



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

NVE

Olje- og energidepartementet
Energi- og vassdragsavdelingen
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
04/1944 - 226	
DATO - 3 MARS 2005	
AN	EKSP.
521	

Middelthuns gate 29

Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Org.nr.:
NO 970 205 039 MVA
Bankkonto:
7694 05 08971

Vår dato: 01.03.2005
Vår ref.: 200404218-/aj/kjh
Arkiv: 510
Deres dato: 01.12.2004
Deres ref.: 04/1994

Saksbehandler:
Steinar Parelius og Kjersti Halmrast
Telefon
22959868 22959231

NVEs høringsuttalelse til NOU 2004:26 om Hjemfall

NVE anbefaler innføring av tradisjonelt hjemfall med økonomisk kompensasjon til eier, og at konsesjonsperiodene bør være 60 år. Avgjørende for NVEs anbefaling er at dette gir best statlig styring, kontroll og handlefrihet i forvaltningen av vannkraftressursene. NVE tar ikke stilling til hvordan en endring i hjemfallsinstituttet bør implementeres.

1 Hjemfallets innhold

Dagens ordning og utvalgets forslag

Etter dagens ordning hjemfaller vannfallet og kraftverket med tilhørende anlegg uten noen form for kompensasjon til konsesjonæren. Utvalget beskriver tre alternative hjemfallsmodeller.

Seks av utvalgets medlemmer går inn for såkalt partielt hjemfall. Partielt hjemfall innebærer at konsesjonæren beholder en ideell andel av anlegget. Det øvrige hjemfaller vederlagsfritt til staten ved konsesjonstidens utløp. Det er foreslått at konsesjonæren skal beholde eiendomsrett til 1/3 av anlegget, og at ordningen med 60 eller 75 års hjemfallstid også skal gjelde for anlegg som alt i dag er hjemfallspliktige.

Tre av utvalgets medlemmer går inn for tradisjonelt hjemfall med kompensasjon i form av etteroppgjør til konsesjonæren. Det foreslås at staten selv avgjør om konsesjonæren skal få beholde en eierandel på 20 % eller få en tilsvarende økonomisk kompensasjon ut fra kraftverkets markedsverdi.

Tre andre i utvalget foreslår at bare de offentlige eierne som i dag har evigvarende konsesjoner får rett til en andel av anlegget eller erstatning (rettighetsmodellen). Dette er et subsidiært forslag fra de tre medlemmer som prinsipalt går inn for den såkalte transaksjonsmodellen.

NVEs vurdering

Utvalget har foreslått tre hjemfallsmodeller, som hver for seg legger ulik vekt på forskjellige hensyn.

Vannkraft er en viktig felles naturressurs, samtidig som utnyttelsen innebærer store inngrep i norsk natur. Etter NVEs syn er det derfor viktig at samfunnet har en overordnet styring og kontroll med utnyttelsen av vannkraftressursene. Hjemfallsinstituttet, som tidlig ble en del av det norske lovverket, er et viktig virkemiddel for å ivareta en overordnet kontroll og styring med eierskapet og utnyttelsen av vannkraftressursene over tid.

I diskusjonen om hjemfall er det vanskelig, men nødvendig, å skille mellom statlig styring gjennom eierskap og/eller regulering på den ene side, og hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt eierskap på den annen side.

Det har vært en uttalt målsetting å sikre offentlig eierskap (statlig, fylkeskommunalt og kommunalt). Dagens system har opp til i dag tjent dette formålet.

Ønske om å beholde et kommunalt og fylkeskommunalt eierskap, kan stå i motsetning til ønsket om å utøve nasjonal styring og kontroll gjennom statlig eierskap via hjemfall.

Hvorvidt det er mer hensiktsmessig med offentlige eiere enn private eiere, norske eller utenlandske, vil NVE ikke ta stilling til.

De argumenter som gjør seg gjeldende for sterkere styring og kontroll gjelder så vel norske, utenlandske, private og offentlige aktører. På grunn av liberaliseringen av kraftmarkedet ved energilovens ikrafttredelse i 1991 er alle aktører gitt økonomiske incentiver til å tilpasse seg markedet, maksimalisere overskudd og minimere kostnader.

Partielt hjemfall

Etter NVEs mening gir partielt hjemfall sterke incentiver for en eier til å foreta effektiv opprusting, utvidelse og vedlikehold av anleggene, ettersom han etter hjemfallet får beholde eierskapet til en tredjedel av det hjemfalte. Ettersom staten bestemmer om anlegget skal drives videre eller ikke, fremstår partielt hjemfall også som en god løsning i avveiningen mellom ønsket om kontroll og styring med nasjonale ressurser på den ene siden, og ønsket om markedseffektivitet og god ressursutnyttelse på den andre siden. Modellen med partielt hjemfall ivaretar videre nåværende eiers interesser i sterkeste grad.

Mot en løsning med partielt hjemfall kan det anføres at partielt hjemfall gir en svakere statlig styringsmulighet, fordi konsesjonæren får beholde eierskapet til en andel av utbyggingen og gis rett til å få ny konsesjon dersom kravene til å inneha konsesjon er oppfylt. Det vil også føre til delt eier- og driftsansvar, noe som kan redusere statens handlefrihet. Partielt hjemfall vil videre innebære at det *kan* oppstå uforutsigbarhet og konflikter knyttet til eierforhold.

