

**Utvalgssak**

Utvalg	Sak	A nr.	Møtedato
Fylkesutvalget	18/2003		27.02.2003
Saksnr.:	02/4682		
Filnavn:	torkon-20030207-hjemfall		

Høring - Endring i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven - hjemfall

Vedlegg : Hørings sak - endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven
Høring av forslag til endring i reglene i hjemfall, KS og KS bedrift
Landssamenslutningen for vasskraftkommunars syn på forslaget

Hva saken gjelder

Olje- og energidepartementet (OED) sendte den 29. november 2002 ut forslag til endringer i henholdsvis industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Høringsfristen var 28. februar, men er senere forlenget til 31.03.03.

Saken gjelder den framtidige forvaltningen av vannkraftressursene, og fordelingen av verdiene mellom offentlige og private aktører og mellom norske og utenlandske interesser. Saken er også av betydning for forbrukere og kraftkrevende industri.

Forslaget går ut på at også de offentlige eierne får tidsbegrenset konsesjon og underlegges hjemfall til staten. Konsesjonsperioden settes til 75 år regnet fra tidspunktet for lovendringen.

Endringsforslagene omfatter også bestemmelsene om forkjøpsrett og fortrinnsrett for henholdsvis staten, fylkeskommuner og kommuner, og bestemmelsene om minstegrensen for konsesjonsplikt.

Bakgrunn

Norsk energipolitikk har gjennom 100 år gått ut på å ha nasjonal kontroll over energiproduksjonen. Industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven spiller i den forbindelse en sentral rolle. Begge lovene har til hensikt å sikre norsk råderett over vannfall i Norge. Dette har da også ført til at norske myndigheter har et sterkt grep om produksjonen av vår vannkraft. I dag er ca. 85 % av kraftverkene eid av norske offentlige eierinteresser, dvs. kommuner, fylkeskommuner og staten.

Ca 50 % av kraftproduksjon i Norge eies av staten

Ca 35 % av kraftproduksjon i Norge eies av kommuner eller fylker.

Ca 15 % av private selskaper.

Konsesjonslovgivingen ble innført i 1909 for å sikre at vannkraften ikke skulle havne på utenlandske hender. Alle som skal produsere vannkraft i Norge må søke om konsesjon for virksomheten. Småkraftverk er unntatt denne bestemmelsen. Kraftverk i privat eie tilfaller staten vederlagsfritt når konsesjonsperioden går ut, i samsvar med konsesjonslovene. De er

underlagt hjemfall etter 60 år. Offentlig eide kraftverk har evigvarende konsesjon og er ikke underlagt hjemfall. Regelverket har fungert i hundre år, men er nå under press pga innføring av markedsbasert kraftomsetning og EØS-avtalens krav om like konkurransevilkår for private, offentlige og utenlandske aktører.

Høringsforslaget fra OED

Forslaget fra OED går ut på at også offentlige eierne i likhet med private eiere får tidsbegrenset konsesjon og underlegges hjemfall. Konsesjonsperioden settes til 75 år, regnet fra tidspunktet for lovendringen. OEDs foreslåtte endringer tar sikte på å behandle alle kraftverk likt, uavhengig av om kraftverket har av private, offentlige eller utenlandske eiere.

Det foreslås ikke at de nye reglene skal gjøres gjeldende for vannfall som ble ervervet før 1909. OED mener at Grunnloven hindrer Stortinget i å vedta lov med tilbakevirkende kraft overfor private selskaper.

Forslaget til OED er blant annet begrunnet i at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ikke aksepterer ulike bestemmelser for offentlige og private eiere. ESA mener at dette er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og kapitalbevegelse. Det antas at innføringen av et eierneutrykt hjemfallsinstitutt vil ivareta ESAs krav om likebehandling av forskjellige aktører i kraftbransjen.

Forslaget vil dersom det blir vedtatt, innebære at kommuner og fylkeskommuner vederlagsfritt må overføre sine eiendeler i produksjons- og reguleringsanlegg med vannfall til Staten i 2079. I dag har dette en økonomisk verdi på et sted mellom NOK 160 til 200 milliarder kroner.

