

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02/2351 - 167	
DATO - 7 APR. 2003	
AN 501	EKSP.
Vassdrags.	

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep

0033 OSLO

04.04.2003

Deres ref.:  
OED 2002/2351 EV EAM

Saksbehandler: John Gustav Nessa  
Direkte innvalg: 51 51 68 98

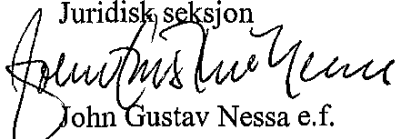
Saksnr. 02/05809-006  
Løpenr. 008508/03  
Arkivnr. S11 &00

**ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG  
VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN -  
UTTALELSE FRA ROGALAND FYLKESKOMMUNE 10. MARS 2003**

Fylkesutvalget i Rogaland sluttet seg 10. mars 2003 i sak 42/03 til høringsuttalelse fra Samarbeidande kraftfylke. Saksforelegget og fylkesutvalgets protokoll vedlegges.

I vedtakets punkt 4 uttalte fylkesutvalget seg til omfanget av eventuelle nye regler om konsesjonstid og hjemfallsrett i forhold til Ulla-Førreverkene.

Med hilsen  
Juridisk seksjon



John Gustav Nessa e.f.  
advokat



ROGALAND  
FYLKESKOMMUNE

## Saksprotokoll

Vedlegg	1	av:	2
Sak:	02/2351-167		

---

**Útvalg:** Fylkesutvalget  
**Møtedato:** 10.03.2003  
**Sak:** 0042/03

---

**Resultat:** Vedtatt

**Arkivsak:** 02/05809 - 005 (006130/03)  
**Tittel:** SAKSPROTOKOLL: ENDRINGER I INDUSTRIKON...  
VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN HJEMFALL

### Behandling:

#### Det ble protokollert:

Odd Arild Kvaløy fremmet følgende endringsforslag til pkt.4:

....Ordet "rettigheter" endres til ordet "eierandeler"....

#### Votering:

Innstillingen med O.A. Kvaløys endringsforslag til pkt. 4: Tiltres enstemmig.

#### Vedtak:

1. Rogaland fylkeskommune slutter seg til høringsuttalelsen fra Samarbeidende kraftfylke.
2. Rogaland fylkeskommune ser positivt på at det er besluttet opprettet et lovutvalg som skal utrede spørsmålet om endringer i konsesjonslovgivningens regler om hjemfall og konsesjonstid m.v.
3. Lovutvalget bør gis en sammensetning og et mandat som Samarbeidende kraftfylke har foreslått, jf vedlegg, side 10, punkt 5, og tilstrekkelig tid til utredningsarbeidet.
4. Rogaland fylkeskommunes eierandeler i Ulla-Førreverkene forutsettes ikke å omfattes eventuelle nye regler om konsesjonstid og hjemfallsrett.

*Odd Arild Kvaløy*  
*Utvalgsleder*

---

Postadresse:  
Postboks 130  
4001 STAVANGER

Besøksadresse  
Arkitekt Eckhoffst. 1  
STAVANGER

Telefon 51 51 68 98  
Telefaks 51 51 69 06

# FYLKESRÅDMANNEN I ROGALAND

Vedlegg 2 av 2  
Sak: 02/2357/167

Fylkesutvalget

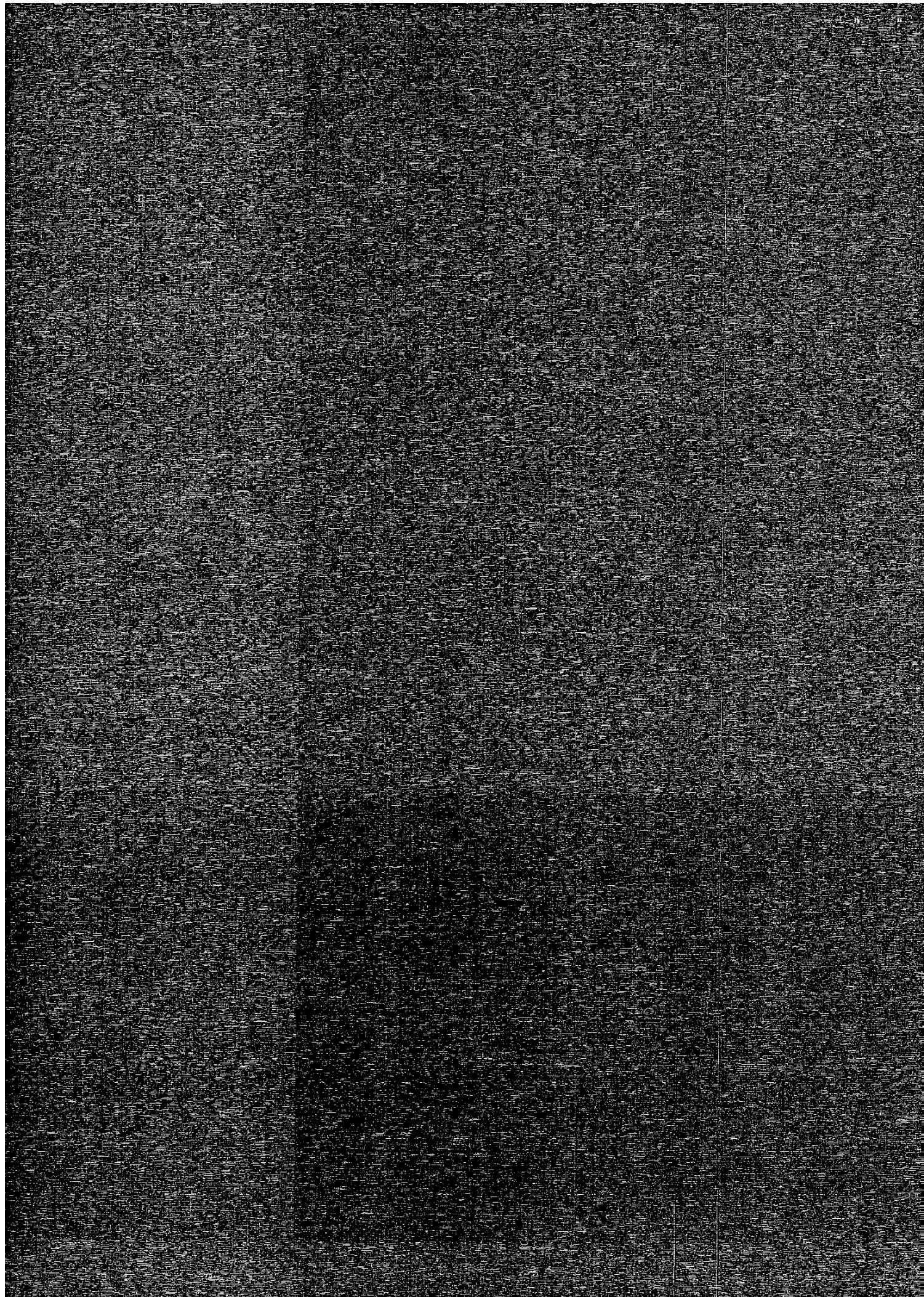
Saksnr.: FU-0042/03  
Møtedato: 10.03.2003

## ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN- HJEMFALL

Saksgang:	Møtesaksnr.:	Utvalg:	Møtedato	Votering:
	0042/03	FU	10.03.2003/	

### Innstilling:

1. Rogaland fylkeskommune slutter seg til høringsuttalelsen fra Samarbeidende kraftfylke
2. Rogaland fylkeskommune ser positivt på at det er besluttet opprettet et lovutvalg som skal utrede spørsmålet om endringer i konsesjonslovgivningens regler om hjemfall og konsesjonstid m.v.
3. Lovutvalget bør gis en sammensetning og et mandat som Samarbeidende kraftfylke har foreslått, jf vedlegg, side 10, punkt 5, og tilstrekkelig tid til utredningsarbeidet.
4. Rogaland fylkeskommunes rettigheter i Ulla-Førreverkene forutsettes ikke å omfattes av eventuelle nye regler om konsesjonstid og hjemfallsrett.



## SAKSUTREDNING:

---

<b>Vedlegg:</b>	Trykte vedlegg:	
	Utrykte vedlegg:	
<b>Saksforb.:</b>	Høringsinstanser, AMU:	Andre:
<b>Oppfølging:</b>	Utskrift til:	
	Ansvarlig for oppfølging:	Juridisk seksjon

---

### ENDRINGER I INDUSTRIKONSESJONSLOVEN OG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN – HJEMFALL M.V.

Etter at ESA, EFTAS's overvåkinsorgan, hadde stilt spørsmål om konsesjonslovgivningens regler om konsesjonstid og hjemfall for privateide kraftverk i Norge er i samsvar med EØS-avtalen, har Olje- og Energidepartementet (OED) sendt på høring forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

Forslaget går bl.a. ut på at hjemfallsretten skal omfatte kraftverk som eies av kommuner, fylkeskommuner og statsforetak, og at disse offentlig eide kraftverkene skal tilfalle staten om 75 år, uten erstatning til eierne (det såkalte eiernøytrale hjemfall).

Høringsnotatet ligger i sin helhet på internett, jf [www.odin.no/oed](http://www.odin.no/oed).

Rogaland fylkeskommune eier selv ingen kraftverk. Det ses bort fra at fylkeskommunen etter en avtale med staten har 15% av statens rettigheter i Ulla-Førreverkene, jf FT-sak 96/84. Det forutsettes at eventuelle lovendringer ikke får betydning for denne avtalen.

Kommuner i Rogaland eier, enten selv eller gjennom selskaper som i sin helhet eies av kommuner, kraftverk med en årlig produksjon i størrelsesorden 6 TWh. Disse kraftverkene har en markedsverdi på minst 12 milliarder kroner. Det er derfor all grunn for fylkeskommunen til å engagere seg i spørsmålet om avvikling av hjemfallsinstituttet.

Rogaland fylkeskommune har siden 1992 vært medlem i Samarbeidende kraftfylke (SKF) som har utarbeidet et utkast til uttalelse som vedlegges. Utkastet har vært forelagt SKF's politiske styringsgruppe.

Fylkesrådmannen viser til utkastet fra SKF og tilrår at dette legges til grunn for fylkeskommunens uttalelse. OED har allerede bestemt at det blir opprettet et lovutvalg som også SKF foreslår. Dermed gjenstår det at utvalget får en sammensetning og et mandat som SKF forelår.

Det ligger en antydning i forslaget til mandat, jf vedleggets punkt 5 d) sjette strekpunkt, om at departementets forslag til lovendringer går lengre enn nødvendig for å tilfredsstille kravet fra ESA om like konkurransevilkår. Hvis ESA skulle kreve en viss fremdrift når det gjelder sitt krav, bør man likevel kunne vente med mer omfattende lovendringer som er temmelig vidtrekkende, til lovutvalget har hatt tilstrekkelig tid til å utrede disse.

