og den verdiskapingen kraftproduksjonen utgjør.

Den betydelige andelen vannkraftproduksjon i norsk kraftforsyning er unik i forhold til Norden og resten av Europa. Siden skattesystemet og de konsesjonsbaserte ordningene er spesielt tilpasset vannkraftproduksjon vil rammevilkårene for kraftproduksjon i de andre nordiske landene derfor ikke være fullstendig sammenlignbare. I de nærmeste årene er det planlagt iverksatt et pliktig elsertifikat marked og et kvotesystem for CO₂-utslipp, som kan danne viktige økonomiske rammer for kraftmarkedet, herunder for norsk vannkraftproduksjon.

1.3.3 Premisser for et fremtidig hjemfallsregime

Mandatet stiller opp flere premisser for utvalget vurderinger i forhold til valg av modell for et fremtidig hjemfallsregime.

Hensynet til langsiktig nasjonal handlefrihet, styring og kontroll med forvaltningen av vannkraftressursene er en hovedbegrunnelse for et robust hjemfallsinstitutt. I et langsiktig perspektiv er det viktig å legge til rette for at fremtidige generasjoner på et fritt grunnlag kan treffe avgjørelser om utnyttelsen av vassdragsressursene til beste for samfunnet. Vannfallene representerer evigvarende ressurser av stor betydning, og det er usikkert hva behovet for styringsbehov som vil foreligge i fremtiden. Et robust hjemfallsinstitutt styrker myndighetens langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter.

Ved utforming av et nytt regelverk skal det også legges vekt på hensynet til offentlige inntekter. Hjemfallsinstituttet tilfører staten og kommune 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 i

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.

Grunnloven kan sette rammer for hvordan et nytt regime kan utformes, særlig gjelder dette Grunnloven § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon. En vurdering av hvorvidt et nytt hjemfallsregime utløser erstatningsplikt etter Grunnloven § 105 ligger utenfor utvalgets mandat, men utvalget har drøftet spørsmålet om det bør ytes kompensasjon med grunnlag i rimelighetsvurderinger.

Utvalgsmedlem Martinsen er ikke enig i at spørsmålet om erstatningsplikt etter Grunnloven §

105 faller utenfor utvalgets mandat. Han har derfor inntatt en særmerknad om dette spørsmålet i kapittel 10.4.2.

Utvalgsmedlemmene Nordlund og Storødegård er av den prinsipielle oppfatning at Grunnloven § 105 gir kommuner og fylkeskommuner erstatningsrettslig vern.

Utvalget har videre foretatt EØS-rettslige vurderinger. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har reist spørsmål om hjemfallsregelverket er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og frie kapitalbevegelser. Det er derfor viktig å utforme et regelverk som er robust i forhold til disse bestemmelsene. På dette feltet har utvalget hentet inn ekstern bistand, og EØS-relevante spørsmål er utredet av førsteamanuensis dr. juris. Olav Kolstad ved Universitetet i Oslo.

Utvalgsmedlem Martinsen viser til sin særmerknad i kapittel 10.2.6.1.

Utvalgsmedlemmene 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 vedtas.

Utvalget har i tillegg til de premisser som mandatet gir, ønsket å ta hensyn til verdinøytralitet og å unngå salgspress. Med verdinøytralitet forstår utvalget et mål om at enkeltbransjer eller -grupper som helhet ikke skal tape i forhold til andre grupper ved regelendringer. Et absolutt krav til verdinøytralitet kan imidlertid være vanskelig å oppfylle når regelendringer skal settes ut i praksis.

En regelendring kan medføre at enkelte aktører opplever et press til å selge sine eierandeler. Blant annet kan økt etterspørsel gi økte insentiver til å avhende eierandeler og realisere verdier. Dette kan i særlig grad gjelde offentlige aktører (kommuner og fylkeskommuner) med svak økonomi. Desto enklere det er å omsette kraftverksandeler, desto mer kan det oppstå et politisk press for å realisere verdier.