Departementet foreslår flere andre endringer i konsesjonsreglene for vannkraftproduksjon. Minstegrensen for konsesjonsplikt heves fra 1000 til 4000 naturhestekrefter. Samtidig foreslås det å oppheve bestemmelsene om forkjøpsrett for staten og fylkeskommuner ved salg eller leie av vannfall som ikke er konsesjonsbehandlet.

OED foreslår også å nedjustere den kommunale andelen av hjemfalte verdier. Dette er begrunnet i at vertskommuner ved et eierneutrykt hjemfall kan få svært store inntekter og at man ønsker en jevnere fordeling av verdiene mellom kommunene. Etter dagens regler har vertskommunen for det private kraftverket rett til "inntil en tredjedel av anlegget eller dets verdi". I praksis har hjemfall gitt kommunene ca 10 % av verdien.

De øvrige endringsforslagene forslaget er motivert av OEDs egne ønsker om endringer i reglene for å oppnå det som etter OEDs mening vil gi bedre regler ved kjøp og salg av vannfall og for bedre håndtering av hjemfall når hjemfallstidspunktet nærmer seg.

Fylkesrådmannens vurdering

OEDs forslag innebærer en endring av de grunnleggende rammene for utnyttelsen av en fornybar ressurs med stor betydning for det norske samfunnet. Hjemfallsinstituttet og konsesjonslovgivningen er et verktøy for å sikre nasjonal kontroll med vannkraftressursene og reguleringen av eierskapet til disse ressursene.

Konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner

Utnyttelsen av vannkraftressursene gir i dag et betydelig bidrag til den økonomiske utviklingen og velferden over hele landet. Kommuner og fylkeskommuner kontrollerer i dag selskaper som står for om lag 50-55 % av kraftproduksjon i Norge og som har en samlet omsetningsverdi på mellom NOK 160 til 200 milliarder.

Forslaget om at alle offentlig eide kraftverk skal overdras vederlagsfritt til staten fra 2079 vil kunne være med på å begrense selskapenes evne og vilje til vedlikehold og investeringer i for eksempel økt energieffektivitet. Kommunene og fylkeskommunene kan bli mindre interessert i å satse langsiktig når verdiene skal tas fra dem etter 75 år. Dette vil være et stort steg tilbake

for energipolitikken i en tid da man mer enn noen gang trenger "lokomotiver" innenfor industriutviklingen.

Dersom en har tro på at vannkraftproduksjonen også vil ha en verdi om 75 år, er det opplagt at dette vil innebære en gigantisk verdioverføring fra kommuner og fylkeskommuner til staten når hjemfall inntre.

OED sitt forslag får store konsekvenser for fylkeskommuner og kommunene som eiere og som vertskommuner. Konsekvensene kan virke både tilfeldige, og urettferdige, avhengig av ståsted. Saken er svært viktig for vannkraftkommunene. Forslaget kan dersom det vedtas, føre til at det økonomiske grunnlaget for disse kommunene svekkes betraktelig.

Konsekvenser for Østfold fylkeskommune og kommuner i Østfold

Østfold fylkeskommune er sammen med 13 av fylkets kommuner eier av Østfold Energi som eier kraftverk i Lærdal. Østfold Energi har nå evig konsesjon. Forslaget innebærer at Østfold Energi vil få konsesjon i 75 år før kraftverket tilfaller staten uten vederlag. Dersom kommunene selger kraftverkene til private eller utenlandske aktører med gjeldende regler, vil hjemfall kunne inntre om ca 30 år, dvs. 60 år etter at konsesjonen ble gitt.

Klausulen om hjemfall vil neppe påvirke verdien av kraftverket i starten på konsesjonsperioden. 75 år er så lang tid at det ikke gjør nevneverdige utslag i økonomiske analyser. Kraftverket vil deretter falle i verdi fram til 2079. Rett før hjemfallet inntre vil verket ha 0 verdi for eierne.

Tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall bør gjøres gjeldende også for de private kraftverkene som ble påbegynt før 1909. Denne forskjellsbehandlingen av private i forhold til kommuner og fylkeskommuner er svakt begrunnet i forslaget. Det er ikke vurdert hvilke fordeler og ulemper det har at disse vannfallene fortsatt unntas vilkår om hjemfall. I Østfold gjelder dette Sarpsfossen-, Vamma- og Kykkelsrud kraftsasjon som eies av Hafslund og Borregaard. Dersom Vamma, Kykkelsrud og Sarpsfossen hjemfalt til staten, ville Askim, Spydeberg Skiptvet og Sarpsborg som vertskommuner fått rett til å dele anslagsvis 600 mill. kr. fra staten.

