



Innst. O. nr. 45

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

Ot.prp. nr. 13 (2002-2003)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov av 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak mv.

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven) § 4 annet ledd fastslår at konkurs- og gjeldsforhandling ikke kan åpnes i et statsforetak. Dersom foretaket ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal statsforetaket oppløses med mindre det vedtas en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, jf. § 47. Etter statsforetaksloven §§ 51 og 53 har staten ved oppløsning ansvar overfor kreditorer som ikke har fått dekket sine krav direkte fra statsforetaket. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) legger til grunn at disse bestemmelsene i statsforetaksloven innebærer en garantistillelse fra staten. Denne garantien mottar statsforetakene uten å betale en markedsmessig premie. Etter ESAs oppfatning innebærer statsforetaksloven derfor en generell statsstøtteordning i strid med EØS-avtalen.

Blant annet på bakgrunn av ESAs henvendelse har Arbeids- og administrasjonsdepartementet funnet det hensiktsmessig å foreslå i proposisjonen å oppheve de bestemmelsene i statsforetaksloven §§ 51 og 53 som innebærer at staten har ansvaret for statsforetakenes forpliktelser ved oppløsningen av foretaket. Videre foreslås det å oppheve bestemmelsen i statsforetaksloven § 4 annet ledd, som sier at det ikke kan åpnes gjeldsforhandling eller konkurs i et statsforetak. Departementet legger til grunn at forslagene fjerner det påståtte konkurransefortrinnet statsforetakene

har etter statsforetaksloven. Statsforetaksloven antas dermed å bli brakt i samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregulering og i tråd med ESAs oppfatning av loven. Departementet foreslår at statens ansvar etter gjeldende statsforetakslov erstattes med et begrenset deltakeransvar etter mønster av lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) § 1-1 annet ledd.

Det foreslås også enkelte andre justeringer i statsforetaksloven. Videre foreslås det å endre lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner samt lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet, som henviser til bestemmelser i statsforetaksloven som nå foreslås opphevet eller endret. Etter departementets syn følger disse endringene naturlig av forslaget om å oppheve statens garantiansvar og bestemmelsene om egen insolvensprosedyre i statsforetaksloven. Et eventuelt behov for endringer utover departementets foreliggende forslag, vil bli vurdert av et utvalg som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvar for. Dette utvalget skal i løpet av 2003 foreta en vurdering av behovet for og hensiktsmessigheten av statsforetaksformen, samt vurdere eventuell ny organisasjonsform for statlig virksomhet.

Departementet foreslår at lovendringene skal tre i kraft 1. januar 2003. Statsforetakene må fra dette tidspunktet oppta lån på vanlige markedsmessige vilkår.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslår innført en overgangsbestemmelse for alle statsforetakenes forpliktelser, som er opptatt frem til lovendringen trer i kraft. Forpliktelser som et statsforetak har stiftet før 1. januar 2003 og som er knyttet til konkrete låneavtaler gis samme vern som tidligere, mot at statsforetakene betaler en garantipremie til staten som vederlag for garantistillelsen. For forpliktelser som ikke er knyttet til konkrete låneavtaler foreslår departementet at statens garantiansvar skal

begrenses frem til 10 år etter lovens ikrafttredelse. For å sikre at kreditorene i størst mulig grad får oppgjør til samme tidspunkt som etter dagens statsforetakslov, foreslår departementet at dersom forfalte forpliktelser står udekket, hefter staten seks måneder etter beslutning om avvikling eller seks måneder etter boåpning ved konkurs eller tvangsakkord. Videre foreslås en overgangsbestemmelse om fastsettelse av en garantiprovisjon til staten som vederlag for garantistillelsen. Det foreslås at størrelsen på garantiprovisjonen for foretakene fastsettes av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet.

