

## Fylkesutvalget

Nord-Trøndelag fylkeskommune

### SAKSPROTOKOLL

**Sak nr. 48/2003**

**Endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. - Høring**

Behandlet/behandles av  
Fylkesutvalget

Møtested  
Fylkets Hus

Møtedato  
26.03.2003

Sak nr.  
48/2003

Saksbehandler: Fornes Atle  
Arkivsak: 2002/05709  
Arkivkode: 300

#### **Fylkesrådmannens innstilling:**

Nord-Trøndelag fylkeskommune er en av de desidert største offentlige eierne innen kraftverksektoren i Norge. Fylket og det heleide elektrisitetsverket har i store deler av forrige århundre vært i front med så vel tekniske som strukturelle tiltak og som det eneste av landets fylker lyktes med en helintegrert virksomhet med hele fylket som dekningsområde.

Gjennom dette langsiktige arbeidet er det fylkeskommunale foretaket Nord-Trøndelag elektrisitetsverk bygd opp til en betydelig virksomhet med store verdier og en verdiskapning og næringsvirksomhet av stor betydning for regionens utvikling.

Fylkesutvalget i Nord-Trøndelag ser svært alvorlig på følgene av Olje- og energidepartementets forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

Fylkesutvalget mener det finnes en rekke alternativer til departementets konkrete forslag til utforming av nye regler om hjemfall. Departementet har ikke foretatt reelle utredninger av andre alternativer.

Det er heller ikke utredet godt nok hvilke konsekvenser departementets forslag til endringer i rammevilkårene for eierskap til vannkraftressurser vil ha for:

- kommuners og fylkeskommuners eierroller innen kraftproduksjon,
- kommuners - og fylkeskommuners økonomi,
- kraftprodusentene og kraftoppdekningen,
- andre viktige samfunnsinteresser.

Fylkesutvalget mener følgelig at OEDs utredningsarbeide som ligger til grunn for høringen er svært mangelfullt. De manglende vurderingene og utredningene av alternativer og konsekvenser fører til at det ikke gis tilstrekkelig informasjon til høringspartene og at Stortinget dermed ikke vil få det grunnlag som er nødvendig for å foreta et forsvarlig valg og vedtak i en så viktig sak.

Når det nå er besluttet at et offentlig utvalg skal vurdere hjemfallsinstituttets utforming for fremtiden, mener Fylkesutvalget at følgende forhold bør utredes:

- Hva som skal til for å tilfredsstille EØS/ESA sine krav til like konkurransevilkår
- Alternative løsninger, - med og uten et hjemfallsinstitutt
- Ulike modeller for fordeling av hjemfalte verdier
- Bred vurdering av erstatningsspørsmålet og forholdet til Grunnlovens § 105
- Grunnlovens forbud i § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft
- Vurdering av de alternative løsninger med sikte på hvor robuste de er
- Konsekvenser av de ulike løsninger

Fylkesutvalget viser til at fellesskapet "Samarbeidende kraftfylke" i brev av 19.02.2003 har bedt om å bli representert i utvalget som skal nedsettes. Som største eier blant de samarbeidende fylkene gir Nord-Trøndelag fylkeskommune sin støtte til dette kravet.

Fylkesutvalget forutsetter at berørte interessenter gis anledning til en ny høring når utvalgets arbeide er fullført og det foreligger et breiere utredningsgrunnlag.

### **Protokoll**

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

## Saksutredning for fylkesutvalget

### Referanse for saken:

OED's - Høringssak om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

### Trykte vedlegg:

1. Sammendragkapitlet fra Høringssak – endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

### Utrykte vedlegg:

1. Høringssak – endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.
2. FU-sak nr. 17/2003.
3. FU-sak nr. 26/2003.

### Sammendrag:

Olje- og energidepartementet (OED) sendte 29. november 2002 ut høringssak på forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Foreslåtte lovendringer medfører bl.a. at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet.

Fylkesutvalget vedtok i FU-sak nr 17/2003 en begrunnet og sterkt kritisk uttalelse til departementets forarbeide og behandlingsprosess.

OED har i pressemelding datert 10.02.2003 informert om at det på bakgrunn av den sterke henstillingen fra høringsinstansene er besluttet å sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal utrede hvordan hjemfallsinstituttet bør utformes for fremtiden.