1.3.4 Vurdering av ulike modeller

Utvalget har tatt hensyn til de ovenstående premisene i sine vurderinger av ulike modeller for et fremtidig hjemfallsregime. I tillegg til å vurdere flere nye modeller, har utvalget vurdert en videreføring av dagens regelverk, samt en fullstendig avvikling av hjemfallsinstituttet.

1.3.4.1 Dagens hjemfallsregime

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.

1.3.4.2 Avvikling av hjemfall

Det fremgår av utvalgets mandat at hjemfallsinstituttet skal videreføres. Utvalget skal likevel redegjøre for virkningene av en avvikling. En avvikling innebærer at hjemfallsinstituttet ikke lenger kan brukes som et langsiktig styrings- og kontrollverktøy med hensyn til forvaltningen av vassdragsressursene. Instituttet vil heller ikke bidra til inndragning av grunnrente til fellesskapet. Et slikt regime må i tilfelle baseres på at myndighetene, i dag og i fremtiden, har de beskatnings- og reguleringsvirkemidler som anses nødvendige for å ivareta fellesskapets interesser i forhold til vannfall og kraftanlegg.

Utvalget har drøftet hvilke eventuelle fordeler og ulemper som er forbundet med en avvikling av hjemfallsinstituttet. En avvikling av instituttet vil innebære like vilkår for aktørene i markedet. Det må antas at denne likebehandlingen av aktørene vil kunne bidra til et mer velfungerende marked for omstruktureringer og eierskap i sektoren. Sannsynligvis vil dette føre til at private og utenlandske eierinteresser i større grad vil være interessert i å kjøpe vannfall med kraftanlegg i Norge. En avvikling av hjemfallsinstituttet vil føre til at markedet for omsetning av eierandeler i kraftanlegg utvides vesentlig. Dette må antas å føre til at markeds-

verdien av kraftanleggene øker, noe som vil ha virkning både for private og offentlige eiere.

Utvalget viser til at en avvikling hjemfallsinstituttet for alle konsesjonærer i praksis må anses som en irreversibel beslutning. Usikkerhet om fremtidige reguleringsregimer for inndragning av inntekter til det offentlige og for disponering av vannfallsressursene tilsier at hjemfallsordningen videreføres som et langsiktig virkemiddel for staten. Uten hjemfallsinstituttet går en ordning tapt som kan nyttes for å ivareta overordnede samfunnshensyn i ressursforvaltningen en gang i fremtiden. Det er opp til fremtidige generasjoner å avgjøre hvordan en vil bruke den råderetten som hjemfallsinstituttet gir over disse sentrale naturressursene.

Utvalgsmedlemmene Martinsen og Ryssdal beklager at utvalgets mandat ikke tillater at en avvikling av hjemfallsinstituttet diskuteres på lik linje med andre alternativer. Som det fremgår av mindretallsmerknaden i kapittel 8.2, mener disse medlemmene at en opphevelse av hjemfallsinstituttet gir den beste løsning. De hensyn og premisser som ligger til grunn for utvalgets arbeid ivaretas mest hensiktsmessig ved andre virkemidler enn hjemfall.

Utvalgsmedlem Martinsen vil videre påpeke at når han på vegne av Energibedriftenes landsforening (EBL) har gått inn for andre løsninger i utvalget enn opphevelse av hjemfall, er dette en subsidiær løsning. En forutsetning for denne subsidiære linjen har for Martinsens og EBLs del vært en klar oppfatning om at staten ved å pålegge hjemfall overfor aktører som i dag ikke er underlagt hjemfall, vil få plikt etter Grunnloven § 105 til å yte full erstatning. Det vises til særmerknad fra utvalgsmedlem Martinsen i kapittel 10.4.2 vedrørende erstatningsspørsmålet generelt, og i kapittel 10.3.1.1 vedrørende flertallets oppfatning om at en eiernøytral hjemfallsmodell kan ha positive økonomiske virkninger for dagens offentlige eiere.