De aktuelle kraftverkene i Glommavassdraget var bare så vidt påbegynt når reglene om hjemfall ble innført. Det alt vesentlige av produksjonskapasiteten er utbygd etter at hjemfallsreglene ble vedtatt i Stortinget.

I konsesjonslovene er reglene om konsesjonstid og hjemfall bare et av flere vilkår for energiproduksjonen. Det virker for lett vint at det bare er reglene om hjemfall som skal vurderes. For Glomma burde full konsesjonsbehandling vurderes slik det er praktisert i andre vassdrag. En konsesjonsbehandling vil gi myndighetene mulighet for å sette vilkår om miljøforbedrende tiltak og økonomisk kompensasjon i form av konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Selv om det nå er 100 år siden Glomma ble utbygd, vet vi litt om de endringene som utbyggingen har medført.

Forholdet til EØS-avtalen

Norge hevder at regelverket for utnytting av vannkraftressursene ikke omfattes av EØS-avtalen. Norges standpunkt er at konsesjonsreglene er et ledd i ressursforvaltningen og ikke omfattes av EØS-avtalens virkeområde. ESA, EFTAs overvåkingsorgan deler ikke dette synet. Høringsnotatet framstår som uklart på dette punktet.

Behovet for en eventuell tilpasning til EØS-avtalen bør derfor utredes nøyere før saken legges fram for Stortinget. Det må klargjøres om tidsuavgrensede konsesjoner gitt før EØS-avtalen trådte i kraft er i strid med EØS-avtalens krav om like konkurransevilkår for utenlandske-, private og offentlige erververe.

Langsiktig nasjonal handlefrihet og ressursforvaltning

Det er positivt at OED foreslår å beholde ordningen med hjemfall. Det innebærer at Norge beholder den langsiktige styringen av de norske vannfallene og kraftproduksjonen i landet.

OED legger til grunn at vassdragene er en felles ressurs som over tid bør være underlagt offentlig styring og kontroll. Fylkesrådmannen støtter dette synspunktet fullt ut. Derimot er det vanskelig å se at en avvikling eller en betydelig reduksjon av det offentlige eierskapet i kraftsektoren, som i dag utgjør ca. 85% av kraftproduksjonskapasiteten, styrker offentlig styring og kontroll. Hjemfall gir slik kontroll en gang hvert 75. år etter lovforslaget, men offentlig eierskap gir kontinuerlig styring og kontroll.

Høringsnotatet gir ingen begrunnelse for at den offentlige styringen er bedre på statlig enn på fylkeskommunalt og/eller kommunalt nivå.

Desentralisering og lokal styring av ressursene

Departementets lovforslag innebærer en sentralisering av den offentlige styringen av vassdragsressursene. Langt større verdier vil fra tid til annen tilfalle staten. Primærkommunenes andel i hjemfall er foreslått prosentvis redusert. Fylkeskommunene skal fremdeles stå uten rett til hjemfalle kraftverk, fall og reguleringsrettigheter. Samtidig mister kommunene og fylkeskommunene over tid alle eierrettigheter til de samme ressursene.

Ressursbruk, konkurranse og privatisering i kraftsektoren

Fylkesrådmannen er enige i at kommuner og fylkeskommuner bør ha anledning til, dersom det er ønskelig, å frigjøre kapital som er bunden i kraftproduksjonen. Men vi kan ikke se at det nødvendigvis bør oppnås ved å avvikle kommuners og fylkeskommuners evigvarende konsesjoner.

Den foreslåtte lovendring vil føre til at kommuner og fylkeskommuner kommer i en økonomisk tvangssituasjon til å selge fordi verdien av salgsobjektet vil synke for hvert år som går. De naturlige kjøperne vil i store grad være utenlandske aktører da disse nå blir likestilt med norske aktører.

Vi opplever i dag, med spredt offentlig eierskap, et kraftmarked som er preget av stor knapphet. Hvordan dette vil bli dersom betydelige verdier av den norske vannkraftproduksjonen skal være eiet av store utenlandske aktører er ikke belyst.