Departementet forutsetter at den pågående høringsrunden vil bli gjennomført som forutsatt og at høringsuttalelsene vil inngå i grunnlaget for utvalgets videre arbeid.

På dette grunnlag fremmes forslag til uttalelse med det hovedformål å henlede utvalgets oppmerksomhet på de forhold som fra interessentens synspunkt er mangelfullt utredet og drøftet i departementets høringssak. Det legges til grunn at berørte interessenter gis anledning til en ny høring når utvalgets arbeide er fullført og det foreligger et bredere utredningsgrunnlag.

### Saksframstilling:

Det vises til fylkesrådmannens innstilling i FU-sak nr 17/2003. Fylkesutvalget vedtok i denne saken en begrunnet og sterkt kritisk uttalelse til *Olje- og energidepartementets (OED's) forarbeide og behandlingsprosess* - for øvrig i tråd med anmodninger fra organisasjonene (KS og LVK).

De massive reaksjonene har ført til at departementet har imøtekommet kravene og åpnet for en bredere og bedre prosess; - først i brev datert 23.01.2003 hvor OED ga en fristutsettelse på en måned slik at høringsinstansenes eventuelle merknader må være departementet i hende innen mandag 31. mars 2003. Dernest i pressemelding datert 10.02.2003 hvor det bl.a. heter:

*.....En rekke organisasjoner og interessegrupper har fremmet krav om at det må nedsettes et bredt sammensatt utvalg som skal utrede hvordan hjemfallsinstituttet bør utformes for fremtiden.*

*På bakgrunn av den sterke henstillingen fra høringsinstansene, og muligheten for å kunne belyse ulike synspunkter på en egnet måte, er det besluttet å sette ned et slikt utvalg, sier olje- og energiminister Einar Steensnæs.*

***.....Den pågående høringsrunden vil bli gjennomført som forutsatt.  
Høringsuttalelsene vil kunne gi det offentlige utvalget et verdifullt grunnlag for det videre arbeidet.***

Fylkeskommunen har pr dato ikke mottatt noen annen informasjon om dette enn den generelle pressemeldingen lagt ut på departementets nettsider og forholder seg således i det etterfølgende til denne.

#### Hva saken gjelder:

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) varslet sommeren 2001 at gjeldende konsesjonsregler med ulike bestemmelser om konsesjonstid og hjemfall for offentlige og private erververe, er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og kapitalbevegelse. ESA hevder at det norske regelverket ikke er eierneutrytt, slik at foretak fra andre EØS-stater ikke kan delta i denne sektoren på lik linje med offentlige norske foretak.

Norges standpunkt er at konsesjonsbestemmelsene er et ledd i ressursforvaltningen, som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Fra norsk side er det videre anført at konsesjonssystemet dekkes av EØS-avtalens artikkel 125 som bestemmer at avtalen ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten.

ESA avviser de norske synspunktene i en såkalt "Reasoned Opinion" av 20. februar 2002 og gir Norge en frist til å etterkomme kravene om likebehandling. Alternativt vil ESA bringe saken inn for EFTA-domstolen. ESA har, ettersom Olje- og energidepartementet (OED) har informert at de vil foreslå endringer i reglene om hjemfall, midlertidig stilt saken i bero.

OED's endringsforslag i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven omfatter blant annet bestemmelsene om tidsbegrensning av konsesjoner og hjemfall, forkjøpsrett og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner, og bestemmelsene om minstegrensen for konsesjonsplikt.

Den viktigste konsekvens for fylkeskommunen av departementets lovendringsforslag er at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører, omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Samtidig pålegges det vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden (eierskapsnøytralt hjemfall). Samme prinsipp gjøres gjeldende for så vel kraftanlegg som vannfall.

Endringsforslaget bygger på arbeidet til en interdepartemental arbeidsgruppe hvor OED har hatt sekretariatsfunksjonen. Rapport fra gruppens arbeide er ikke gjort tilgjengelig, men danner trolig hovedgrunnlaget for departementets høringsnotat. Departementet viser til at det i tillegg er gjennomført tre utredningsprosjekter (utført av ECON og SNF) og at det for å belyse de juridiske aspektene i arbeidet (bl.a. forholdet til grunnloven) ble innhentet betenkning fra Lovavdelingen i Justisdepartementet.

