



Det Kongelige Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
0411944 - 225	
DATO - 3 MARS 2005	
AN 521	EKSP.

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2004/06652/5/VU E: S10

28/02/2005

## HØRINGSSVAR - NOU 2004; 26 HJEMFALL

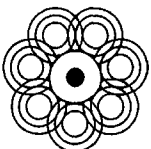
Vedlagt følger Sarpsborg kommunes høringssvar til NOU 2004; 26. Det presiseres at dette er rådmannens forslag, og at bystyrets vedtak ettersendes umiddelbart etter vedtakstidspunkt 17.03.2005.

Med hilsen

Vedlegg: 1

Kopi til: Landssamanslutninga av vassdragskommunar

Saksbehandler: Vemund Ukkelberg, Plan og økonomi



Arkivsak 200406652  
Arkivnr. E: S10  
Saksbehandler Vemund Ukkelberg

Vedlegg 1 1  
Saks: 04/1944-225

Saksgang  
Formannskapet  
Bystyret

Møtedato Sak nr.  
03.03.2005  
17.03.2005

### **Høringssvar - NOU 2004; 26 Hjemfall**

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.  
Følgende har vært medsaksbehandlere:

**Vedlegg:**

Saksutskrift fra bystyresak 200300476 - Forslag til endringer i reglene for hjemfall -  
industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, behandlet i bystyret 13.02.2003.

**Sammendrag:**

Det har blitt satt sammen et Hjemfallsutvalg som har vurdert den fremtidige ordningen for hjemfall av vannkraftverk. Utvalget har ikke kommet til enighet, men flertallet foreslår en ordning som går ut på at både private og offentlig eide kraftanlegg og vannfall skal tilfalle staten/regionen/kommune med til sammen 2/3, og eier med 1/3. Dette skal skje 75 år fra lovtidspunktet. Unntaket er privateide anlegg som er ervervet før 1909.

Mindretallet i utvalget ønsker en såkalt "transaksjonsmodell" som går ut på at bare de anlegg som selges, skal omfattes av hjemfall. Foreslått hjemfall er 60 år etter transaksjonstidspunktet.

Flertallets forslag vil føre til at store verdier kan bli flyttet fra offentlige lokale eiere til private og utenlandske hender. I tillegg vil store verdier bli overført fra kommuner/lokale aktører til staten. For Sarpsborg kommune vil man oppleve at store andeler av våre verdier knyttet til eierskapet i Østfold Energi blir overført til Staten ved hjemfallstidspunktet.

Det kan være nødvendig å innføre en slik type ordning, med bakgrunn i EØS-avtalen, men det er på det rene at Hjemfallsutvalget ikke har maktet å få avklart dette innen de fremla sin utredning. Dette må avklares før Stortinget tar stilling til denne viktige saken. Det må også taes hensyn til Grunnlovens § 105, som krever at det betales full erstatning ved tvungen avståelse fra eiendom. Dette er ikke lagt til grunn i Hjemfallsutvalget utredning.

Blant de alternativene som Hjemfallsutvalget har forelagt, er "transaksjonsalternativet" å foretrekke.

**Utredning:**

*Bakgrunn*

Hjemfallsutvalget overleverte sin utredning, NOU 2004: 26, til Olje og energidepartementet(OED) 30. november 2004. Utredningen er sendt ut på alminnelig høring med høringsfrist 1. mars 2005. Mye

tyder på at Regjeringen deretter vil fremme forslag til Stortinget i samsvar med Hjemfallsutvalgets innstilling.

Hjemfallsutvalget går inn for å endre hjemfallsreglene og innføre hjemfall til staten også for offentlige eide kraftverk. Private og offentlige kraftverkseiere skal behandles likt. Hjemfallstidspunktet vil bli forskjøvet ut i tid og det skal innføres en ordning der eieren får beholde en del av verdiene ved hjemfall.

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.

OED sendte den 29. november 2002 ut forslag til endringer i henholdsvis industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven på høring. Forslaget møtte sterk motbør fra blant annet KS. På bakgrunn av dette nedsatte OED 4. april 2003 et bredt sammensatt offentlig utvalg for å utrede en videreført hjemfallsordning og utformingen av denne.