**Forslag til vedtak:**

1. Rogaland fylkeskommune slutter seg til høringsuttalelsen fra Samarbeidende kraf fylke.
2. Rogaland fylkeskommune ser positivt på at det er besluttet opprettet et lovutvalg som skal utrede spørsmålet om endringer i konsesjonslovgivningens regler om hjemfall og konsesjonstid m.v.
3. Lovutvalget bør gis en sammensetning og et mandat som Samarbeidende kraftfylke har foreslått, jf vedlegg, side 10, punkt 5, og tilstrekkelig tid til utredningsarbeidet.
4. Rogaland fylkeskommunes rettigheter i Ulla-Førreverkene forutsettes ikke å omfattes av eventuelle nye regler om konsesjonstid og hjemfallsrett.

Liv Fredriksen

John Gustav Nessa

## Høyrings sak – endringar i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova, underlag for høyringsuttale

### 1. Kva saka gjeld

Olje- og energidepartementet har i brev dagsett 29.11.2002 sendt ut forslag til endringar i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova til høyring med frist 28.02.2003. Fristen er seinare forlenga til 31.03.2003.

Saka gjeld den framtidige forvaltninga av den norske vasskraftformuen, og fordelinga av verdiane mellom offentlege og private aktørar, og mellom norske og utanlandske interesser. Saka har også betydning for norske forbrukarar, både den alminnelege forbrukar og kraftintensiv industri.

### 2. Bakgrunn

Vasskrafta er ein svært verdifull naturressurs pga. at den produserer store mengder høgverdig energi til låge kapital- og miljøkostnader. Vasskrafta er ein unik naturressurs ved at den er sjølvfornyande, i motsetning til konkurrerande energi-produksjon som gass, olje og kol, som er eingongsressursar og som etter kvart vil bli brukt opp. Føreset at det er hald i at CO2 er eit alvorleg miljøproblem, må ein rekne med at vasskrafta sin miljømessige verdi vil auke vesentleg i framtida. Dagens omsetjingsverdi for den offentleg eigde delen av norsk vasskraft er av storleiksorden 200-250 mrd. kr, ut frå dei prisar som har vore oppnådd ved omsetjing av kraftverk hittil. Framtidige omsetjingsverdiar er ukjende.

Verdiskapinga frå vasskrafta kan sikrast for Norge ved, gradert etter medrekna grad av å vere robust:

1. Eigaravkastning
2. Heimfall og konsesjonskraft (konsesjonsbestemte ordningar)
3. Skattar og avgifter
4. Billeg kraft til forbrukarane

I dag er ca. 85 % av kraftverka eigd av norske offentlege eigarinteresser, dvs. kommunar, fylkeskommunar og staten. Kraftverk i privat eige tilfelle staten vederlagsfritt når konsesjonsperioden går ut, i samsvar med konsesjonslovene. Konsesjonslovgjevinga vart innført i 1909 for å sikre at vasskrafta ikkje hamna på utanlandske hender. Regelverket har fungert eit heilt sekel, men er no under press pga. innføring av marknadsbasert kraftomsetning og pga. EØS- avtalen med krav om

like konkurransevilkår. Ein må rekne med at forholdet til EU er underliggande, der Norge er interessert i marknadstilgang og EU i naturressursar.

Kva slag ordningar som er dei mest robuste må diskuterast. I denne diskusjonen må ein ta høgde for at Norge på sikt kan kome med i EU, at dei framtidige eigande selskapa i Europa vil vere vesentleg større og sterkare enn dagens norske selskap, og at den norske staten sitt mynde til å bestemme over eigne saker kan bli redusert i byte mot innflytelse i avgjerdsorgan i EU.

Saka er viktig for ressursdistrikta. Naturressursane er sjølve livsgrunnlaget for ressursdistrikta. Ressursdistrikta har i dag liten kontroll over naturressursane og dermed eige livsgrunnlag. Kontrollen av naturressursar som har noko verdi, er i stor grad overtekne av staten, og verdiskapinga blir i stor grad ført ut av distrikta. I staden får distrikta tilbakeføring av midlar frå staten. Dette må sjåast på som ei mindre robust ordning for distrikta på lang sikt.

Denne saka, om endring i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova, kan brukast til å svekke ressursdistrikta ytterlegare, eller til å styrke dei. Ein del av ressursdistrikta eig noko av vasskrafta sjølve. Desse opplever saka som ei klar svekking for sin del.

### 3. Høyringsdokumentet

#### 3.1 Initiativet fra ESA, jfr. EØS-regelverket

Bakgrunnen for det høyringsbrevet som departementet har sendt ut, ser ut til å vere ESA sin "Reasoned Opinion" av 20. februar 2002. Det heiter mellom anna i brevet:

"...that by maintaining in force measures, as laid down in the Act No. 16 of 14 December 1917, which grant a limited concession on the acquisition of waterfalls for energy production to private and public undertakings from other Contracting Parties to the ESA Agreement and require them to return all installations to the State, without compensation, at the expiry of the concession, to the exclusion of Norwegian public undertakings which benefit from concessions for an unlimited period of time, Norway has infringed Articles 31 and 40 of the EEA Agreement." <sup>1</sup>

Departementet sitt høyringsbrev gjev likevel inntrykk av at ESA sitt initiativ er heilt marginalt i forhold til det lovendringsforslaget som ligg føre. Det vert vist til at departementet i høyringsbrevet berre omtalar brevvekslinga mellom OED og ESA uten nærare kommentarar, jfr. høyringsbrevet pkt. 3.2.5.