Det er fra organisasjonene (KS, KS Bedrift og LVK) pekt på flere alternativer til OEDs konkrete forslag til utforming av nye regler om hjemfall som må antas å imøtekomme ESA's krav. OED har ikke foretatt reelle utredninger av andre alternativer enn sitt eget.

Det er heller ikke utredet hvilke konsekvenser OEDs forslag til endringer i rammevilkårene for eierskap til vannkraftressurser vil ha for kommuner og fylkeskommuners eierroller innen kraftproduksjon, kommunene og fylkeskommunenes økonomi, kraftprodusentene, kraftoppdekningen eller andre viktige samfunnsinteresser.

Departementets lovendringsforslag vil ha dramatiske effekter for fylkeskommunens eierskap til NTE, jfr følgende utdrag fra pkt 1.3 i høringsnotatet:

*...Departementets lovendringsforslag baseres derfor på at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Samtidig pålegges det vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden.*

*...Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at den foreslåtte lovendringen kan gjennomføres uten at det oppstår plikt til å yte erstatning etter Grunnloven til de berørte statsforetak, fylkeskommuner, kommuner og offentlige selskap. Når det gjelder private minoritetsinteresser i offentlige selskap, er det derimot usikkert om inngrepet lovendringen medfører kan gjennomføres uten at det utløses plikt til å yte erstatning til disse. Departementet foreslår derfor at det ytes kompensasjon til slike private minoritetsiere.*

*....  
I lovforslaget oppheves bestemmelsene om forkjøps- og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner. Eierskapsnøytrale konsesjonsregler tilsier at staten, kommuner og fylkeskommuner ikke bør kunne benytte slike regler til å skaffe egne markedsaktører fortrinn framfor andre.*

#### Vurderinger:

Fylkesrådmannen viser til den betydning fylkestinget gjennom flere behandlinger har tillagt sitt eierskap i NTE og finner det ikke nødvendig i denne sammenheng å redegjøre for og drøfte dette nærmere.

Nord-Trøndelag fylkeskommune er en av de desidert største offentlige eierne i kraftsektoren og effekten av den omfordeling av verdier som over tid vil være en følge av lovendringen vil være meget betydelig.

Saken er utløst av og forankret i et EØS/ESA-krav. Det kan synes som departementet går lenger i sitt endringsforslag enn de EØS kan kreve. Dette aspektet er overhodet ikke drøftet i det tilsendte materialet. EØS vil neppe kunne kreve noe mer enn at endringene skal virke fra iverksettingstidspunktet og framover i tid.

Departementets motiv for omfanget av lovendringsforslaget må følgelig antas å ligge i den oppfatning som kommer til uttrykk i høringssaken slik: *"... å legge til rette for å utvikle et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk, noe som kan bidra til økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. Likebehandling av private og offentlige aktører åpner for nye eiere som kan tilføre den norske kraftnæringen ny kapital og kompetanse."*

Lovendringsforslaget innebærer at alle kraftanlegg og vannfallrettigheter vederlagsfritt skal tilfalle staten ved utløpet av konsesjonsperioden (hjemfall). Departementet antar at lovendringen kan foretas uten at det betales erstatning til kommuner og fylkeskommuner, men at det må gis erstatning til private minoritetsaksjonærer i offentlige selskaper. Departementet bygger sitt resonnement på at kommuner og fylkeskommuner er oppretta av staten, og at staten derfor har rett til å avvikle de og inndra verdier uten vederlag.

Ved siden av urimeligheten i dette sett fra ståstedet til fylkets innbyggere som gjennom strømtariffene over tid har bidratt til å bygge opp de verdiene e-verket representerer, er det også

en formidabel omfordeling av verdier og pengestrømmer fra distriktene med lokal/regional forvaltning til staten og sentral forvaltning.

Med konkurransetilsynets ferske vurderinger knyttet til Statskrafts oppkjøp av e-verkene i Agder og Trondheim, er det også all mulig grunn til å spørre hva sannsynlig utvikling av eierskapsbildet etter en slik lovendring vil være.

Det må vurderes som sannsynlig at en slik lovendring vil stimulere til ønske i deler av dagens offentlige eierskap om snarest å selge seg ut etter som omsetningsverdien må antas å ville synke i takt med restlengden på konsesjonen. Hvem vil med utgangspunkt i konkurransetilsynets vurdering av eierstrukturen da kunne være kjøper? En konsekvens kan følgelig bli at norske kraftverk i stor utstrekning havner på utenlandske hender.