### *Historikk*

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. 88 % av kraftverkene eid av norske offentlige eierinteresser, dvs. kommuner, fylkeskommuner og staten.

Eierforholdene for kraftproduksjon i Norge er:

- Ca 50 % eies av staten
- Ca 38 % eies av kommuner eller fylker
- Ca 12 % eies 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. Hjemfallsretten gir staten rett til å overta privateide kraftverk gratis etter 60 år fra konsesjonstidspunktet. Ca. 6,5 % av de 12 % privat eide anleggene er underkastet vilkår om hjemfall. Vannfall som ikke er underlagt hjemfall eies i hovedsak av Norsk Hydro og Hafslund ASA.

Offentlig eide kraftverk har evigvarende konsesjon og er ikke underlagt hjemfall. Regelverket har fungert i hundre år. 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.

### *Hjemfallsutvalgets innstilling*

Utvalget har ikke kommet til enighet. Utredningen inneholder derfor et flertalls- og et mindretallssyn.

Flertallet foreslår en hjemfallsordning som likestiller private og offentlige eiere og tar sikte på å behandle alle kraftverk likt, uavhengig av om kraftverket har private, offentlige eller utenlandske eiere. Offentlige eiere som fylkeskommuner og kommuner, får tidsbegrenset konsesjon og underlegges hjemfall til staten. Vannkraftverk i privat eie skal ikke lenger tilfalle staten vederlagsfritt etter 60 år fra konsesjonstidspunktet. Det foreslås at konsesjonsperioden for alle kraftverk settes til 75 år regnet fra tidspunktet for lovendringen.

Staten skal på hjemfallstidspunktet overta 1/3 av vannfallet og kraftanlegget. Vertskommune og tilhørende region mottar 1/3 av verdien. De som er eiere på hjemfallstidspunktet beholder 1/3 av verdien i vannfallet og kraftanlegget eller tilsvarende eierrett i kraftanlegget etter at staten har benyttet

seg av hjemfallsretten. Det oppstår da et sameie i vannfallene med anlegg mellom siste eier og staten. Dette alternativet kalles partielt hjemfall.

Flertallets innstilling 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 eiertraktat hjemfallsinstitutt vil ivareta ESAs krav om likebehandling av forskjellige aktører i kraftbransjen.

Flertallet består av representanter fra Prosessindustriens Landsforening, Energibedriftenes Landsforening, Samarbeidende Kraftfylker, departementene og utvalgets uavhengige leder.

Mindretallet foreslår at det legges til grunn en såkalt transaksjonsmodell. Denne går ut på at hjemfall bare skal oppstå dersom vannfall og kraftanlegg skifter eiere. Mindretallet mener da at hjemfallet bør skje 60 år etter transaksjonstidspunktet. Dette skal gjelde enten kjøperen er offentlige selskaper, private norske selskaper eller utenlandske selskaper. De kommunale og fylkeskommunale eiere som forblir eiere, underkastes ikke hjemfall så lenge vannfallet og kraftanlegget forblir i deres eie. Private eiere som er underlagt hjemfall i dag fortsetter med det. Også private kraftverk som ble ervervet før konsesjonsreglene kom i 1909, underkastes reglene om hjemfall dersom det oppstår en transaksjon. Imidlertid er det ikke avklart overfor EØS hvorvidt dette er en modell som går inn under gjeldende EØS-regler.

Subsidiært går disse medlemmene inn for en rettighetsmodell, hvor dagens offentlige eiere som på hjemfallstidspunktet må avstå sine kraftanlegg vederlagsfritt til staten, gis rett til 45 prosent av anlegget eller dets verdi. En slik modell er ment som en stimulans til å videreføre offentlig eierskap.

Mindretallet består av representanter fra Kommunenes Sentralforbund, Landsorganisasjonen og Landssamanslutninga av Vasskraftkommuner.