Det er like fullt Samarbeidande kraftfylke (SKF) sitt syn at den bakanforliggjande og reelle grunnen for dei lovendringsforslaga som no vert fremja, er EØS-lovgjevinga og

<sup>1</sup> "...at ved å behalde i kraft bestemmelsar, slik det er heimla i Lov nr.16 av 14. desember 1917, som tillet avgrensa konsesjon ved erverv av vassfall for energiproduksjon til private, og offentlege verksemdar frå andre avtalepartar til EØS-avtalen, samt forpliktar dei til å tilbakeføre alle installasjonar til Staten vederlagsfritt ved utløpet av konsesjonsperioden, (likevel) med unntak for norske offentlege verksemdar, som nyt godt av konsesjonar for ein tidsavgrensa periode, har Norge brote artikkane 31 og 40 i EØS-avtalen".



at det er nødvendig for Norge å tilpasse seg denne. Dei krav som følgjer av EØS-lovgjevninga og ESA sine merknader, bør difor vere styrende for kva for lovendringer som kan komme på tale.<sup>2</sup>

SKF vil tilføye at det er vanskeleg å sjå at Norge kan få medhald i at regelverket for utnytting av vasskraftressursane (industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova) ikkje er omfatta av EØS-regelverket slik dei norske styresmaktene no hevdar, jfr. OED sitt brev til ESA av 28. november 2001.

SKF har i denne samanhengen merka seg at OED tidligere har lagt eit anna syn til grunn, jfr. lov av 27. november 1992 nr. 119, som vart vedteken for at energilovgjevninga skulle harmonere med EØS-avtalen. Norske styresmakter legg der sjølv til grunn at konsesjonslovgivinga ikkje kan ha reglar som inneber forskjellsbehandling ut frå nasjonalitet, sjå Ot prp nr 82 (1991-1992) side 5. Sjølv om norske styresmakter også den gangen meinte at reglane om konsesjonstid og heimfall ikkje var berørte av EØS-avtalen, var ikkje grunngevinga då slik den som blir brukt no – nemleg at heile naturressursområdet er unnateke med heimel i EØS-avtalen sine artikkelar 1 og 125.

SKF legg difor til grunn at konsesjonslovgivinga også når det gjeld reglane om konsesjonstid og heimfall, må bringast i samsvar med EØS-regelverket. Etter SKF sitt syn er et det uheldig dersom EØS-avtalen sin betydning for endringsforslaga blir tilslørte overfor Stortinget. I det minste må det vere ein grundig gjennomgang av ESA sine synspunkt i ein proposisjon.

### 3.2 Departementets sitt endringsforslag

Departementet føreslår i høyringsbrevet å endre ei rekkje bestemmelsar i vassdrags- og industrikonsesjonslovene. Som det framgår nedanfor, går SKF inn for at det blir sett ned eit breiare samansett lovutval som skal gjere ei nøyare og grundigare vurdering, av dei eventuelle nødvendige endringane som må gjennomførast i disse lovene.

SKF vil difor i det følgjande konsentrere seg om høyringsbrevet sine sentrale endringsforslag, nemleg innføring av ei generell tidsavgrensa konsesjonstid på 75 år frå endringslova vert sett i kraft, kombinert med at gjeldende konsesjonar utan tidsavgrensing, vert gjort tidsavgrensa. Samtidig skal det innførast heimfallsrett også for eksisterande tidsavgrensa konsesjonar. Det vert vist til høyringsbrevet kap. III – Særskilte endringsbestemmelsar. SKF tek atterhald om å kome tilbake til andre spørsmål på eit seinare tidspunkt, eksempelvis departementet si oppfatning, som SKF ikkje deler, om at heimfall kan innførast for fylkeskommunale konsesjonar utan at det utløyser erstatningsplikt.

### 3.3 Departementet si grunngeving for lovendringsforslaga

SKF vil nedanfor kommentere departementet sine grunngevingar for lovforslaget:

---

<sup>2</sup> Grunnleggande er og sjølv sagt også å sikre at ein rettmessig del av verdiskapinga av vasskrafta blir verande i Norge.

### 3.3.1 Langsiktig nasjonal handlefridom og ressursforvaltning (høyringsbrevet s. 28-29)

Departementet legg til grunn at vassdraga er ein felles ressurs som over tid bør vere underlagt offentleg styring og kontroll.

SKF er udelt samd i dette synspunktet og også i at dette talar sterkt for ikkje å avvikle heimfallsinstituttet. Skatte- og avgiftslovgivninga samt reguleringslovgivninga vil vere mindre effektiv enn heimfall for å oppnå desse måla.

Derimot er det ikke lett å sjå at avvikling eller betydeleg reduksjon av den offentlege eigarskapen i kraftsektoren, som i dag utgjer ca. 85% av produksjonskapasiteten, styrker offentleg styring og kontroll.

Tvert imot er det klart at den offentlege eigarskapen i sektoren – herunder den fylkeskommunale – er den mest effektive måten å sikre offentlig styring og kontroll på. Heimfall gir slik kontroll med kraftressursene ein gang kvart 75. år etter lovforslaget, medan offentleg eigarskap gir kontinuerleg styring og kontroll.

SKF kan ikke sjå at styrings- og kontrollomsynet på nokon måte kan vere grunngeving for avvikling av eksisterande tidsavgrensa konsesjonar utan heimfall for offentlege konsesjonærar. Etter lova kan vilkåra for tidsavgrensa konsesjonar takast opp til almen vurdering kvart femtiande år. Dette er uttrykkeleg uttala i Ot.pr.nr. 50(1991-1992) s. 108 for konsesjonar gitt før 1959. Det same gjeld i medhald av konsesjonsvilkåra for konsesjonar gitt etter 1959.<sup>3</sup>

Grunngjevinga for at lovgjevar i si tid opna for offentlege konsesjonar utan tidsavgrensing, var nettopp at behovet for offentleg styring og kontroll alt var ivareteken i kraft av eigarskapen. Heimfall var difor unødvendig. Den fylkeskommunale eigarskapen til vassdragsressursane er eit element i realiseringa av fellesskapet sin eigarskap til dei same ressursane, eit omsyn som departementet korrekt framhever betydninga av.