Organisasjonen "Samarbeidande kraftfylke", hvor Nord-Trøndelag fylkeskommune er medlem, har også engasjert seg i saken og har hatt saken til forberedende drøfting. Etter departementets melding om at det skal nedsettes et offentlig utvalg som skal vurdere hele sakskomplekset knyttet til hjemfallsbestemmelsene i konsesjonsloven, har Samarbeidande kraftfylke i brev av 19.02.2003 bedt om å bli representert i utvalget.

OED har i brev til Samarbeidande kraftfylke datert 03.03.2003 skrevet slik:

*Oppnevning av bredt sammensatt utvalg til vurdering av hjemfallsinstituttet.*

*Det vises til departementets brev av 29. november 2002 vedlagt hørings sak om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.*

*Med bakgrunn i den sterke henstillingen fra høringsinstansene, samt muligheten for å kunne belyse ulike interessegruppers synspunkter på en egnet måte, er det besluttet å nedsette et bredt sammensatt utvalg for å vurdere hjemfallsinstituttets utforming for fremtiden.*

*Samarbeidande kraftfylke inviteres med dette til å delta i utvalget.*

*Utvalgets sammensetning må tilfredsstillende likestillingslovens krav til kjønnsfordeling.*

*Samarbeidande kraftfylke bes innstille en kvinne og en mann som kandidater til utvalget.*

*Forslaget til representanter bes meddelt departementet snarest.*

Nord-Trøndelag fylkeskommune har på sin side overfor Samarbeidande kraftfylke framsatt forslag på kandidater til en slik representasjon.

Ved kontakt har departementet opplyst at det skal opprettes et utvalg med 12 medlemmer. Partene skal foreslå en kvinne og en mann. Det vil ikke formelt bli oppnevnt vararepresentanter, men praktisert slik at den representanten som ikke blir medlem fungerer som vara. Videre opplyser departementet at i tillegg til Samarbeidande kraftfylke er også KS, EBL, PIL, LO og LVK inviterte til å delta i arbeidet. Fra staten sin side vil 3 departement være representert, - i tillegg skal det være med 1 uavhengig økonom og 1 uavhengig jurist. Utvalget skal legge fram en NOU.

Etter behandling i politisk styringsgruppe har Samarbeidande kraftfylke innstilt følgende kandidater til utvalget:

- Merethe Storødegård, fylkesordfører i Nord-Trøndelag
- John Støyva, ansvarlig for kraftfylkesekretariatet

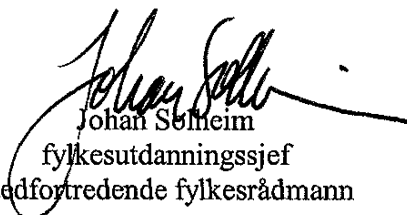
Ved utsendelse av denne saken til fylkesutvalget er det ennå ikke avklart hvem som er blitt medlemmer av utvalget.

Med den avklaring som følger av ovenstående må en kunne slå fast at behandlingen av denne omfattende og viktige saken er kommet inn i et riktigere og mer betryggende spor. Berørte parter gis nå en mulighet for å ivareta sine interesser på en langt bedre måte. I det videre arbeide inn mot utvalget blir det nå viktig å avklare arbeidsformer, strategier og tjenlige allianser, noe som med representasjon i utvalget vil kunne bli enklere og langt mer målrettet.

Slik saken har utviklet seg, vil form og innhold i en uttalelse nå bli vesentlig forskjellig fra hva den ville vært i den opprinnelig tenkte prosessen. Fylkesrådmannen ser det slik at hovedformålet nå må være å henlede utvalgets oppmerksomhet på de forhold som fra interessentenes side er mangelfullt utredet og drøftet i departementets høringssak.

Synspunkter på konkrete forslag og problemstillinger hører hjemme i en senere høring knyttet til NOU-en eller til departementets forberedelse av en lovendringsproposisjon.

Fylkesrådmannen i Nord-Trøndelag  
Steinkjer, 18. mars 2003

  
Johan Sølheim  
fylkesutdanningsjef  
stedfortredende fylkesrådmann

# Hørings sak

om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og  
vassdragsreguleringsloven



## 1 Sammendrag

Olje- og energidepartementet legger fram forslag om endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Endringsforslagene omfatter blant annet bestemmelsene om tidsbegrensning av konsesjoner og hjemfall, forkjøpsrett og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner, og bestemmelsene om minstegrensen for konsesjonsplikt.