Dersom en lovendring fører til økt salg av kraftverk og overføring til privat eierskap, vil en endring til partielt hjemfall medføre at en stor andel av kraftressursene (1/3 av det som er i privat eie ved hjemfallstidspunktet) vil forbli i privat eie på ubegrenset tid. Dette er i så fall en vesentlig endring i forhold til dagens system i form av overføring av verdier til permanent privat eierskap, noe som kan svekke den nasjonale kontroll og styringen med ressursen.

Tradisjonelt hjemfall med et økonomisk etteroppgjør

Tradisjonelt hjemfall med et økonomisk etteroppgjør vil i størst grad være en videreføring av dagens hjemfallsordning, jf utvalgets mandat. Denne modellen ivaretar best hensynet bak hjemfallsinstituttet, fordi den i større grad sikrer nasjonal handlefrihet. Staten vil stå fritt til å velge mellom økonomisk kompensasjon eller gi denne i form av en eierandel.

Tradisjonelt hjemfall med et økonomisk etteroppgjør vil videre gi best statlig kontroll med ressursen, fordi denne modellen gir staten full eierrådighet og frihet til å disponere over de hjemfalte anlegg. På hjemfallstidspunktet vil samfunnet og senere generasjoner gjennom eierskap til ressursen selv gis muligheten til å styre bruken av ressursen tilpasset samfunnsutviklingen.

Tradisjonelt hjemfall med et økonomisk etteroppgjør må også antas å gi et enkelt system å administrere, og det vil ikke være like stor risiko for uforutsigbarhet og konflikter rundt eierforhold som *kan* oppstå ved partielt hjemfall.

Mot en modell basert på tradisjonelt hjemfall med et økonomisk etteroppgjør, kan det anføres at den ikke gir så sterke incentiver til opprusting, utvidelse og vedlikehold av anleggene gjennom perioden, med mindre kompensasjonen er knyttet til anleggenes tilstand.

NVE mener videre at det kan være negativt at den foreslåtte kompensasjonen er knyttet til anleggenes markedsverdi. I en situasjon hvor en stor del av kraftanleggene vil være nær et hjemfall, vil markedsverdien kunne synke. Markedsverdien vil også være usikker like etter hjemfall, ettersom et stort antall anlegg kan tenkes å være til salgs. Markedsverdien vil i større grad være knyttet til produksjonen, og i mindre grad til anleggenes tilstand. I hvilken grad ressursen er billig å bygge ut, og usikkerhet om nye framtidige konsesjonsvilkår vil også påvirke markedsverdien. For å avbøte denne negative konsekvensen av forslaget, vil NVE foreslå at kompensasjonen i stedet knyttes til en fastsatt andel av kraftanleggets og reguleringsanleggenes tekniske verdi. Denne andelen kan godt settes relativt høyt, f eks 50 % for å motivere anleggseier til å holde anleggene i god teknisk stand. Teknisk verdi vil være den kostnaden som må til for å bygge et tilsvarende anlegg fratrukket en andel for slitasje og umodernitet. Fallrettigheter kan kompenseres etter vanlig erstatningsverdi.

Rettighetsmodellen

Rettighetsmodellen ivaretar etter NVEs mening i størst grad hensynet til offentlig eierskap til vannkraftressursene. Samtidig vil rettighetsmodellen sikre nasjonal handlefrihet og kontroll når anlegg hjemfaller, fordi staten vil få full eierrådighet og stå fritt til å disponere over de hjemfalte anleggene.

Rettighetsmodellen er videre den modellen som gir minst overføringer fra staten til private, ettersom dagens private eiere ikke vil stilles bedre enn de står i dag. Denne modellen kan derfor sies å best ivareta hensynet til offentlige inntekter.

En negativ side ved rettighetsmodellen, er at den ikke er beskrevet i detalj. Det er derfor vanskelig å se rekkevidden av forslaget, og således konsekvensene. Videre er det usikkert hvordan rettighetsmodellen står seg i forhold til EØS-avtalen.

NVEs anbefaling

NVE anbefaler tradisjonelt hjemfall med økonomisk kompensasjon.

Avgjørende for dette standpunktet er at tradisjonelt hjemfall kombinert med økonomisk kompensasjon:

- sikrer staten så stor styring, kontroll og handlefrihet som mulig
- sikrer fremtidige generasjoner valgfrihet
- unngår kompliserte (rettslige) problemstillinger som *kan* oppstå ved de andre modellene, som etablerer et tvunget sameie
- er lett å praktisere, og gir forutsigbarhet for partene

2 Konesjonsperioden

Dagens ordning og utvalgets forslag

I dag har private eiere 60 års konesjonstid, mens offentlige eiere har tidsubegrensede konesjoner. Et flertall i utvalgets anbefaler at konesjonsperioden bør være 75 år, mens et mindretall anbefaler 60 år.

NVEs vurdering

Ved en vurdering av konesjonstidens lengde, er det relevant å legge vekt på flere ulike hensyn. Valg av modell og implementeringsmåte vil også kunne gi argumenter knyttet til konesjonstidens lengde. Under påpekes noen av de hensynene som gjør seg gjeldende i forhold til de to forslagene isolert sett.

Det som taler for en konesjonstid på 75 år, er at forslaget kan bidra til å utsette problemene rundt manglende investeringsinsentiver mot slutten av konesjonsperioden, i forhold til forslaget om 60 års konesjonstid. En konesjonstid på 75 år vil således også kunne skape et mer effektivt kraftmarked, selv om det er grunn til å påpeke at effekten er usikker.

Et moment som taler for en konesjonstid på 75 år er at det ivaretar hensynet til dagens offentlige eiere på en bedre måte enn forslaget om 60 år, ettersom dagens offentlige eiere vil få beholde eierskapet til anleggene over en lengre periode.