### 3.3.2 Desentralisering og lokal styring av ressursane

Departementet sitt lovforslag inneber ei sentralisering av den offentlege styringa av vassdragsressursane.

Langt større verdiar enn etter det eksisterende regimet vil frå tid til anna tilfalle staten som den totalt dominerande rettshavar til heimfalne verdier. Primærkommunane sin andel i heimfall er føreslått prosentvis redusert. Fylkeskommunane skal framleis stå uten rettar til heimfalne kraftverk, fall og reguleringsrettar. Samtidig misser kommunane og fylkeskommunane over tid alle eigarrettar til dei same ressursane.

Høyringsbrevet inneheld inga grunngeving for at den offentlege styringa skjer betre på statleg enn på fylkeskommunalt og/eller kommunalt nivå.

Likevel heiter det i høyringsbrevet:

*”Gjeldende lovverk med hjemfall av kun en mindre andel av den totale kraftproduksjonen gir mindre mulighet til helhetlig vurdering av*

<sup>3</sup> Revisjon vart i 1992 hjemla i vassdragsreguleringslova § 10 nr. 3 og industrikonsesjonslova § 5a.

*ressursbruken. Heimfall i den nåværende form er derfor mindre tilfredsstillende som styringsinstrument.*” (Høyringsbrevet s. 29)

Etter som auka heimfall må gå på kostnad av offentleg eigarskap, er resonnementet vanskeleg å følgje. Det føreset at offentlege eigarskap i kombinasjon med revisjonsadgang for konsesjonsvilkår gir dårlegare høve til styring enn heimfall.

I dei seinare åra har det såkalla subsidiaritetsprinsippet blitt allment akseptert. Avgjerder bør takast på så lavt nivå i forvaltninga som mogeleg, og så nær dei som blir direkte berørte som mogeleg. Sentralisering har så å seie bevisbyrda. Departementet gjer ikkje noko forsøk på å oppfylle denne.

SKF sitt syn er at verdien av kraftressursane bør bli verande i alle fall delvis lokalt, og det same gjeld ressursstyringa. Sentraliseringskreftene i marknaden under dagens energilovgjeving er i seg sjølv sterke nok. Desse kreftene treng ikkje assistanse av tidsavgrensa konsesjonar og heimfall for fylkeskommunalt eigde kraftverk.

### **3.3.3 Grunnrente og offentlege inntekter (høyringsbrevet s. 29 – 30)**

SKF deler departementet sitt syn på at ”grunnrenta” bør tilfalle fellesskapet. Det er vel også naturleg å identifisere fellesskapet med det offentlige.<sup>4</sup> Det er likevel vanskeleg å sjå at staten i motsetning til fylkeskommunane og kommunane, utgjer det offentlige eller fellesskapet.

Etter SKF sitt syn er grunnrenteomsynet fullt ut ivareteke for vasskraftressursar med fylkeskommunalt eigarskap etter dagens regelverk. Lovforslaget inneber at større deler av vasskraftressursane vil komme under kontroll av private eller utenlandske offentlege aktører over tid. Ettersom departementet sitt resonnement føreset at andre verkemiddel, så som skattar og avgifter ikkje er tilstrekkeleg til å inndra grunnrenta, betyr det at grunnrenteomsynet vert svekka ved det lovforslaget som vert fremja. Heimfall vil aldri kunne bli ei like effektiv inndragning av grunnrenta som offentleg eigarskap til naturressursane.<sup>5</sup>

### **3.3.4 Ressursbruk og konkurranse i kraftsektoren (høyringsbrevet 30 – 32)**

Departementet framfører under dette punktet fleire argument for lovendringsforslaget.

#### **3.3.4.1 Gjere det mogeleg for kommunar og fylkeskommunar å realisere ”mye bundet kapital i vannkraftproduksjonen”**

SKF er einig i at kommunar og fylkeskommunar bør ha høve til, dersom det er ønskjeleg, å frigjere kapital som er bunden i kraftproduksjonen. SKF kan likevel ikkje sjå at dette verken må eller bør oppnåast ved å avvikle fylkeskommunane sine tidsavgrensa konsesjonar utan heimfall kombinert med ny 75-års konsesjonstid. Departementet synest å meine at eit slikt nytt regime vil vere ein styrke for fylkeskommunane.

<sup>4</sup> Grunnrenta kan også tilfalle fellesskapet ved forbrukarane gjennom låge kraftprisar.

<sup>5</sup> Departementet har likevel ikkje grunngeve nærare på kva slag måte heimfall for fylkeskommunale og andre offentlege verk har å seie for inndraging av grunnrenta. Det må i tilfelle analyserast nærare kor mykje grunnrente som blir inndregen gjennom andre system slik som skattlegging.

Departementet sitt resonnement botnar, etter det SKF forstår, i at samtlege eksisterande konsesjonar vil bli gitt ny konsesjonstid på 75 år frå det tidspunktet lovendringa trer ikraft. Ettersom ervervar overtek dei opprinnelige konsesjonsvilkåra, jfr. industrikonsesjonslova § 2 fjerde ledd nr. 22 andre punktum, vil kjøparar ha incitament til å erverve kraftverk frå det offentlege særleg i startfasen av ein ny konsesjon, og offentlege eigarar vil ha et auka incitament til å selje. Dette angjeveleg i motsetning til regelverket i dag.