Utvalget foreslår en ny fordeling som vil moderere overføringen til kommuner som allerede har store inntekter fra kraftutbygging. Forslaget går ut på at vertskommunene og regionen/fylkeskommunen deler inntil 1/3 av verdiene som hjemfaller. Fordelingen vil bli foretatt etter en såkalt trappetrinnsmodell. Ved produksjon under 250 GWh tilfaller 1/3 i sin helhet til kommunen, ved større produksjon, tilfaller en andel til regionen rundt. Jo større produksjonen og verdien er av kraftanlegget, jo mindre andel vil tilfalle vertskommunen.

#### *Konsekvenser for Sarpsborg kommune*

Sarpsborg kommune har sine største interesser i saken knyttet til eierskapet i Østfold Energi. Sarpsborg er som kjent den største kommunale eieren av Østfold Energi. Sarpsborg eier 14,3 % av Østfold Energi. Dagens verdi av eierskapet anslås til ca 400 mill. kr. I dag har Østfold Energi evigvarende konsesjon på grunn av sitt offentlige eierskap.

Flertallets forslag innebærer at Østfold Energi vil få konsesjon i 75 år, før vannfallene og verkene tilfaller staten. Klausulen om hjemfall vil føre til en økning på verdien av kraftverket ifht salg til private eller utenlandske aktører. 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. Altså vil konsesjonsperioden øke fra 30 til 75 år dersom kraftverkene selges, og forslaget til nye hjemfall-regler blir vedtatt. Dersom flertallets regler legges til grunn, vil Sarpsborg beholde verdier tilsvarende ca 130 mill kroner i dagens verdi, ved hjemfall. Den øvrige andelen av Sarpsborgs eierandel, ca 270 mill kroner i dagens verdi, vil tilfalle staten, samt kommunen og regionen rundt kraftanleggene som eies av Østfold Energi.

Dette fører til at disse kraftverkene, ved skifte til private eller utenlandske hender vil få en høyere verdi, enn dagens. Deretter vil kraftverkene synke i verdi fram til hjemfall. Rett før hjemfallet inntre vil verket ha langt lavere omsetningsverdi.

Mindretallet i utvalget mener at offentlige eiere av selskap som Østfold Energi vil ha sterke motiver til å selge seg ut i god tid før hjemfallet inntre for å kunne innkassere hele verdien på kraftverket. Dette frykter man vil skje i alle kommuner og fylkeskommuner. Mindretallet har også en formening om at kraftanleggene og vannfallene ikke lenger vil være eid av fellesskapet, men at eierskapet vil bli privat og dominert av utenlandske aktører. Flertallet derimot mener at 75 år, er så langt frem i tid, at de nye reglene ikke vil føre til massivt salg.

Mindretallets forslag vil være nøytralt for kommunens eierskap i forhold til dagens regelverk. Så lenge eierne av Østfold Energi består av minimum 2/3 andel offentlig eiere, så inntre ikke hjemfall. Hvis kommunene og fylkeskommunen selger, så inntre hjemfallet etter 60 år.

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. Både flertallets og mindretallets forslag vil derfor gjøre det betydelig lettere å selge kraftverkene enn nå, og antagelig til bedre pris.

I tillegg til eierskapet i Østfold Energi, har også Sarpsborg kommune, i likhet med flere andre Østfoldkommuner, også interesser i form av at man er vertskommune for privateide kraftanlegg. Sarpsborg er vertskommune for kraftanlegget i Sarpsfossen. Dette er et kraftanlegg som er eid av Hafslund ASA og Borregård, som er private eiere. Vannfallet ble kjøpt før reglene om hjemfall blei vedtatt i Stortinget i 1909.

Flertallet i Hjemfallsutvalget foreslår ikke at de nye reglene skal gjøres gjeldende for vannfall som ble ervervet før 1909. De mener at Grunnloven hindrer Stortinget i å vedta lov med tilbakevirkende kraft overfor private selskaper. Sarpsfossen vil derfor ikke rammes av hjemfall så lenge det eies av nåværende eiere. Sarpsborg kommune vil ikke få noen andel av Sarpsfossen slik som for eksempel Lærdal kommune vil få av Østfold Energi sine anlegg om 75 år. Taksten på kraftanlegget i Sarpsfossen for eiendomsskatt i 2005 er ca kr 858 mill., og Sarpsborg og tilhørende region ville, dersom slike anlegg ble omfattet av hjemfall, mottatt verdier på inntil 1/3 av total verdi ved hjemfall til staten.