Nåverdien for dagens eiere påvirkes isolert sett imidlertid i liten grad av en utvidelse fra 60 til 75 år. I forhold til dagens offentlige eiere, er det mest interessant å se på effekten av å gå over fra tidsubegrensede til tidsbegrensede rettigheter. En omgjøring av dagens tidsubegrensede rettigheter til rettigheter med hjemfall om 75 år, vil redusere verdien av anleggets inntektsstrøm med 0,3%¹ ved 8% kalkulasjonsrente og med 1,3% ved 6% kalkulasjonsrente. Økonomisk sett er dette i seg selv neppe tilstrekkelig til å utløse stortilt privatisering.

Det er i dag vanskelig å selge eldre offentlig eide kraftverk til private selskaper, fordi dette vil utløse krav om hjemfall fra det tidspunkt den opprinnelige konesjonen ble gitt. Med 75 års hjemfallsperiode fra lovtidspunktet vil private kjøpere av eldre offentlig eide kraftverk få lengre inntjeningsperiode, og

¹ Verdi av inntektsstrømmen ved evigvarende konesjon: $\frac{x}{r}$ Verdi av inntektsstrømmen ved tidsbegrenset

konesjon: $\sum_{75} \frac{x}{(1+r)^{75}}$, der r = rente og x = årlig netto eierinntekt.

flere kjøpere vil dermed kunne komme på banen. Dette vil kunne få salgsværdien for eldre kommunalt eide kraftverket til å stige, noe som må anses positivt i forhold til hensynet til dagens offentlige eiere. Gjenstående inntjeningsperiode ved 75 års hjemfall vil imidlertid ikke begynne å bli knapp før om rundt 30 år. Dessuten vil, som tidligere nevnt, verdien av å drive anlegget videre for dagens eier endres i mindre grad. Den foreslåtte ordningen vil derfor neppe bety at det oppstår et umiddelbart salgspress for gamle offentlig eide kraftverk.

Nye offentlig eide kraftverk har langt igjen til hjemfall ved et salg til private, og en endring i hjemfallsreglene vil neppe endre salgsværdien av anlegget. Men ved de nye hjemfallsreglene vil eierne miste sin evigvarende konsesjon, og dermed få et tap i inntektsstrømmen i den størrelsesordenen vi tidligere har omtalt.

20-30 år gamle offentlig eide anlegg vil få redusert salgsværdi i nær fremtid fordi hjemfallstidspunktet ved et eventuelt salg til private nærmer seg og antallet potensielle kjøpere da vil falle. Dersom hjemfallsperioden øker til 75 år for disse anleggene vil faren for fall i salgsværdien og et eventuelt salgspress som skyldes det samme reduseres. Det er derfor ingen grunn til å tro at offentlig eide kraftverk vil få et entydig verdifall eller salgspress, med storstilt privatisering, dersom det innføres 75 års konsesjonsperiode også for offentlige eide kraftverk. Det er ikke holdepunkter for slike effekter ut fra markedsmekanismer alene.

Dagens vassdragreguleringslov og ervervslov fastsetter 60 års konsesjonstid med mulighet for revisjon av konsesjonsvilkårene etter 30 år. Av hensyn til nasjonal kontroll er det viktig at samfunnet kan endre konsesjoner innenfor en rimelig tid. Dette er særlig viktig fordi man i dag har et fritt energimarked og kraftnæringen i langt større grad enn tidligere er ordinær forretningsvirksomhet. Samfunnets behov og bruk av vassdragene endres også over tid. Konsesjonsperioden bør derfor ikke bli lenger enn den er etter gjeldende regelverk. En revisjon gir kun mulighet til å endre vilkårene, og ikke en mulighet til å gripe inn i selve konsesjonen. En revisjon gir for eksempel ikke mulighet til å endre reguleringsgrenser, eller ta bort overføringer, dersom dette er ønskelig. Slike endringer i konsesjonen kan bare gjøres ved konsesjonsfornyelse. Dette taler for å anbefale en konsesjonstid på 60 år.

Hensynet til det offentliges inntekter taler også for at konsesjonstiden settes til 60 år. I denne sammenhengen kan det vises til at utbygging av energiverk i mange land ofte skjer etter såkalte BOT-avtaler, dvs. build, operate and transfer. Disse er svært ofte basert på bare 30 års driftstid for utbygger. Perioder på 60 eller 75 år vil uansett være langt gunstigere enn dette. Dette understreker at en konsesjonsperiode på 60 år i utgangspunktet må anses som en lang periode for dagens eiere.

Forslaget til konsesjonslengde på 75 år vil gi muligheter for to revisjoner i konsesjonsperioden og medføre at det kun blir 15 år fra siste revisjon til konsesjonens utløp. Dette kan føre til en lite hensiktsmessig ressursbruk knyttet til omfattende behandling. En bedre samordning av revisjonsperiodene og konsesjonenes varighet enn det flertallets forslag legger opp til er derfor ønskelig. En konsesjonsperiode som tilsvarer to revisjonsperioder, altså 60 år, ivaretar dette hensynet. Dersom konsesjonsperioden settes til 75 år, bør det vurderes å innføre hyppigere revisjonsadgang i medhold av vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven. Revisjonsadgangen kan for eksempel settes til 25 år.

NVEs anbefaling

Etter en helhetsvurdering anbefaler NVE en konsesjonsperiode på 60 år. Til grunn for denne anbefalingen er det lagt avgjørende vekt på hensynet til statlig styring og kontroll med forvaltningen av vannkraftressursene.