Lovendring er likevel etter SKF sitt syn ikkje nødvendig for å nå dette målet. Det følgjer som nemnt alt av gjeldande rett at ervervar i utgangspunktet overtek seljars konsesjonsrettslege posisjonar. Ved erverv frå offentlege eigarar er det til vanleg rekna med at private likevel ikkje kan overta den offentlige eigarens tidsavgrensa konsesjon, då det ville stride mot lova sine grunnprinsipp, jfr. industrikonsesjonslova § 2 fjerde ledd nr. 17 som set 60 år som maksimal konsesjonstid for private konsesjonærar. Det føl av lova § 2 fjerde ledd nr. 22 tredje punktum at konsesjonsvilkåra for den private ved overdraging må avgrensast til 60 år.

Etter lovverket er det likevel inga plikt til å avgrense den private erververaren si konsesjonstid til 60 år rekna frå den offentlege eigaren sitt konsesjonstidspunkt. Ei slik lovforståing eller forvaltningspraksis med heimel i lova sin § 2 fjerde ledd nr. 17 har til no sett ei effektiv sperre for sal av dei fleste offentlig eigde kraftverk til andre aktørar enn offentlege ervervarar.

SKF er kjent med at departementet har teke det standpunktet at konsesjonstida for private ervervarar etter regelverket i dag vil bli berekna på denne måten. Dette har effektivt sperra for offentlig sal av kraftverk til private. Det framstår som eit paradoks at den situasjonen som langt på veg er skapt av OED, no skal tene som grunngeving for å fråta fylkeskommunar og kommunar retten til tidsavgrensa konsesjonar utan heimfall. Dersom departementet ønskjer å oppmuntre til sal av kraftverk i offentlig sektor, kan dette langt på veg oppnåast innafor ramma av lovgivning i dag ved at departementet signaliserer ein annen forvaltningspraksis enn det har gjort til no. Under ingen omstende er innføring av tidsavgrensa konsesjon og heimfall for offentlig eigde verk nødvendig. Det er tilstrekkeleg eventuelt å forlengje ikkje-offentlege eigarar si konsesjonstid fra 60 til 75 år og fastslå at ny konsesjonstid vil bli berekna frå ervervstidspunktet.

#### 3.3.4.2 Privatiseringsomsynet

Departementet si grunngeving omtala ovanfor (under pkt. 3.3.4.1) føreset at det er ønskjeleg å leggje forholda til rette for sal av dei offentlig eigde kraftverka til private aktørar i inn- og utland eller utenlandske offentlig eigde aktørar. SKF er sterkt kritisk til eit slikt utgangspunkt. Som departementet framhevar, er Statkraft berre i avgrensa grad aktuell på kjøparsida, ettersom selskapet ved vidare oppkjøp av norske kraftinteresser fort vil få ei for dominerande stilling i den norske marknaden. Dette er alt eit problem, jfr. blant anna handteringa av Statkraft sitt oppkjøp av 45 % av aksjane i Agder Energi AS. Det vert vist til høyringsbrevet s. 31.

Etter SKF sitt syn vil aktuelle kjøparar i praksis vere utanlandske store aktørar innen kraftbransjen. Berre desse har den nødvendige kapital og kompetanse til å gå tungt inn på eigarsida i den norske kraftmarknaden. Ei slik utvikling vil sterkt redusere

fellesskapet sine sjansar for kontroll med norske energiresursar og radikalt bryte med den snart 100-årige politikken som vart knesett ved vedtaking av konsesjonslovene av 1909.

Under alle omstende stiller SKF seg kritisk til at departementet meiner å gjere fylkeskommunane ei teneste ved å innføre tidsavgrensa konsesjon og heimfall, og dermed gje desse eit sterkt incitament til å selje seg ut av kraftsektoren. Forslaget synest å ha eit sterkt islett av å setje fylkeskommunane i ein økonomisk tvangssituasjon ved at eigartida blir tidsavgrensa og at verdien av ei realisering dermed blir redusert år for år etter kvart som ein nærmar seg utløpet av konsesjonstida.

### 3.4 EØS-avtalen

Når ein ser bort frå EØS-avtalen, framstår dei svært omfattande endringsforslaga som tynt grunnjevne.

Innføring av heimfall for offentleg eigde kraftverk er i direkte strid med nokre av dei sentrale omsyna som blir anført (nasjonal handlefridom, ressursforvaltning og grunnrenteinntekter), medan andre kan ivaretakast ved langt mindre inngripande endringar uten å avvikle offentlege konsesjonærar sine tidsavgrensa konsesjonar utan heimfall (ressursbruk og konkurranse i kraftsektoren).

Isolert sett tilseier ei marknadstilpassa kraftnæring at alle aktørar har like vilkår, men dette omsynet må vegast mot andre langt meir tungtvegande omsyn, slike som nasjonal handlefridom og ressursforvaltning. Omsynet til like konkurransevilkår vil også langt på veg vere ivareteke ved at nye konsesjonar vert underlagt same regelverk uavhengig av om søkjaren er offentleg eller privat.

SKF meiner difor at eventuelle endringar i konsesjonslovgivninga av eit slikt omfang som er foreslått, må utgreiast langt grundigare enn det blir lagt opp til. Det bør nedsetjast eit breitt samansett lovutval som kan gå gjennom alle sider av saka, der fylkeskommunane som viktige partar i saka er innstilte på å bidra og delta.

På grunn av at lovendringsforslaget framstår som svært svakt grunnjevne lausrive frå ESA-initiativet, ønskjer SKF å knytte einskilde ytterlegare kommentarar til behovet for tilpassing til EØS-regelverket.