Mindretallet mener derimot at private kraftverk skal underkastes hjemfall selv om vannfallene ble ervervet før reglene om hjemfall ble vedtatt i Stortinget i 1909.

#### *Rådmannens vurderinger*

Rådmannen mener at flertallets forslag vil føre til at store andeler av norske vannfall og kraftanlegg kommer til å havne på utenlandske hender. Dette er med basis i at det er få norske selskaper som har finansielle muskler til å kunne konkurrere med store utenlandske energiaktører. Det oppleves som svært urettferdig at så store verdier skal frataes kommuner og andre lokale eiere. Det kan også være vanskelig for å vurdere verdien av kanskje den viktigste miljøvennlige energikilden som finnes.

Rådmannen mener at innstillingen fra lovutvalget hviler på sviktende forutsetninger. For det første overholder man ikke grunnlovens § 105, med full erstatning, ved tvungen avståelse fra eiendom. For det andre har utvalget ikke avklart forholdet til EØS – avtalen, og man vet dermed ikke hvilke retningslinjer man må holde seg innenfor.

Rådmannen mener at hjemfall-saken er alt for viktig til å skulle hvile på sviktende forutsetninger.

Ifølge regjeringens opprinnelige forslag av 29.11.2002 skulle vannkraftressursene overføres fra dagens eiere til Staten uten vederlag etter 75 år. Dette avstedkom meget sterke reaksjoner og ble fra en rekke hold omtalt som "statsrøveri". Lovutvalget har moderert forslaget noe og foreslår at staten og vertsregionen overtar to tredjedeler av verdiene ved konsesjonstidens utløp mens konsesjonæren får beholde en tredjedel.

I denne sammenhengen er det viktig å påpeke følgende kjennsgjering:

De aktører som regnes som offentlige i gjeldende konsesjonslovgivning, har full og ubeskåret eiendomsrett til sine vannfall og kraftverk. En eventuell lovendring i samsvar med forslagene fra utvalget vil innebære at disse aktørene om 75 år vil bli fratatt store deler av sine aktiva.

Et slikt inngrep kan etter rådmannens oppfatning ikke gjennomføres uten å komme i konflikt med Grunnlovens § 105 som krever at det betales full erstatning ved tvungen avståelse av eiendom til staten. Erstatningsplikt for staten kan også oppstå med hjemmel i Den europeiske menneskerettskonvensjons bestemmelser om vern av eiendomsretten.

Juridisk ekspertise har tidligere vurdert spørsmålet og kommet med følgende entydige konklusjon: "Det er utvilsomt at de aktuelle kraftselskaper og deres eiere vil nyte fullt grunnlovsværn etter § 105 ved en tvungen avståelse av kraftanlegg mv som følge av et pålegg om hjemfall".

Rådmannen er av den oppfatning at Hjemfallsutvalget har arbeidet med et for snevert mandat. Det må tas kontakt med ESA for å klargjøre forholdet til EØS – avtalen. Det bør også ligge som klare forutsetninger for en ny ordning at eierne ikke ufrivillig påtvinges rådighetsbegrensninger og at eventuelt tap kompenseres fullt ut.

Rådmannen mener i tillegg at det vil være en urettferdig ordning dersom flertallets forslag legges til grunn. Alle vannfall bør behandles likt, uavhengig av når de har blitt ervervet. Vertskommuner som Sarpsborg og andre kommuner med vannfall ervervet før 1909 vil ikke motta noen verdier, samtidig som vertskommuner, med vannfall ervervet senere, vil motta store verdier.

Forslaget fra lovutvalget rommer også noen elementer som er positive. Rådmannen ønsker å trekke frem at det er positivt at hele utvalget åpner for at det gis anledning til å leie ut vannkraftressurser uten å si fra seg eiendomsretten til evig tid.