Blant annet med utgangspunkt i ESAs henvendelse har Stortinget allerede vedtatt en overgangsordning som innebærer at statsforetakene betaler en garantipremie til staten for garantistillelsen fra 1. juli 2002 og frem til endringene i statsforetaksloven trer i kraft ved årsskiftet. Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2002 at den vil komme tilbake til Stortinget med forslag om garantipremier basert på mer detaljerte beregninger, som skal gjelde fra 1. januar 2003. I budsjettet for 2003 vil Regjeringen imidlertid foreslå at premien som gjelder fra juli 2002 også skal legges til grunn i 2003.

1.2 Lovforslagets bakgrunn

Seks selskaper er organisert etter statsforetaksloven: Statskog SF, SIVA-Selskapet for industrivekst SF, Medinnova SF, Statnett SF, Statkraft SF og Enova SF. Regjeringen har gått inn for å omdanne Statkraft SF til et statsaksjeselskap, og tar sikte på at en omdanning vil skje med virkning fra 1. juli 2003. Det vises for øvrig til nærmere omtale av Statkraft SF i St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap.

Regjeringen har i forbindelse med blant annet ESAs henvendelse vurdert å oppheve statsforetaksloven. Regjeringen har opprettet et utvalg for å utrede nærmere behovet for og hensiktsmessigheten av statsforetaksloven, samt alternative selskapsformer, før det eventuelt konkluderes med at statsforetaksloven skal oppheves. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for utvalgsarbeidet, og legger opp til å ferdigstille utredningen i løpet av 2003.

På denne bakgrunn har Regjeringen funnet det mest hensiktsmessig å foreslå for Stortinget å oppheve statsforetakslovens bestemmelser om det statlige garantiansvaret. Gjennom lovforslaget og innføring av garantipremie fjernes det påståtte konkurransefortrinnet i statsforetaksloven, og norsk rett antas derved å bli brakt i samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregulering, i tråd med ESAs henvendelse.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Jon Koløy og fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke, har merket seg at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i april 2000 vedtok nye retningslinjer for statsstøtte, som også omfatter støtte i form av statlige garantier. De nye retningslinjene innebærer at det er nødvendig å foreta endringer i den norske statsforetaksloven.

Flertallet viser til at Norge har en forpliktelse til å følge EØS-avtalen. Et av formålene med bestemmelsene om statsstøtte er å sikre at enkelte foretak ikke oppnår særskilte konkurransefortrinn i forhold til andre aktører. Flertallet peker samtidig på at funksjonen som statlig eierskap har hatt som virkemiddel for å oppnå samfunnsøkonomiske eller sektorpolitiske mål, har endret seg over tid.

Flertallet viser til at Arbeids- og Administrasjonsdepartementet allerede har satt ned et utvalg som skal foreta en nærmere gjennomgang og vurdering av behovet for statsforetaksloven i løpet av 2003, og at det i den forbindelse også vil bli vurdert alternative selskapsformer.

Flertallet har merket seg at departementet ser behovet for å innføre endringer i overgangsbestemmelsene i statsforetaksloven, som opprinnelig ble foreslått i høringen. Det er behov for å understreke at staten fremdeles skal ha ansvar for alle statsforetakenes eksisterende forpliktelser ved lovendringens ikrafttredelse og klargjøre at det skal fastsettes en årlig garantipremie.

Flertallet har merket seg at proposisjonen ikke endrer 10 pst. risikovektingen av eksisterende fordringer på statsforetak for kreditor etter kapitaldekningsforskriften § 5, men at nye fordringer inngått etter lovens ikrafttredelse vil måtte vektes 100 pst.

Flertallet viser til brev av 4. desember 2002 (vedlegg) fra arbeids- og administrasjonsministeren der komiteen blir orientert om at ESA har gitt uttrykk for at det ikke er tilfreds med Regjeringens forslag til løsning i Ot.prp. nr. 13 (2002-2003).

Flertallet har merket seg at statsråden anbefaler at Odelstinget behandler lovforslaget som planlagt, og at Regjeringen dersom det er behov for det vil komme tilbake med en ny odelstingsproposisjon etter at ESAs innvendinger er klarlagt og vurdert nærmere.