Utvalgsmedlemmene Felix, Lund og Nordlund viser til sin særmerknad i kapittel 10.4.3.

1.3.4.3 Andre modeller for et fremtidig hjemfallsregime

Mange av modellene som utvalget har drøftet har flere likhetstrekk. Utvalget har derfor valgt å foredle de modellene som har vært mest sentrale i debatten rundt hjemfall. Et fremtidig hjemfallsregime må bygge på følgende hovedelementer:

- hjemfallets innhold
- konsesjonsperiodens lengde
- implementering av nye regler
- hvilke vannfallsrettigheter som skal omfattes
- fordeling av verdier ved hjemfall

Utvalget har drøftet hvert spørsmål separat og sett helheten i de ulike modellene.

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 grunnrenteinnbragning på den ene side, og hensynet til konsesjonærens interesser og forholdet til investeringsintensiver 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 intensiver til investeringer i slutten av konsesjonsperioden. Hvordan de to modellene vil ivareta de ulike hensyn beror i stor grad på den nærmere utfor-

ming, 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

² Transaksjonsmodellen kan også nyttes ved partielt hjemfall. Utvalgsmedlemmene som fremmer forslag om transaksjonsmodellen foreslår imidlertid tradisjonelt hjemfall.

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.

1.3.5 Et fremtidig hjemfallsregime

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 vanntilslig, 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 lov-tidspunktet, 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 naturhesterkrefter, 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 hjemfallets 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 tilsvarende 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 avgrensingsproblemer 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. Ord-

ningen 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, nedslag, 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

³ Tallet inkluderer nye Tyn kraftverk som idriftsettes høsten 2004, jf. kapittel 5.3.2. Forøvrig i rapporten nyttes produksjonsvolum pr. 1.1.2004.

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 miljøer ressurser, 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 sammenhengen 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.

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETBokmål Sámegeiella Normalvising
Liknande dokument**Pressemelding**

Nr.: 33/05

Dato: 10. mars 2005

Kontaktperson: Lars Neramo, 990 13 280

Fremdrift i hjemfallssaken

- Det er viktig å endre dagens regelverk for eierskap i kraftsektoren, for å legge til rette for en god strukturutvikling til beste for kraftnæringen og kraftmarkedet. Hjemfallsutvalget har lagt et viktig grunnlag for et lovforslag om eiernøytralt hjemfall. Departementet har mottatt over 280 høringsuttalelser til utvalgets utredning, og jeg ser behov for å gjennomgå disse grundig. På denne bakgrunn er det ikke tid til å fremme hjemfallssaken tidnok til at Stortinget får behandlet den i vår, sier olje- og energiminister Thorhild Widvey.

Hjemfall innebærer at vannkraftverk tilfaller staten vederlagsfritt ved utløpet av konsesjonsperioden. Bare privateide kraftverk, med om lag 7 prosent av vannkraftsressursene, er i dag omfattet av vilkår om hjemfall. Om lag 88 prosent eies av kommuner, fylkeskommuner og av staten gjennom Statkraft, og omfattes ikke av hjemfallsvilkår. Forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private aktører utfordrer kraftnæringens konkurranseevne og langsiktige utvikling. ESA har også tatt opp spørsmålet om hjemfallsinstituttet og forholdet til EØS-avtalen med norske myndigheter.

Hjemfallsutvalget ble nedsatt i april 2003 for å utrede den fremtidige ordningen for hjemfall. Utvalget overleverte sin innstilling til olje- og energiminister Thorhild Widvey 30. november i fjor. Hjemfallsutvalgets innstilling er delt med flere forslag til fremtidig hjemfallsordning. Olje- og energidepartementet har nå gjennomført en tre måneders høring av utredningen.

Tale av Olje- og energiminister Thorhild Widvey på EBLs vinterkonferanse