### 1.1 Bakgrunn

Høsten 2001 besluttet Regjeringen at det skulle nedsettes en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere hjemfallsordningen i forhold til virkninger på ressursbruken og konkurransen i kraftsektoren, langsiktig nasjonal handlefrihet og hensynet til offentlige inntekter. Formålet var å gi grunnlag for å vurdere konsekvenser av å harmonisere konsesjonsreglene mellom offentlige og private aktører, og gi beslutningsgrunnlag med hensyn til hvordan en eventuell harmonisering bør gjennomføres. Gruppen har bestått av:

Ekspedisjonssjef	Per Håkon Høisveen, leder	Olje- og energidepartementet
underdirektør	Ove Flataker	Olje- og energidepartementet
avdelingsdirektør	Frode Karlsen	Finansdepartementet
avdelingsdirektør	Geir Åvitsland	Finansdepartementet
rådgiver	Elena Bråten	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
seniorrådgiver	Lars Olaf Selnes	Nærings- og handelsdepartementet
avdelingsdirektør	Helge Seland <sup>1</sup>	Utenriksdepartementet
rådgiver	Ingeborg Djupvik	Utenriksdepartementet
førstekonsulent	Bent Devik	Kommunal- og regionaldepartementet

Sekretariatet ble lagt under Olje- og energidepartementet og har bestått av:

rådgiver	Aksel S. Tannum
førstekonsulent	Elin Aasmundrud Mathiesen

I forbindelse med gruppens arbeid ble det gjennomført tre utredningsprosjekter. Utredningsprosjektene ble utført av Senter for Økonomiske Analyser (ECON) og Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF). For å belyse de juridiske aspektene i arbeidet med forslag til endringer, ble det innhentet betenkning fra Lovavdelingen i Justisdepartementet.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har anført at gjeldende konsesjonsregler med ulike bestemmelser om konsesjonstid og hjemfall for offentlige og private erververe, er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og kapitalbevegelse. ESA hevder at det norske regelverket ikke er eiernøytralt, slik

---

<sup>1</sup> Avdelingsdirektør Irvin Høiland overtok sommeren 2002.

at foretak fra andre EØS-stater ikke kan delta i denne sektoren på lik linje med offentlige norske foretak. Norges standpunkt er at konsesjonsbestemmelsene er et ledd i ressursforvaltningen, som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Fra norsk side er det videre anført at konsesjonssystemet dekkes av EØS-avtalens artikkel 125 som bestemmer at avtalen ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten. Med bakgrunn i lovarbeidet er prosessen med ESA stilt midlertidig i bero.

Departementet har fått oversendt flere juridiske utredninger utført på oppdrag fra ulike interesseorganisasjoner. Advokatfirmaet Simonsen Føyen har utarbeidet en rapport for Kommunenes Sentralforbund og KS Bedrift. Rapporten gjennomgår alternativer til lovendring. Advokatfirmaene Thommesen Krefting Greve Lund og Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen har på vegne av 16 større kraftselskaper utarbeidet en vurdering av sentrale forhold knyttet til en eventuell innføring av eiemøytralt hjemfall. Utredningen tar særlig for seg forholdet til andre regelverk som Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. For Energibedriftenes Landsforening har Universitetet i Oslo ved dr.juris Ulf Hammer, professor Hans Petter Graver og advokat Henrik Bjørneby utredet EØS-avtalens betydning for industrikonsesjonslovens bestemmelser om tidsbegrenset konsesjon og hjemfall. Departementet har under arbeidet også mottatt en rekke brev fra øvrige interessegrupper. Samtlige innspill har blitt vurdert i arbeidet som har ledet frem til lovendringsforslaget her.