3 Implementeringsmåte

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår to alternative implementeringsmåter, som er lovtidspunktalternativet og transaksjonsalternativet. Etter *lovtidspunktalternativet* underlegges alle vannfall og kraftverk som omfattes av lovendringen et vilkår om tidsbegrensning og hjemfall ved lovvedtak, det vil si fra det tidspunkt lovendringen trer i kraft. Flertallet går dermed inn for at alle kraftverkene som omfattes av lovendringen hjemfaller til staten 75 år etter at lovendringen trer i kraft.

Transaksjonsalternativet innebærer at gjeldende konsesjoner løper videre uendret fram til det foretas et eierskifte. Hjemfallsvilkår innføres i forbindelse med overdragelse av konsesjonspliktige rettigheter, eller når det overdras andeler i selskap som har slike rettigheter.

NVEs vurdering

Valg av implementeringsmetode er etter NVEs mening i all hovedsak et politisk spørsmål, hvor hensynet til offentlig eierskap til vannkraftressursene er fremtredende. NVE tar ikke stilling til hvorvidt offentlig eierskap skal stå i en særstilling, eller om offentlig eierskap av andre grunner er å foretrekke.

Selv om NVE ikke ønsker å ta stilling til spørsmålet om å ha ulike regler for offentlig og privat eierskap, vil vi likevel påpeke noen virkninger av de to modellene.

Transaksjonsmodellen vil på den ene siden kunne sikre et sterkere offentlig eierskap, men den vil også kunne medføre innelåsing av eierskapet, som i sin tur kan medføre en mindre effektiv eierstruktur. Transaksjonsmodellen vil også, som flertallet i utvalget påpeker, kreve et omfattende regelverk for å hindre omgåelse av hjemfallsordningen. Dersom transaksjonsmodellen velges, må også dagens praktisering av unntaksbestemmelsen i industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd må tas opp til vurdering. Dette fordi de fleste eierskifter i dag unntas fra konsesjonsplikt.

Lovtidspunktmodellen vil gjøre det enklere å se hele vassdrag under ett ved fornyelser av konsesjonene, fordi alle konsesjonene blir gjenstand for fornying samtidig. Dette kan gi det offentlige noe bedre styring og kontroll over ressursutnyttelsen. I dagens system er det begrensninger i hva en kan oppnå ved revisjoner og fornyelser, fordi konsesjonene i samme vassdrag utløper til forskjellig tid.

Etter NVEs syn er det vanskelig å finne rimelige grunner for at dagens konsesjoner med hjemfall skal gis ny konsesjonsperiode på 75 år ved lovtidspunktet. Dette vil medføre en betydelig verdioverføring fra staten og vertskommunene til private aktører, samt at de konsesjonene det gjelder i teorien vil løpe i opptil 135 år før de blir gjenstand for fornying. Dette er rettigheter og plikter som har vært kjent siden konsesjonstidspunktet, og det er vanskelig å se at dagens eiere av slike konsesjoner har en særlig beskyttelsesverdig stilling.

Det kan anses som uheldig at det råder usikkerhet i forhold til om transaksjonsmodellen er forenlig med EØS-avtalen. Det er også uheldig at det råder uklarhet knyttet til spørsmålet om dagens eiere er berettiget til ekspropriasjonserstatning ved innføring av vilkår om hjemfall. Klarhet i disse spørsmålene ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere ulike konsekvenser av forslagene.

NVEs merknad

NVE tar i denne uttalelsen ikke stilling til hvilken implementeringsmetode som bør lovfestes.

NVE vil imidlertid peke på en negativ konsekvens av lovtidsmodellen, i forhold til styring og kontroll med forvaltning av vannressursene. Dagens private eiere av vannfallrettigheter med hjemfallsvilkår vil få nye 75 år konsesjonstid, uten at myndighetene får mulighet til å vurdere om det skal gis ny konsesjon. Særlig ut i fra et miljømessig synspunkt kan dette synes å være uheldig.

4 Vannfallsrettigheter som omfattes

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at fall som utbringer mindre enn 4000 naturhestekrefter ikke skal omfattes av hjemfallsordningen. Det samme gjelder fallrettigheter ervervet før 1909. Utvalget påpeker at eier av fallrettigheter ervervet før 1909, kan utbygge fallene uten at det vil bli pålagt vilkår om hjemfall. Hjemfallsvilkår vil i slike tilfeller først bli pålagt ved en eventuell senere overdragelse.

NVEs vurdering

At enkelte fallrettigheter ikke omfattes av hjemfallsordningen, kan ha betydning i tilfeller der reguleringskonsesjonene er gjenstand for revisjon eller fornyelse. Erfaringer fra tidligere saker er at slike ordninger vanskeliggjør full gjennomgang av reguleringskonsesjonene, fordi det i en og samme regulering kan utnyttes fall som både faller utenfor og innenfor hjemfallsordningen. Dette kan anses uheldig.

5 Fordeling av verdier

Ny trappetrinnsmodell

Innføring av hjemfallsvilkår på all vannkraftproduksjon ervervet etter konsesjonsloven av 1909 gir en generell økning i inntektsoverføringen til alle vertskommuner, og flere kommuner får en andel av hjemfallsinntektene.