Gitt at EØS-avtala skal leggjast til grunn, er det SKF sitt syn at den ikkje stiller krav om endringar i gjeldande tidsavgrensa konsesjonar. Dette gjeld særleg konsesjonar som er gitt før Norge slutta seg til EØS 1. januar 1994.

Det er sikker rett at EØS-avtalen sine ikke-diskrimineringspåbud berre verker framover i tid. Det inneber at tidsavgrensa konsesjonar som er gjevne før 1. januar 1994, ikkje er i strid med EØS-avtaleverket. Dei kan følgjeleg heller ikke kravast fjerna eller endra med heimel i EØS-avtalen. Det synest også å vere ESA si oppfatning når det heiter i konklusjonen i brev av 20. februar 2002 at "...by

*maintaining in force*<sup>6</sup> ...” føreligg avtalebrot fra Norge si side. Ordlyden inneber at det er tida framover som tel, ikkje kva som vart gjort historisk.<sup>7</sup>

Konsekvensen av dette er etter SKF sitt syn at EØS-regelverket er ivareteke ved det såkalla transaksjonsalternativet som er drøfta i høyringsbrevet pkt. 3.3.2. Det betyr ikkje at SKF på det noværande tidspunkt vil gå inn for denne løysinga, men det er openbert eit alternativ som fortener ei grundigare vurderingen enn det som til no er gjort.

## 4. Andre moment

### 4.1 Ein stor del av dei norske kraftverka vil truleg få utanlandske eigarar

Som nemnt i kap. 3 vil ein konsekvens av OED sitt forslag truleg bli at ein stor del av kraftverka vil få utanlandske eigarar. Det er fleire årsaker til dette. Ei årsak er at dei noverande eigarane etter dept. sitt forslag om vederlagsfritt heimfall, vil bli utan kapital til å kjøpe tilbake kraftverka. Ei anna årsak er at i ein situasjon der kraftverka er forventa å gå ned i verdi pga. framtidig heimfall, vil kraftverkseigar ha incitament til å selje for å unngå verditap. Ei tredje årsak er at Statkraft, som til no har vore det einaste selskapet som har hatt kapasitet til å kjøpe opp kraftverk i Norge, ikkje får lov til å ekspandere meir innanlands av omsyn til konkurransen i kraftmarknaden.

### 4.2 Netto kapitalstraum ut av landet.

Dersom kraftverka får utanlandske eigarar, så vil det bli kapitalstraum både inn og ut av landet. Kapitalstraum inn til landet vil oppstå ved at dei norske interessene som sel kraftverk, får betaling for dei. Ved ordningar ved heimfall vil det bli kapitalstraum inn til landet, dersom kraftselskapa vert auksjonert ut og utanlandske interesser kjøper dei. Kapitalstraum ut av landet vil oppstå pga. at norske forbrukarar heile tida må kjøpe kraft for å dekke sitt daglege og heilt nødvendige energibehov. Det må bli ein netto kapitalstraum ut av landet, elles ville ikkje utanlandske eigarar vere interesserte i å kjøpe kraftverka. Kapitalstraumen ut av landet kan bli formidabel dersom heimfallsinstituttet fell bort, og denne modellen bør avvisast mellom anna av den grunn. Men også OED sitt forslag vil gje netto kapitalstraum ut av landet, avhengig av konsesjonstida si lengde. Kapitalstraum ut av landet ville sjølvsagt også vere avhengig av kraftprisnivået. I ein situasjon med knapphet på energi og høge prisar, vil kapitalstraumen ut av landet kunne bli betydeleg.

### 4.3 Vil Norge vere i stand til å forsvare heimfallsretten som medlem i EU?

<sup>6</sup> behalde i kraft

<sup>7</sup> Spørsmålet er likevel om eldre offentlige konsesjonar skal takast i betraktning ved vurdering av om den etablerte situasjon som no føreligg, er diskriminerande. Det ville i så fall innebære at ikkje-diskriminering inneber eit krav om at nye konsesjonar skal gjevast på like gunstige vilkår som dei eldre offentlege konsesjonane. Slik kan EØS-avtalen sine artklar 31 og 40 ikke forståast. I så fall ville avtaleverket setje svært strenge restriksjonar på næringslovgjevinga generelt framover i tid. EØS-avtalen sine krav er ivaretekte ved at konsesjonar som blir gjevne no eller som er gjevne etter 1. januar 1994, er underlagt eit ikkje-diskriminerande regime. For utdjuping vert det vist til utgreiing datert 13. mai 2002 ved Ulf Hammer, Hans Petter Graver og Henrik Bjernebye.

Vi har ikkje noko oppfatning av dette spørsmålet, men saknar ei analyse/utgreiing av kor vidt Norge (den norske stat) vil vere i stand til å forsvare heimfallsretten, spesielt dersom Norge blir med i EU. Ein må då ta høgde for ein situasjon der norsk kraftproduksjon kan vere eigd av store utanlandske selskap, som igjen har tunge statlege eigarinteresser i sine land, som igjen sit i besluttande organ i EU. Vår oppfatning er at ein ikkje må ta for lett på desse spørsmåla. Når det gjeld kraft, vert det vist til at ved inngåinga av EØS-avtalen, var det forkjøpsretten som skulle løyse alle problem. Vidare vert det vist til situasjonen no, der Norge avviser ESA sine krav, men likevel set i gang med eit omfattande arbeid med omstrukturering av norsk kraftforsyning.