## **1.2 Hovedinnhold**

Høringsnotatet er inndelt i 10 kapitler. I kapittel 2 redegjøres det for den historiske utviklingen av konsesjonsreglene, og det gis en gjennomgang av dagens regelverk. Kapittel 3 gir en gjennomgang av bakgrunnen for lovendringen og de hensyn lovforslaget bygger på. Det er også vist til alternative modeller for lovendring og årsakene til at modellen for lovforslaget er valgt. Det blir også gitt en oversikt over korreksjonsmekanismer for å opprettholde bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk interesse for å investere i anleggene mot slutten av konsesjonsperioden. Kapittel 4 gjennomgår hovedtrekkene i lovendringsforslaget. De spesifikke endringene i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven redegjøres for i henholdsvis kapittel 5 og 6. Det foretas en grundig gjennomgang av forholdet til Grunnloven i kapittel 7. I kapittel 8 gis en vurdering av forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Kapittel 9 omhandler kort forholdet til EØS-avtalen. En oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser blir gjennomgått i kapittel 10. Til slutt er det inntatt forslag til endringer av lovtekst i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

## **1.3 Hjemfall og nasjonal ressursforvaltning**

Vannkraftens betydning for Norge er unik i internasjonal sammenheng. Få land har en like stor del av sin infrastruktur for energiforsyning bygget opp rundt naturressurser. Det er derfor helt avgjørende at norske myndigheter har virkemidler som gir den nødvendige styringen og kontrollen med disse ressursene.

Hjemfallsretten ble første gang innført i 1909. Hjemfallet skulle sørge for at eiendomsretten til vannfallet etter en fastsatt periode skulle legges under offentlig

styring og kontroll til beste for fellesskapet. Dette grunnlaget for hjemfall står like sterkt i dag. Hjemfall bidrar også til at grunnrenten, som oppstår ved utnyttelse av knappe naturressurser, tilfaller fellesskapet. Et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt vil styrke myndighetenes langsiktige handlingsrom med hensyn til ressursforvaltning, eierskap og offentlige inntekter.

Norsk energiforsyning har et stort innslag av offentlig eierskap. Konsesjonsvilkårene har vært praktisert slik at det kun er private aktører som er blitt underlagt tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall. Fram til energiloven trådte i kraft i 1991 var offentlige aktører underlagt oppgaver på vegne av staten som innebar plikt til forsyning av kraft til industrien og husholdningene. Energiloven opphevet oppdeckingsplikten som de offentlige aktørene var underlagt, og offentlige og private kraftprodusenter driver nå etter de samme prinsipper.

Ulike rammevilkår for offentlige og private aktører reduserer mulighetene for å omdisponere eiendelene i kraftforsyningen. Dette reduserer dynamikken i næringen. En viktig begrunnelse for den foreslåtte endringen i konsesjonslovgivningen er å legge til rette for å utvikle et effektivt marked for eierskap til vannfall og kraftverk, noe som kan bidra til økt effektivitet og verdiskapning i kraftsektoren. Likebehandling av private og offentlige aktører åpner for nye eiere som kan tilføre den norske kraftnæringen ny kapital og kompetanse.

Dagens eierskap i kraftsektoren er komplekse, og forslaget til endring av konsesjonsreglene er utformet med tanke på å unngå omgørelser, uheldige tilpasninger, og uforutsette virkninger for enkeltaktører. Det er også et mål å oppnå regelforenklinger, slik at konsesjonslovgivningen blir enklere å administrere, transparent og forutsigbar for alle aktører.

Innføring av vilkår om tidsbegrensning regnet fra lovendringstidspunktet og hjemfall for kraftanlegg ved utløpet av konsesjonsperioden er den løsningen som både ivaretar hensynet til langsiktig styring og kontroll av ressursene og et effektivt marked.

Departementets lovendringsforslag baseres derfor på at konsesjoner som er meddelt på ubegrenset tid til offentlige aktører omgjøres til tidsbegrensede konsesjoner med løpetid på 75 år fra lovendringstidspunktet. Samtidig pålegges det vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonstiden. Vannfall som ikke tidligere er konsesjonsbehandlet og er ervervet av statsforetak, kommuner og fylkeskommuner eller sammenslutning hvor minst 2/3 av kapitalen og stemmene eies av slike, pålegges konsesjon tidsbegrenset til 75 år fra lovendringstidspunktet. Det innføres vilkår om hjemfall ved utløpet av konsesjonstiden.

Lovendringsforslaget omfatter alle vannfall ervervet etter ikrafttreden av lov nr. 4 av 18. september 1909. Det var i loven av 1909 hjemfall ble innført for første gang. Alle erverv av vannfall av private etter dette tidspunkt har derfor allerede blitt pålagt vilkår om hjemfall i sine konsesjoner.