Dersom man fortsetter å benytte den trappetrinnsmodell som Stortinget har fastsatt i Inst. S. nr 167 (1982-83), vil inntektsoverføringen til enkelte kommuner øke svært mye. Denne modellen tar i liten grad hensyn til den øvre delen av skalaen for innvunnet kraft i kommunene, fordi det ikke var aktuelt med hjemfall av så store kraftvolum da modellen ble utarbeidet. Dette er bakgrunnen for at hele utvalget i tråd med Olje- og energidepartementets høringsnotat foreslår å endre trappetrinnsmodellen, slik at inntektsoverføringen for kommuner med allerede store inntekter fra kraftutbygginger blir moderert.

NVE har ingen merknader til forslaget om ny trappetrinnsmodell.

En tredjedel av de hjemfalte verdiene fordeles til en større region

Etter dagens regelverk skal en andel av vannkraftanleggene eller deres verdi ved hjemfall tildeles kommunene der vannfallet, kraftverket eller reguleringsanleggene ligger. Vertskommunene har på denne bakgrunn en lovbestemt rett til inntil en tredjedel av verdien eller andel av kraftverket.

Stortinget skal ta stilling til hvor stor del av verdien som skal tilfalle kommunene, og fordelingen mellom de respektive vertskommuner.

En utvidelse av hjemfallsinstituttet til å omfatte all vannkraft ervervet etter konsesjonsloven av 1909, har store konsekvenser for hvor store verdier som skal fordeles mellom vertskommunene ved hjemfall.

Flertallet, dvs. alle bortsett fra statens representanter, går inn for at en større region enn kommunen får eierandel eller verdier ved hjemfall for å kompensere for tapet av tidsbegrensede konsesjoner. Forslaget går i korthet ut på at en lovbestemt distriktsandel på inntil en tredjedel forbeholdes vertskommunen og den berørte region uavkortet. Etter at primærkommunen(e) har blitt tildelt verdier ved hjemfall går det overskytende innenfor tredjedelen til et nærmere bestemt regionalt nivå. Dette vil medføre en jevnere verdifordeling enn etter dagens system.

Statens representanter går ikke inn for at en større region skal kompenseres i tillegg til vertskommunen. Hovedinnvendingen er at kraftressursene tilhører den norske befolkning og derfor bør komme hele befolkningen til gode.

NVE har ingen merknader til forslaget om fordeling av hjemfalte verdier på en vertsregion.

NVE vil likevel påpeke at det kan være uheldig å knytte en fordeling av verdier til regioner, ettersom regioninndelinger kan endres over tid. Dersom NVEs forslag om å ikke gi private konsesjonærer som per i dag eier fallrettigheter med hjemfallsvilkår fornyet konsesjon i 75, bør fordelingsregler avklares så tidlig som mulig. En sentral problemstilling er hvorvidt fordeling innen en større region også skal gjelde ved hjemfall av slike fallrettigheter.

6 Foregrepet hjemfall

NVE er enig med utvalget i at regler om foregrepet hjemfall bør videreføres. Muligheten for foregrepet hjemfall har vært og vil være et viktig verktøy for blant annet å sikre nødvendige investeringer i anlegg med hjemfallsvilkår, noe som er nødvendig for å utnytte ressursene på en best mulig måte.

NVE vil understreke at det må gjøres klart hvilke regler som skal legges til grunn ved avtaler om foregrepet hjemfall, uansett hvilket hjemfallsregime som vedtas. Det er viktig å sikre at konsesjonæren gis incentiver til å foreta investeringer gjennom hele perioden frem til hjemfallstidspunktet. For eksempel kan måten prisen beregnes på ved foregrepet hjemfall, kan være et viktig styringsverktøy.

NVE mener for øvrig at det generelt kan være behov for en gjennomgang av gjeldende krav til vedlikehold av anlegg som omfattes av hjemfallsordningen. NVE anser det som viktig å sikre en best mulig ressursutnyttelse, uavhengig av eventuelle endringer i sektoren som følge av endringer i hjemfallsregimet. NVE anser dette som en sentral del av den statlige styring og kontroll med virksomheten, som løpende bør følges opp.

Utvalget foreslår at foregrepet hjemfall bare kan gjøres en gang. Så lenge staten står fritt til å inngå avtale om foregrepet hjemfall, kan denne begrensningen i loven virke uhensiktsmessig og begrense handlefriheten. Det er vanskelig å se behovet for å begrense denne muligheten i dag, så lenge forholdet først blir aktuelt langt fram i tid. Ved slutten av andre konsesjonsperiode kan hensynet til vedlikehold og gjennomføring av nødvendig opprusting/utvidelse gjøre det ønskelig å stå fritt til å foreta et nytt foregrepet hjemfall. NVE mener derfor at foregrepet hjemfall bør kunne skje ved alle framtidige hjemfall.

7 Bruksrett /disposisjonsrett

NVE har ingen merknader til forslagene om endringer i konsesjonsreglene for bruksrett og disposisjonsrett. Det vises for øvrig til merknad i kapittel 10 om økonomiske og administrative konsekvenser.

8 Problemstillinger som bør utredes nærmere

Sammenligning med andre land

Utvalget gir en kort beskrivelse av regelverket i andre europeiske land, men det er ikke foretatt en gjennomgang av andre lands lovverk knyttet til utnyttelse av vannkraftressurser. Dette omfatter eiendomsrett til ressursen, hjemfall og konsesjonssystem, herunder konsesjonslengde. Etter NVEs syn kunne dette vært nyttig for å vurdere hvilke ordninger som aksepters i EU-land. Det er ikke tilstrekkelig å sammenligne med andre lands generelle lovgivning om energianlegg, f eks kull, atom og gasskraft.