Flertallet slutter seg med dette til de foreslåtte endringene av statsforetaksloven.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og May Hansen og fra Senterpartiet, Ola T. Heggem, registrerer at ESA mener at statsforetaksloven innebærer en generell statsstøtteordning i strid med EØS-avtalen. Regjeringen foreslår på dette grunnlaget en lovendring om statsforetak. Statsforetaksordningens innhold er basert på at noen selskaper er betraktet som en så viktig del av landets infrastruktur at de ikke skal kunne gå konkurs. Dette gjelder Statkraft SF, Medinnova SF, Statskog SF, SIVA SF, Statnett SF og ENOVA SF.

Disse medlemmer vil peke på at det i det fremlagte forslaget ikke er gitt noen direkte sammenheng mellom ESAs henvendelse på den ene siden og nødvendigheten av en lovendring på den andre. Det er ikke vist til noen konkrete krav fra ESA, da det i proposisjonen kun skrives at det "Blant annet på bakgrunn (av) ESAs henvendelse har" (egen uthevelse) Regjeringen lagt frem dette lovendringsforslaget. Disse medlemmer mener at Regjeringen forsøker å skyve ESA foran seg, og at det normative innholdet i ESAs henvendelse må for alle praktiske og juridiske formål belyses med et større engasjement enn det Regjeringen legger opp til. Det er disse medlemmers oppfatning at lovendringsforslaget grunnleggende sett er fundert på en politisk vurdering mer enn på juridiske og praktiske realiteter. Disse medlemmer vil på denne bakgrunnen gå imot det fremlagte lovendringsforslaget.

Deterkomiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstrepartis oppfatning at lovendringsforslaget ikke er verken etterlengtet, nødvendig eller konsekvent. Hvis Regjeringen har et brennende engasjement i forhold til statsstøtteordninger, er det tilstrekkelig å peke på at den samme Regjeringen med rund hånd har innført generelle statsstøtter, som enten med eller uten ESAs initielle godkjenning, har blitt gjennomført. Eksempler på dette er spesielle skatteletter for rederinæringen, nettolønnsordning for sjøfolk og spesielle avskrivningsregler for oljeindustrien (Snøhvit-utbygginga). Disse medlemmer mener derfor at det ikke er konsekvent av Regjeringen å betingelsesløst bøye av for ESAs innsigelser i denne saken.

Videre vil disse medlemmer peke på at forslaget må ses på i lys av den sittende Regjeringens betenkelige Høyre-dreining av Norge. Denne politikken uttrykker seg spesielt i hvilken tilknytningsform statselskaper får. De siste årene har vi sett at statlig infrastruktur, som sykehus, Posten og NSB er blitt aksjeselskap. Universitetene er gått fra å være forvaltningsorgan til å bli særlovsselskaper - og statsråd Clemet vurderer å tvinge dem over i selskapsform (Forskerforum 9/2002). Flere statseide selskaper skal

selges helt eller delvis ut, som en del av overenskomsten mellom Regjeringen og Fremskrittspartiet i behandling av Eierskapsmeldingen våren 2002. Som et neste ledd i denne prosessen varsler Regjeringen at den vil avvikle hele statsforetaksordningen i løpet av 2003, at Statkraft SF skal forberedes solgt ut i løpet av 2003 - og i mellomtiden skal selve statsforetaksordningen uthules, ved at den statlige garantiordningen tas bort. Disse medlemmer vil på dette grunnlaget gå mot det fremlagte forslaget.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til det utvalget Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i arbeid, og som i løpet av 2003 skal foreta en vurdering av statsforetaksformen. På bakgrunn av de særlige forvaltningsmessige oppgavene Statskog SF, SIVA SF, Statnett SF og ENOVA SF utfører på vegne av staten, foreslår dette medlem følgende:

"Stortinget ber Regjeringen om en vurdering av en framtidig organisering for Statskog SF, SIVA SF, Statnett SF og ENOVA SF som gjør at disse selskapene fortsatt kan arbeide under forutsetning av at innholdet i statsforetaksloven § 4 og §§ 51 og 53 gjøres gjeldende."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Senterpartiet:

Stortinget ber Regjeringen om en vurdering av en framtidig organisering for Statskog SF, SIVA SF, Statnett SF og ENOVA SF som gjør at disse selskapene fortsatt kan arbeide under forutsetning av at innholdet i statsforetaksloven § 4 og §§ 51 og 53 gjøres gjeldende.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 30. august 1991 nr. 71
om statsforetak mv.

I

I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak gjøres følgende endringer:

§ 4 annet ledd oppheves.

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4 a. Statens ansvar for foretakets forpliktelser

Staten hefter ikke overfor kreditorene for foretakets forpliktelser. Staten plikter ikke å gjøre innskudd i foretaket eller i tilfelle dets konkursbo ut over det som følger av stiftelsesdokumentet eller vedtak om å forhøye innskuddskapitalen.

§ 5 skal lyde:

§ 5 Låneopptak og garantistillelse

I vedtektene kan det fastsettes regler om foretakets låneopptak og garantistillelser, herunder regler som begrenser adgangen til å ta opp lån eller gi garantier. For avtaler i strid med vedtektsbestemmelser som nevnt i forrige punktum, gjelder § 32.

§ 12 skal lyde:

§ 12 Krav om forsvarlig egenkapital

Et statsforetak skal til enhver tid ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket.

Hvis det må antas at egenkapitalen er lavere enn forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket, skal styret straks behandle saken. Styret skal innen rimelig tid innkalle foretaksmøtet, gi det en redegjørelse for foretakets økonomiske stilling og foreslå tiltak som vil gi foretaket en forsvarlig egenkapital. Det samme gjelder hvis det må antas at foretakets egenkapital er blitt mindre enn halvparten av innskuddskapitalen.

Hvis styret ikke finner grunnlag for å foreslå tiltak som nevnt i annet ledd, eller slike tiltak ikke lar seg gjennomføre, skal det foreslå foretaket oppløst.

§ 13 skal lyde:

§ 13 Statens innskudd ved stiftelsen av foretaket

Staten skal ved stiftelsen av foretaket gjøre et innskudd som står i et forsvarlig forhold til foretakets virksomhet. Statens innskuddskapital skal være innbetalt eller overført til foretaket senest samtidig med at foretaket registreres i Foretaksregisteret.

Er statens innskudd andre formuesverdier enn penger, skal det angis i stiftelsesdokumentet hva som skal skytes inn. Innskuddet kan ikke overføres til et høyere beløp enn det antas å kunne oppføres med i foretakets balanse. En bekreftelse fra revisor om at innskuddet ikke er verdsatt høyere enn tillatt etter forrige punktum, skal vedlegges stiftelsesdokumentet.

§ 16 nytt tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper §§ 12-4 til 12-6 gjelder tilsvarende.

§ 23 nytt fjerde ledd skal lyde:

Begjæring om gjeldsforhandling eller konkursbehandling for foretaket kan bare fremsettes av styret. Under konkursbehandling representerer styret foretaket som konkursskyldner.

§ 47 oppheves.

§ 48 oppheves.

§ 49 første ledd første punktum skal lyde:

Når foretaket er besluttet oppløst jf. § 46, skal departementet innen to uker innkalle til foretaksmøte hvor det velges avviklingsstyre og gis nærmere regler om avviklingsmåten.

§ 51 skal lyde:

§ 51 Dekning av fordringshaverne

Avviklingsstyret skal sørge for at alle kjente fordringshavere får dekning for så vidt ikke fordringshaveren frafaller sitt krav eller samtykker i å ta en annen som debitor i stedet.