#### **Miljømessige konsekvenser:**

#### **Økonomiske konsekvenser:**

Dersom Hjemfallsutvalgets flertall vedtas, vil Sarpsborg kommune bli fratatt verdier i forbindelse med eierskapet i Østfold Energi, med en anslått verdi i dag på ca 270 mill. kroner. Dette vil skje i 2080. I tillegg vil Sarpsborg kommune og tilhørende region, fordi vannfallene i Sarpsfossen er ervervet før 1909, ikke få tilført verdier anslått til opptil 290 mill. kroner i dagens verdi.

#### **Rådmannens innstilling:**

1. Spørsmålet vedrørende forholdet til EØS – avtalen, og handlingsrommet man opererer innenfor, må avklares før saken om hjemfall behandles i Stortinget.
2. Grunnlovens § 105 som krever at det betales full erstatning ved tvungen avståelse av eiendom til staten, må følges.
3. Sarpsborg kommune støtter ikke flertallet i Hjemfallsutvalget.
4. Blant de hjemfalls-alternativene som Hjemfallsutvalget har vurdert, mener Sarpsborg kommune at "transaksjonsalternativet" er å foretrekke. Offentlige eide kraftverk beholder evig konsesjon uten hjemfall så lenge verket ikke selges. Ved salg inntreer tidsbegrenset konsesjon og hjemfall etter 60 år.
5. Private kraftverk hvor vannfallene ble ervervet før 1909 må underkastes de samme hjemfallsreglene som andre private vannfall og kraftverk.

**Arkivsak** 200300476  
**Arkivnr.** E: S10 &13  
**Saksbehandler** Asbjørn O. Pedersen

<b>Saksgang</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Sak nr.</b>
Formannskapet	06.02.2003	
Bystyret	13.02.2003	

## **Forslag til endringer i reglene for hjemfall - industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven**

---

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.  
Følgende har vært medsaksbehandlere:

### **Sammendrag:**

Olje- og energidepartementet (heretter forkortet til OED) sendte 29. november 2002 ut på høring forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Høringsforslaget omhandler endringer i bestemmelsene om hjemfall mv. Forslaget omfatter viktige spørsmål for kraftkommunene, men også fundamentale nasjonale utfordringer om hvordan Norge best kan hegne om vannkraftformuen for våre etterkommere.

Hjemfall betyr at kraftanleggene tilfaller staten vederlagsfritt etter utløpet av konsesjonsperioden. Til nå har det ikke vært hjemfall for offentlige kraftverk. Konsesjonene har i utgangspunktet vært evigvarende. For private kraftverk har det vært en konsesjonstid på 60 år.

I hørings-saken går departementet inn for eierskapsnøytralt hjemfall. Denne utvidede hjemfallsordningen skal gjelde for alle eiere av kraftanlegg som har kjøpt vannfall etter konsesjonslovgivningen ble innført tidlig i forrige århundre. Fram til i dag har hjemfall bare blitt pålagt de private kraftverkseierne. OED har forslått endringer i konsesjonslovene som tar sikte på å behandle alle kraftverk likt, uavhengig av om kraftverket eies privat, offentlig eller av utenlandske eiere. Forslaget går ut på at også de offentlige eierne får tidsbegrenset konsesjon og underlegges hjemfall. Konsesjonsperioden utvides til 75 år for nye konsesjoner, regnet fra tidspunktet for lovendringen.

Samlet hjemfall i 2079 vil innebære en overføring av eiendeler (alle produksjons- og reguleringsanlegg) fra kommuner og fylkeskommuner til Staten som i dag er av en økonomisk verdi på et sted mellom NOK 160 til 200 milliarder kroner.

Departementet foreslår flere andre endringer i konsesjonsreglene for vannkraft-produksjon. Minstegrensen for konsesjonsplikt heves. Dette medfører betydelige forenklinger for utbygging av småkraftverk. Samtidig blir det foreslått å oppheve bestemmelsene om forkjøpsrett for staten og fylkeskommunene. Med eierskapsnøytrale konsesjonsregler er det ikke lenger behov for slike særregler i lovverket.

Endringen har sammenheng med at overvåkningsorganet i EØS-avtalen, EFTA Surveillance Authority (heretter forkortet til ESA), ikke aksepterer forskjellsbehandling og derfor krever endring slik at det blir like vilkår.