Særlig om eiendomsrett til vannressurser

NVE er av den oppfatning at spørsmålet om hvorvidt offentlig eide verk bør omfattes av hjemfallsinstituttet og dermed miste eiendomsretten til vannfall og anlegg, ligger utenfor vårt ansvarsområde. Vi mener imidlertid at utredningen i større grad burde redegjort for eiendomsretten til vassdrag og anlegg som utnytter vassdragene i land som er med i EU, og som det er naturlig å sammenligne seg med. Da ville det vært lettere å ta stilling til det grunnleggende spørsmål om hvorvidt man ønsker at alle kraftverk eid av det offentlige, skal underlegges hjemfallsrett og gis tidsbegrensede konsesjoner med den følge at eierne mister eiendomsretten til vannfall og anlegg.

Det vanlige ellers i Europa, også de som er underlagt EU, er at alle større vassdrag av betydning er i offentlig eie. I en del land er det, så langt NVE kjenner til, slik at det ikke eksisterer en "eiendomsrett" til vassdrag, men vassdragene er noe som tilhører allmennheten. De kan derfor ikke overdras verken mellom private eller fra staten til private. Staten forvalter vassdragene på vegne av allmennheten.

Særlig om statens valgmuligheter ved hjemfall

NVE savner videre en utdyping av hvilke valg staten har når staten ved hjemfall får eiendomsretten til vannfall og anlegg. Innebærer EØS-avtalen begrensninger i statens handlefrihet? Kan staten for eksempel selv drive anleggene videre, eventuelt opprette et selskap som driver anleggene på vegne av staten, uten å komme i konflikt med EØS-avtalen?

Forholdet til EØS-avtalen

Forholdet til EØS-avtalen og hvilke skranker dette regelverket setter for norsk lovgivning er etter NVEs mening viktig i denne saken. Det er derfor etter vårt syn en svakhet ved NOU 2004:26 at den kun støtter seg på én utredning om EØS-forholdene. Dette gjør det vanskelig for høringspartene å ta stilling til om man ønsker å endre dagens hjemfallsinstitutt, samt å foreta en reell vurdering av utvalgets forslag. NVE mener derfor at forholdet til EØS bør utredes nærmere.

Erstatningsproblematikk

NVE synes det er en mangel ved utredningen at spørsmålet om erstatningsplikt for staten ikke er avklart. Hvorvidt det skal ytes full erstatning på hjemfallstidspunktet vil kunne være avgjørende for fremtidige generasjoners handlefrihet og statens mulighet til styring og kontroll med virksomheten. NVE mener at forholdet til Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er en viktig premiss som bør utredes før det tas stilling til hvilke endringer som bør gjøres i hjemfallsinstituttet.

Andre forhold

I følge utvalgets forslag skal det utstedes konsesjon til alle anlegg som omfattes. For tidligere ukonsederte anlegg vil konsesjonen bare inneholde vilkår om hjemfall og konsesjonstid. En stor del av norske kraftverk har i dag ikke ervervs-konsesjon fordi dette ikke var nødvendig for offentlig eide verk før lovendringen i 1969. Det vil derfor være nødvendig å beregne naturhestekraft- grunnlaget for et stort antall kraftverk. Det må forventes at eierne vil vise en betydelig interesse for å sikre at anleggene kommer under konsesjonspliktgrensen på 4000 naturhestekrefter. Det bør derfor utarbeides klare regler for hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for beregningen. Eksempler på forhold som må avklares er:

- Hvilket hydrologisk grunnlag skal benyttes? Siste hydrologiske periode som brukes for nye anlegg, eller de hydrologiske forholdene ved ervervstidspunktet?
- Hvilket utbyggingsforhold skal ligge til grunn for beregningen? Tilstanden ved ervervstidspunktet eller dagens tilstand med senere magasiner oppstrøms?

For en rekke kraftverk uten ervervs-konsesjon er det beregnet kraftgrunnlag etter reguleringslovens bestemmelser. Disse er utført med ulikt hydrologisk grunnlag avhengig av konsesjonstidspunkt og kan derfor være vanskelig å bruke som utgangspunkt ved nye beregninger etter industrikonsesjonslovens bestemmelser.

NVE vil understreke at behovet for nye beregninger som følger av lovendringen kan medføre et betydelig merarbeid for etaten. Erfaringen fra slike beregninger er at uenighet og usikkerhet kan medføre omfattende saksbehandling og klagebehandling.

Videre foreligger det ingen oversikt over hvilke fallrettigheter som er ervervet før 1909. Enkelte rettigheter kan være ervervet før dette tidspunktet, men utbygd senere. Det må derfor avklares hvilket dokumentasjonskrav som skal kreves for å bevise ervervstidspunktet, og hvem som skal ha bevisbyrden. Alternativt kan utbyggingstidspunkt brukes som kriterium for hvilke rettigheter som omfattes. Dette ville bety en enklere håndhevelse av regelverket.

Hjemfall etter lovtidspunktalternativet vil bety at et stort antall saker hjemfaller om 75 år. Det vil også kunne utløse et stort antall saker om foregrepet hjemfall til omtrent samme tid. For forvaltningen vil det være en utfordring å håndtere et slik samtidig hjemfall for et stort antall konsesjoner.

Øvrige merknader

Utvalgets oppfatning om at nye eiere kan tilføre bransjen ny kompetanse

Utvalget hevder at nye eiere kan tilføre bransjen ny kompetanse, uten at dette er gitt noen drøfting. Norsk vannkraft er imidlertid i en særstilling internasjonalt ved at tilnærmet hele landets el-produksjon

kommer fra vannkraft. Vi har en enestående kompetanse innenfor vannkraftteknologi, vassdragsteknikk og miljømessige forhold. Det er vanskelig å se at nye eiere vil være ensbetydende med en økning av kompetansen innenfor viktige områder knyttet til vannkraft.