Kan en kreditor ikke finnes, eller nekter han eller hun å motta sitt tilgodehavende, skal beløpet deponeres i Norges Bank etter reglene i lov 17. februar 1939 nr. 2 om deponering i gjeldshøve.

Dersom det gjenstår uvisse eller omtvistede forpliktelser, skal det avsettes et tilstrekkelig beløp til dekning av dem. Med mindre annet er avtalt, skal beløpet settes inn på felleskonto for foretaket og den kreditor det gjelder, slik at uttak ikke kan skje uten begge parter skriftlige samtykke eller endelig dom.

§ 53 skal lyde:

§ 53 Ansvar for udekkede forpliktelser

Overfor kreditorer som ikke har fått dekning etter § 51 første og annet ledd og heller ikke er tilstrekkelig sikret ved avsetning etter § 51 tredje ledd, hefter staten inntil verdien av det som staten har mottatt ved oppløsningen av foretaket. Overfor slik kreditor hefter dessuten avviklingsstyrets medlemmer solidarisk uten begrensning, hvis det ikke godtgjøres at de har opptrådt med tilbørlig aktsomhet.

Kreditors krav etter første ledd foreldes tre år etter at foretakets endelige oppløsning ble registrert i Foretaksregisteret.

§ 54 første ledd annet punktum skal lyde:

Bestemmelsene i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper §§ 13-13 til 13-17 gjelder tilsvarende.

II

1. I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner skal § 2-15 første ledd bokstav a lyde:
 - a) statlig, kommunal eller fylkeskommunal garanti,
2. I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet oppheves § 11-3 annet ledd annet punktum.

III

Ikrafttredelse- og overgangsregler:

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. For forpliktelser som statsforetakene har pådratt seg før loven trer i kraft, er statens ansvar etter

§ 53 første ledd første punktum ikke begrenset til det staten har mottatt ved oppløsningen av foretaket. Staten hefter også for slike forpliktelser som ikke blir dekket gjennom en konkurs eller tvangsakkord. For forpliktelser som ikke er knyttet til konkrete låneavtaler, opphører statens ansvar 10 år etter lovens ikrafttredelse.

Staten plikter å dekke forfalte forpliktelser etter første ledd som står udekket seks måneder etter beslutning om avvikling eller seks måneder etter boåpning ved konkurs eller tvangsakkord. Der staten innfrir slike fordringer, trer staten inn i fordringshaverens krav mot statsforetaket.

Statsforetakene skal årlig betale en provisjon for foretakenes fordeler ved at staten hefter etter første ledd. Provisjonen fastsettes av Stortinget.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 10. desember 2002

Sonja Irene Sjøli

leder

Ola T. Lånke

ordfører

Trond Giske

sekretær

Vedlegg**Brev fra Arbeids- og administrasjondepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 4. desember 2002****Spørsmål fra Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomitee vedrørende Ot.prp. nr. 13 (2002-2003) om endringer i statsforetaksloven - EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) varsler formålstjenlige tiltak**

Jeg viser til brev av 3. desember d.å. fra Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomitee.

Komiteen har bedt om en nærmere redegjørelse for henvendelsen fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) vedrørende Regjeringens forslag til løsning i Ot.prp. nr. 13 om lov om endringer i lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak mv.

I brev av 19. november 2002 gir ESA uttrykk for at det ikke er tilfreds med Regjeringens forslag til løsning i Ot.prp. nr. 13 (2002-2003) om lov om endringer i statsforetaksloven mv. ESA varsler formålstjenlige tiltak overfor Norge om tilpasning til EØS-avtalen art. 61 nr. 1 om statsstøtte, i løpet av kort tid. Jeg mener imidlertid at lovforslaget i Ot.prp. nr. 13 om endringer i statsforetaksloven mv. bør kunne behandles og vedtas av Odelstinget som planlagt. Når det er klarlagt hva ESAs innvendinger er og disse er nærmere vurdert, vil jeg ta stilling til om det eventuelt er behov for å fremme en ny odelstingsproposisjon for Stortinget.