Realiteten er at forslaget innebærer en svekkelse av dagens hjemfallsordning – ved at offentlige eiere som ønsker å selge til private eller utenlandske aktører får anledningen til å gjøre det på 75 år regnet fra lovendringstidspunktet. Etter dagens regler vil hjemfallstidspunktet ved salg til private/utenlandske interesser regnes fra det opprinnelige konsesjonstidspunktet.

KS og Landsamanslutninga av vasskraftkommunars (LVKs) syn på forslaget:

Begge organisasjonene er positivt innstilt til at ordningen med hjemfall videreføres. De har likevel foreslått at det oppnevnes et bredt sammensatt utvalg til å vurdere saken nærmere da de mener at den er for dårlig utredet.

KS har i tillegg foreslått at tidsbegrenset konsesjon med hjemfall for offentlig eide kraftverk, bare gjøres gjeldende ved salg (transaksjonsalternativet vedlegg 2). Transaksjonsalternativet er mer skånsomt mot dagens kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper samtidig som det innebærer en videreføring av hjemfallsinstituttet. Det vil kunne være et alternativ til likebehandling av aktører.

Uttalelsen fra KS og KS bedrift og LVKs landsstyre følger vedlagt (vedlegg 2 og 3).

Konklusjon

Departementet foreslår i høringsnotatet å endre en rekke bestemmelser i vassdrags- og industrikonsesjonslovene som er av stor økonomisk betydning for kommuner og fylkeskommuner. Det generelle inntrykket er at saken ikke er godt nok utredet og at høringsnotatet ikke gir et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlag for endring av hjemfallsreglene.

Konsekvenser for blant annet kommuner og fylkeskommuners økonomi, for kraftprodusenter, kraftoppdekningen eller andre viktige samfunnsinteresser er ikke belyst.

Fylkesrådmannen støtter derfor forslaget om at det bør nedsettes et offentlig utvalg med representanter fra alle berørte parter som utreder aktuelle alternativer og konsekvensene av de ulike alternativene.

Forholdet mellom EØS-avtalen, hjemfallsreglene og tidsavgrensede konsesjoner gitt før 1994 bør klarlegges. Reglene om hjemfall bør videreføres i framtidig regelverk. Det er viktig at Norges framtidige råderett over vassdragsressursene ikke svekkes.

Ut fra det foreliggende materialet støtter ikke fylkesrådmannen forslaget om tidsavgrensede konsesjoner og vederlagsfritt hjemfall for alle offentlig eide kraftverk. Blant de hjemfallsalternativene som er vurdert er "transaksjonsalternativet" det eneste akseptable. Offentlig eide kraftverk beholder evig konsesjon uten hjemfall så lenge verket ikke selges. Ved salg inntreer tidsbegrenset konsesjon og hjemfall.

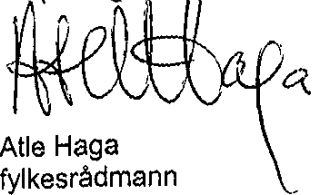
Forslag til vedtak

Østfold fylkeskommune er av den oppfatning at saken ikke er godt nok utredet og at høringsnotatet ikke danner et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlag for endring av hjemfallsreglene. Østfold fylkeskommune støtter derfor forslaget om at det nedsettes et offentlig utvalg med representanter fra alle berørte parter som utreder aktuelle alternativer og konsekvensene av de ulike alternativene ved endring av hjemfallsinstituttet.

Forholdet mellom EØS-avtalen, hjemfallsreglene og tidsavgrensede konsesjoner gitt før 1994 bør klarlegges. Reglene om hjemfall bør videreføres i framtidig regelverk. Det er viktig at Norges framtidige råderett over vassdragsressursene ikke svekkes.

Blant de hjemfallsalternativene som er vurdert, mener Østfold kommune at "transaksjonsalternativet" er det eneste akseptable. Offentlig eide kraftverk beholder evig konsesjon uten hjemfall så lenge verket ikke selges. Ved salg inntreer tidsbegrenset konsesjon og hjemfall.

Sarpsborg, 13.02.2003



Atle Haga
fylkesrådmann

Odd Roald Andreassen
fylkesdirektør

**Vedlegg til sak A nr. 18/2003 –
Høring. Endring i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven –
hjemfall**