OEDs øvrige forslag 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. Disse endringene følger ikke av pålegg eller forventninger om pålegg fra ESA.

#### **Saksopplysninger:**

##### **Bakgrunn for saken:**

Det siteres fra LVK-Nytt 42/2002 (medlemsskriv for de kommuner som er medlemmer av Landsamanslutninga av vasskraftkommunar):

#### *"2.1 Forholdet til EØS avtalen"*

*"EFTAs overvåkningsorgan ESA har påpekt at gjeldende konsesjonsregler er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri etableringsrett og kapitalbevegelse, fordi regelverket har ulike bestemmelser om konsesjonstid og hjemfall for private og offentlige erververe. ESA krever derfor at det gjennomføres endringer i det norske regelverket som sikrer en likestilling mellom offentlige kjøpere på den ene siden og private og utenlandske kjøpere på den andre siden. De foreslåtte endringene tilfredsstiller ESAs krav til likestilling av de ulike aktørene for så vidt gjelder hjemfall og vilkår for konsesjon, men forslaget har også elementer som går lenger enn hva som er nødvendig av hensyn til EØS-avtalen. Det er verd å merke seg at ESA har understreket at det norske hjemfallsinstituttet ikke er i strid med EØS-avtalen.*

#### *2.2 Effektivisering av kraftmarkedet*

*Norges standpunkt er at konsesjonsreglene er et ledd i ressursforvaltningen og derfor faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Det er usikkert om dette synet kan føre fram, men departementet har uansett funnet grunn til å foreslå endringer i konsesjonslovgivningen for å fremme konkurranse i kraftsektoren, og å oppnå en samfunnsøkonomisk mer effektiv ressursutnyttelse."*

Departementet foreslår følgende endringer i konsesjonslovgivningen:

- a) Pålegg om konsesjon med vilkår om hjemfall etter 75 år. Omfatter alle vannfall med produksjons- og reguleringsanlegg i offentlig eie, som er ervervet etter 1909. Eierne må selv søke om konsesjon.
- b) Innføring av hjemmel for myndigheten til å pålegge eieren å holde anleggene i tilfredsstillende driftsmessig stand fram til hjemfallstidspunktet.
- c) Plikt til å stille garanti for konsesjonsavgifter som påløper etter at anlegget er hjemfalt til staten, oppheves.
- d) Likestilling mellom offentlige søkere og private og utenlandske konsesjonssøkere med hensyn til vilkårene for å gi konsesjon.
- e) Opphevelse av kommunal/fylkeskommunal forkjøpsrett ved salg eller utleie av vannfall som ikke er konsesjonsbehandlet.
- f) Lovfesting av konsesjonsplikt ved kjøp av mer enn 90 % av aksjene i selskap som eier vannfall og produksjons- og reguleringsanlegg. Dette er i dag fast forvaltningspraksis.
- g) Heving av grensen for konsesjonsplikten fra 1000 til 4000 naturhestekrefter.
- h) Endringer i praksis omkring den kommunale andelen av hjemfalte verdier.

OED varsler også at praksisen vedrørende fordelingen av verdier mellom stat og vertskommuner i forbindelse med hjemfall skal endres. Vertskommunene skal etter deres forslag få mindre andel av de hjemfalte verdiene sammenlignet med det som følger av dagens praksis.

Noe mer utdypning til de foreslåtte endringer:

#### Tidligere konsesjonsfrie erverv og reguleringer

Enkelte kraftanlegg drives i dag konsesjonsfritt. De "konsesjonsfrie utbygginger" – kan deles inn i to hovedgrupper:



- Erverv før 1909 (Loven som innførte konsesjonsplikt for alle andre enn staten, kommuner og norske borgere for erverv av vannfall over 1000 naturhestekrefter)
- Erverv før 1969 (Lovendring om konsesjonsplikt også for norske kommuner og fylkeskommuner)

Departementets forslag gjelder ikke bare utbygginger som er gitt tidsbegrenset konsesjon, men også de offentlige eide kraftanlegg som i dag drives konsesjonsfritt. For de "konsesjonsfrie" erverv foreslår departementet ikke andre vilkår enn tidsbegrensning og hjemfall.