Hjemfallsinstituttet tilfører langsiktig nasjonal handlefrihet i ressursforvaltningen. Etter at hjemfall har funnet sted, kan staten på fritt grunnlag fatte beslutning om eksempelvis nedleggelse av kraftproduksjon eller videre drift på nye eller uendrede vilkår. Hjemfall gir også staten anledning til å fatte beslutninger om det

framtidige eierskapet til vannfall og reguleringsanlegg. Et eiernøytralt hjemfallsinstitutt øker myndighetenes muligheter for styring og kontroll over viktige naturressurser. Hjemfall av det meste av norsk vannkraftproduksjon gir staten det nødvendige grunnlaget for å fatte avgjørelser som i størst mulig grad er basert på helhetlige og samfunnsmessige vurderinger. Innføring av et eierskapsnøytralt hjemfallsinstitutt må også antas å ivareta ESAs krav om likebehandling av de ulike aktører i kraftbransjen.

De endringer som har skjedd med hensyn til offentlige aktørers oppgaver innenfor sektoren tilsier at begrunnelsen for konsesjonsfritak ikke lenger er tilstede og da heller ikke særordninger om hjemfall. Forslaget vil medføre klare spilleregler i markedet og skaper tilnærmet like vilkår for samtlige aktører i kraftsektoren. Det skal i denne sammenheng presiseres at aktører som omfattes av den foreslåtte innføring av vilkår om tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall til staten, blir meddelt en konsesjonsperiode på 75 år fra lovendringens ikrafttredelsestidspunkt. Konsesjonsvarighet på 75 år er valgt for å avbøte for det verditapet en tidsbegrenset konsesjon med hjemfall kan ha for offentlige aktører. Lovendringen vil dessuten gi dagens eiere utvidet handlefrihet med hensyn til å gjennomføre tiltak som kan styrke eiernes avkastning, og i forhold til å frigjøre egenkapital til andre formål. Departementet kan ikke se at en utvidelse av konsesjonsperioden fra 60 til 75 år vil svekke grunnlaget for hjemfallsordningen som vil gi staten mulighet til en helhetlig vurdering av ressursforvaltningen i et langsiktig perspektiv.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at den foreslåtte lovendringen kan gjennomføres uten at det oppstår plikt til å yte erstatning etter Grunnloven til de berørte statsforetak, fylkeskommuner, kommuner og offentlige selskap.

Når det gjelder private minoritetseiere i offentlige selskap, er det derimot usikkert om inngrepet lovendringen medfører kan gjennomføres uten at det utløses plikt til å yte erstatning til disse. Departementet foreslår derfor at det ytes kompensasjon til slike private minoritetseiere.

Muligheten for konsesjonæren til å inngå avtaler med staten om foregrepet hjemfall og tilbakesalg eller -leie vil bestå. Det legges videre opp til å utarbeide flere mekanismer som korrigerer for konsesjonærens reduserte insentiver til nyinvestering i anleggene når hjemfallstidspunktet nærmer seg. Med en konsesjonsperiode på 75 år vil det være lite hensiktsmessig å utarbeide slike korreksjonsmekanismer allerede i dag.

Vertskommuner har krav på inntil 1/3 av vannkraftanleggene eller verdien av anleggene, både ved foregrepet hjemfall og ordinært hjemfall. Det er ikke foreslått endring i lovregelen om utbyggingskommunenes andel. En konsekvens av et eiernøytralt hjemfall er at vertskommunene kan få svært store inntekter. Det er derfor foreslått endringer i trappetrinnsregelen, som Stortinget i plenum tidligere har fastsatt, for hjemfall av de større kraftverk og reguleringer. Dette vil dempe de sterkeste utslagene av denne inntektsoverføringen, samtidig som fordelingen av verdiene mellom kommunene blir jevnere.

Lovforslaget omfatter også andre endringer i konsesjonsreglene. Minstegrensen for konsesjonsplikt heves. Dette medfører betydelige forenklinger for utbygging av ny vannkraftproduksjon.

I lovforslaget oppheves bestemmelsene om forkjøps- og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner. Eierskapsnøytrale konsesjonsregler tilsier at staten, kommuner og fylkeskommuner ikke bør kunne benytte slike regler til å skaffe egne markedsaktører fortrinn framfor andre.