For å sikre at dagens kompetanse i vannkraftbransjen videreføres og videreutvikles, mener NVE at myndighetene har et ansvar for å treffe nødvendige tiltak, ikke minst dersom det legges til rette for økt omsetning av kraftverk.

Drøfting av konsekvensene av økt omsetning av kraftverk

NVE tar utgangspunkt i at forslagene om hjemfall for alle anlegg om 75 år vil gi en økt interesse for kjøp og salg av kraftverk, så vel offentlige som private. Dette synes å være en felles oppfatning i utvalget, og skyldes blant annet at det blir lik tilgang for offentlige og private kjøpere. Samtidig har dagens tolkning av industrikonsesjonsloven som utløser hjemfall fra opprinnelig konsesjonstidspunkt virket som en demper for salg.

Vannkraftanlegg skiller seg fra mange andre typer energiproduksjon ved at de miljømessige virkningene i stor grad er avhengig av den faktiske driften. Som eksempel vil virkningene av gasskraftverk i stor grad kun være et spørsmål om forurensing og arealbruk. Vannkraftanlegg griper inn i vannets løp og har dermed i tillegg til de tekniske inngrepene virkninger for biologien i hele vassdraget. Manøvreringen, inkludert vannstand- og vannføringsvariasjoner og minstevannføringer er sentrale forutsetninger for de faktiske virkningene. Effektkjøring medfører langt sterkere negative miljøbelastninger for vassdragene sammenlignet med det jevnere produksjonsmønster som lå til grunn da nåværende tillatelser ble gitt. Driften kan også i stor grad påvirke flomforholdene. Sikkerheten ved anleggene er også svært viktig på grunn av de store konsekvensene f eks et dambrudd kan medføre.

Det norske kraftsystemet ble i sin tid i all hovedsak bygget ut med offentlig eierskap.

Konsesjonsvilkårene, særlig manøvreringsreglementene, er preget av dette. De gir eierne en stor grad av frihet under ansvar. Endringene i eierstrukturen og rammebetingelsene for kraftmarkedet har medført et langt hardere press på manøvreringen av anleggene enn man så tidligere. Som eksempel kan nevnes effektkjøring og hardere nedtapping og større variasjoner i magasin vannstand i sommersesongen.

Konsekvensene av tilrettelegging for økt omsetning vil etter NVEs syn kunne føre til et behov for myndighetene til å legge til rette for økt kompetanse og mer konkrete krav til manøvrering og drift enn i dagens situasjon. En rekke konsesjoner har i dag svært få begrensninger. Som et eksempel kan nevnes manøvreringsreglementene. Disse er generelt utformet med vilkår om høyeste og laveste tillatte regulerte vannstand, men ingen regulering av selve manøvreringen i detalj. Formuleringer som "forøvrig kan vannet disponeres etter kraftverkets behov" er ofte brukt. Som eksempel kan en ny eier med begrenset kompetanse på miljømessige forhold knyttet til vannkraft, legge en relativt vid tolkning til grunn for praktisering av et slikt reglement.

Krav til mer effektiv drift kan også medføre redusert bemanning, redusert vedlikehold og dermed svekke sikkerheten og beredskapen knyttet til driften av anleggene.

Den utviklingen som har funnet sted de senere år, og som vil forsterkes av de foreslåtte endringene i hjemfallsinstituttet nødvendiggjør etter NVEs oppfatning en mer offensiv holdning fra myndighetenes side. Det vil bli behov for å stille mer spesifikke krav til konsesjonæren enn i dag, både av hensyn til miljø og sikkerhet. Tilsynsmyndigheten både på miljø- og sikkerhetssiden må ha en tettere oppfølging av eierne enn i dag. Dette vil kreve mer ressurser.

Forholdet til grunnrenteskatt

Videre er det etter NVEs syn viktig å sikre at samfunnet får tilbake de verdiene som er avkastning på felles ressurser. Dette skal ivaretas gjennom grunnrentebeskatningen. Det er derfor naturlig å reise spørsmålet om for eksempel dagens regler for grunnrenteskatt er klare nok i forbindelse med salg og overdragelse av kraftanlegg?

Forholdet til endringer i organisasjonsstrukturer

Offentlige eiere kan legge sin kraftproduksjon ut til salg fordi den ikke lenger har den særlige verdi som tidsbegrenset konsesjon innebærer. Det kan være noen fordeler med dette i forhold til å få til rasjonelle organisasjonsstrukturer, som tidligere har vært uaktuelle fordi overdragelse til en ny juridisk person ville utløse hjemfall.

Industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd

NVE vil peke på at departementet bør klargjøre hvordan dagens bestemmelse i industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd forutsettes brukt dersom hjemfallsinstituttet endes. Bestemmelsen åpner for at det kan gis unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett ved overdragelse av fallrettigheter, og gjeldende praksis er at unntak meddeles dersom overdragelsen anses å innebære en mer rasjonell organisering av kraftproduksjonsvirksomheten. I de tilfellene departementet meddeler unntak fra konsesjonsplikt og forkjøpsrett er det ikke mulig å stille nye vilkår til virksomheten, noe som kan være ønskelig i visse tilfeller. Hvorvidt det for eksempel skal kunne pålegges vilkår om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter må antas å være av stor betydning for de som et erverv berører. Et viktig virkemiddel for statlig styring og kontroll er og vil være konsesjonslovgivningen. NVE mener det kan være hensiktsmessig å kunne vurdere endringer i konsesjonen når konsesjonsplikt oppstår.