#### 4.4 Ertstatning etter noverdimetoden kan gje for lite utteljing for langsiktige verdiar

Noverdimetoden, slik den vanlegvis blir brukt i økonomiske berekningar, gjev om lag same resultat om ein reknar på 30-40 år og uendeleg tid. Det vil t.d. seie at ein likestiller det å selje eit kraftverk for all framtid, med å leige det same kraftverket ut for ein periode for 30-40 år til om lag same prisen. Ved bruk av metoden må det gjerast føresetnader om framtidig rente, kraftprisar etc..

Vasskrafta har truleg enno ikkje fått sin verkelege marknadsmessige, miljømessige og ressursmessige verdi. Dagens prisar er prega av at Statkraft reelt sett har vore einaste tilbydar. Vasskrafta har heller ikkje som ei rein energikjelde fått sin miljø-messige verdi, jfr. Kyoto / CO2-problematikk. Vasskrafta har heller enno fått sin ressursmessige verdi, dvs. meirverdi pga. at vasskrafta er sjølvfornyande, samanlikna med konkurrerande energikjelder som for ein stor del er lagerressursar. Verdiauken pga. dei to siste forholda kan bli betydeleg.

Dersom offentleg eigde kraftverk blir underlagt heimfall, må det lagast opplegg som gjev skikkeleg vederlag på føremålstenleg tidspunkt for berørte partar.

#### 4.5 Uheldig at mange kraftverk vil heimfalle på ein gong

Etter dept. sitt forslag vil alle kraftverka i utgangspunktet tilfalle staten 75 år etter at lovendinga er iverksett. Det betyr at i utgangspunktet er verdiar på 200-250 mrd. kr<sup>8</sup> i omløp på ein gong. Det betyr igjen at dersom dei heimfalne kraftverka skal auksjonnerast ut, må kjøparane reise 200-250 mrd. kr i kapital på ein gong, noko som truleg vil utelukke alle norske eigarmiljø. Sjølv om dette beløpet kan bli delt og kome på to tidspunkt ved hjelp av mekanismen om føregripe heimfall, vil det likevel vere snakk om betydelege beløp. Utgangspunktet for ovannemnde summar er dagens prisar på kraftverk.

#### 4.6 For smal tilnærming til så store problemstillingar

Etter SKF si vurdering legg dept. for mykje og einsidig vekt på jus og samfunnsøkonomi, og for lite vekt på andre faktorar som saka har konsekvensar for. Td. omfordelingseffektar mellom distrikt og sentrale strok, og omfordelingseffektar mellom kommunar, fylkeskommunar og staten. Og omfordelingseffektar mellom folk flest og kraftverkesigarane.

<sup>8</sup> Basert på dagens prisar for omsetjing av kraftverk, dvs. (2,00 – 2,50) kr/kWh.

#### 4.7 Norge bør løyse noverande energiforsyningsproblem før nye omleggingar vert sett i verk

Vi har nett bak oss ein vinter med lite kraft og høge energiprisar. Denne situasjonen har ikkje oppstått tilfeldig, men er eit resultat av energipolitikken. Det er for lite kraft i marknaden i høve til etterspørselen pga. at Norge stogga kraftutbygginga på 80-talet. I eit marknadsbasert system må energiprisane bli høge når etterspurnaden blir mykje større enn tilbodet. Den offentlege debatten har vist at korkje forbrukarane eller politikarane er komfortable med denne situasjonen.

Før nye gjennomgripande endringar i energisektoren vert sette i verk, må det vere fornuftig å løyse dei problema ein er oppe i. Spesielt må Norge forholde seg til korleis problemet med tørrårssikring skal løysast. Før ein har klart føre seg kva som bør gjerast, bør ein vere avventande med å legge opp til ei utvikling som vil føre til at kraftverka får utanlandske eigarar. Store utanlandske eigarar vil neppe vere enklare å handtere enn norske eigarar i slike spørsmål.

### **5. Konklusjonar**

- a) Etter Samarbeidande kraftfylka (SKF) si vurdering gjev ikkje det omsende høyringsdokumentet grunnlag nok til å forholde seg til ei så stor og viktig sak.
- b) Ut frå det materialet som føreligg vil SKF i alle høve gå imot overgang frå tidsavgrensa konsesjonar til tidsavgrensa konsesjonar for alle offentleg eigde kraftverk. SKF vil og gå mot OED sitt forslag om vederlagsfritt heimfall for alle offentleg eigde kraftverk. SKF vil og gå mot forslag om å avvikle heimfallsinstituttet.
- c) SKF ber om at saka vert utsett og at det vert nedsett eit lovutval for å utgreie saka i ein breiare samanheng. I eit slikt lovutval bør berørte partar vere representert, herunder EBL, LVK, KS, Samarbeidande kraftfylke og forbrukarorganisasjonane.
- d) Eit slikt lovutval bør blant anna greie ut:
  - Kva skal til for å skape konkurransedyktige norske eigarmiljø.
  - Alternative løysingar med og utan heimfall.
  - Skikkeleg vederlag til noverande eigarar dersom heimfall.
  - Korleis heimfalne verdiar skal fordelast, eksplisitt om fylkeskommunane skal ha rettar.
  - Fordelar og ulemper med utanlandsk eigarskap i norsk kraftsektor.
  - Kva som skal til for å tilfredsstille EØS/ESA sitt krav til like konkurransevilkår.
  - Kraftoppdekking i tørrår sett i høve til eigarskap og konsesjonslovene.
  - Vurdere kor robuste dei ulike ordningar er.
  - Vurdere konsekvensar for norske forbrukarar.
- e) Utvalet må ha ressursar til å dekke alle kostnader og få utført dei eksterne utgreiingane det meiner er nødvendig.