Forholdet til vassdragslovgivningen

NVE mener at de miljømessige sidene skal håndteres gjennom vannressursloven og vassdragsreguleringsloven, slik at konsesjonsbehandling etter industrikonsesjonsloven ikke skal medføre tyngende miljøvilkår. Også på denne bakgrunn, og den foreslåtte lovendringen, bør departementet gjennomgå dagens praksis knyttet til unntaksbestemmelsen i industrikonsesjonsloven § 1 fjerde ledd.

Endringer i andre lover

Utvalgets mandat har ikke omfattet å utrede konsekvenser og/eller behov for endringer i annet regelverk. Dette bør det derfor arbeides med i etterkant av en avklaring av hjemfallssaken.

Nedleggelse av anlegg

Som eier av anleggene ved konsesjonstidens utløp, vil staten være ansvarlig for den videre driften av anleggene. Dersom staten ønsker å nedlegge anleggene og tilbakeføre hele eller deler av vassdraget til naturtilstanden, kan denne ordningen medføre at staten får ansvaret for kostnadene ved nedleggelse. Dette kan synes urimelig. NVE mener det derfor bør vurderes å innføre en regel som gir staten rett til å pålegge konsesjonæren kostnadene ved nedleggelse av anlegget. Det finnes bestemmelser i dagens konsesjonsvilkår som pålegger konsesjonæren ansvaret for eventuell nedlegging og fjerning av anlegg ved utløp av konsesjoner, men disse bestemmelsene er svake og har ikke noen funksjon dersom konsesjonæren ikke har økonomi til å finansiere en nedlegging.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

NVE har fortløpende påpekt en del konsekvenser av økonomisk og administrativ karakter over og viser til disse vurderingene. I tillegg vil vi påpeke følgende administrative og økonomiske konsekvenser for NVE:

En endring av hjemfallsinstituttet vil innebære at NVE får økt arbeidsbelastning. Det skyldes flere forhold:

I dag er kun ca 5 % av kraftverkene underlagt hjemfallsinstituttet. Offentlig eide kraftverk utgjør rundt 90 % av alle kraftverk. Dersom alle disse omfattes av et framtidig hjemfallsinstitutt, innebærer det en betydelig økt arbeidsbyrde å skulle konsesjonsbehandle disse i fremtiden. Hvor stor arbeidsbyrden blir, avhenger mye av hvilken modell som blir valgt. Transaksjonsmodellen vil åpenbart gi minst økt arbeidsbelastning, fordi det etter denne modellen først inntreffer hjemfall dersom de offentlige eide verk selges.

I følge utvalgets forslag skal det utstedes konsesjon til alle anlegg som omfattes. For tidligere ukonsederte anlegg vil konsesjonen bare inneholde vilkår om hjemfall og konsesjonstid. En stor del av norske kraftverk har i dag ikke ervervs-konsesjon. Det vil derfor være nødvendig å beregne naturhestekraft- grunnlaget for et stort antall kraftverk. Det må forventes at eierne vil vise en betydelig interesse for å sikre at anleggene kommer under konsesjonspliktgrensen på 4000 naturhestekrefter.

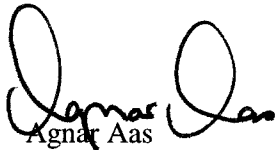
For en rekke kraftverk uten ervervs-konsesjon er det beregnet kraftgrunnlag etter reguleringslovens bestemmelser. Disse er utført med ulikt hydrologisk grunnlag avhengig av konsesjonstidspunkt og kan derfor være vanskelig å bruke som utgangspunkt ved nye beregninger etter industrikonsesjonslovens bestemmelser. NVE vil understreke at behovet for nye beregninger som følger av lovendringen kan medføre et betydelig merarbeid for etaten. Erfaringen fra slike beregninger er at uenighet og usikkerhet kan medføre omfattende saksbehandling og klagebehandling.

Hjemfall etter lovtidspunktalternativet vil bety at et stort antall saker hjemfaller samtidig 75 år etter lovens ikrafttreden. Det vil også kunne utløse et stort antall saker om foregrepet hjemfall til omtrent samme tid. For forvaltningen vil det være en utfordring å håndtere et slik samtidig hjemfall og saker om foregrepet hjemfall for et stort antall konsesjoner. En konsekvens av lovtidspunktmodellen kan også innebære at forvaltningen vil miste viktig faglig kompetanse til å håndtere disse sakene, siden det vil gå lange perioder som nesten er fri for konsesjonsbehandling og håndtering av saker om foregrepet hjemfall.

NVE er enig med utvalget i at flertallets forslag vil innebære økt omsetning av kraftverk. Omsetning av kraftverk krever enten konsesjon eller at myndighetene treffer avgjørelse om konsesjonsfritak. Økt omsetning vil derfor medføre at NVE vil få økt arbeidsbelastning.

Dersom det gjøres endringer i muligheten for å få bruksrettskonsesjon og disposisjonsrett, vil det innebære at myndighetene må utstede to konsesjoner. En konsesjon til eier, som inneholder vilkår om hjemfall, og ytterligere en konsesjon til den som bruker eller disponerer, som inneholder øvrige vilkår knyttet til utnyttelsen. Dette må også antas å gi en økt administrativ byrde for myndighetene.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Agnar Aas'.

Agnar Aas
Vassdrags- og
energidirektør

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kjell Otto Bjørnå'.

Kjell Otto Bjørnå
avdelingsdirektør