Forslaget om hjemfall for de konsesjonsfrie utbyggingene er imidlertid begrenset til erverv etter 1909. Erverv før 1909 faller utenfor alle forslag.

Departementet begrunner dette med at hjemfallsinstituttet først kom inn ved loven i 1909, se høringsnotatet side 9 og side 59 hvor det heter:

*"Preseptorisk vilkår om hjemfall i konsesjoner for erverv av eiendomsrett til vannfall ble første gang etablert ved lov nr 4 av 18. september 1909. Departementet finner derfor å begrense endringsbestemmelsene til vannfall ervervet etter ikrafttreddelsen av denne lov. Loven trådte i kraft 18. september 1909. Etter dette tidspunktet var også de offentlige erververe klar over hjemfallsinstituttet, og at dette instituttet kunne få betydning for ervervet og at deres særstilling var begrunnet i de samfunnsplikter som påhvilde den for lokal kraftoppdekning. Forut for loven av 1909 var det derimot ikke påbudt med vilkår om hjemfall. Det ville derfor være urimelig å omfatte vannfall ervervet før ikrafttreddelsen av denne lov."*

Når man taler om konsesjonsfrie utbygginger, er det først og fremst i relasjon til ervervsloven. Eldre utbygginger kan være underlagt konsesjonsplikt etter vassdragsreguleringsloven i dag; her vil også vanlige vilkår om konsesjonskraft og -avgifter mv. være fastlagt.

#### Heving av grensen for konsesjonsplikt iht. ervervsloven

For å legge til rette for økt utbygging av småkraftverk, foreslår departementet å heve konsesjonsgrensen fra 1000 naturhestekrefter til 4000 naturhestekrefter.

#### Bortfall av statlig/kommunal forkjøpsrett og fortrinnsrett

Kommunene har i dag rett til, etter staten og fylkeskommunen, å tre inn i kontrakter om bruksrett til vannfall. Bestemmelsen om statlig, fylkeskommunal og kommunal forkjøpsrett og fortrinnsrett ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall foreslås opphevet. Bestemmelsene har neppe noen praktisk betydning i dag.

#### **KS og LVKs syn på forslagene:**

Kommunenes Sentralforbund (heretter forkortet til KS) og Landssamanslutninga for vasskraftkommunaer (heretter forkortet til LVK) har kommet med syn på forslagene.

#### **"KS og KS Bedrifts syn på forslagene:**

##### 2.3.1 Hjemfall – Punkt 2.1.1 a

###### **a) KS syn på hjemfall og OEDs forslag**

OED begrunner forslaget med behov for likestilling for å sikre en mer effektiv organisering av kraftbransjen og bedre ressursutnyttelse. OED avviser at EØS-avtalen omfatter norsk vannkraftproduksjon, men departementets forslag tilfredsstiller likevel ESAs krav. KS og KS Bedrift ser at det er vanskelig å unngå ESAs krav og at endringene derfor er tvingende selv om OED velger å begrunne de på en annen måte.

KS sentralstyre fattet den 17. juni 2002 prinsippvedtak om å gå inn for en videreføring av hjemfallsinstituttet. KS er derfor tilfreds med at OED ikke forslår en opphevelse av hjemfallsinstituttet. Derimot er KS sterkt uenig i OEDs utforming av nye regler om hjemfall.

OEDs forslag vil for mange oppfattes som et salgspress i det vannfallene med anlegg vil falle i verdi jo nærmere en kommer hjemfall. For å unngå et slikt verdifall er en nødt til å selge innen rimelig tid etter innføringen av OEDs forslag. Et slikt salgspress følger også av rapporten OED selv har bestilt av ECON.

b) *Transaksjonsmodellen*

KS fremmet i møte med OED den 28. juni 2002 et annet alternativ. Alternativet blir omtalt som transaksjonsalternativet eller transaksjonsmodellen.

Kort fortalt innebærer modellen at alle fremtidige kjøpere, enten det er offentlige selskaper, private eller utlendinger fra nå av underkastes vilkår om hjemfall om 75 år regnet fra ervervet av vannfallet. Tilsvarende må det settes vilkår ved erverv av kvalifiserte andeler av selskaper som eier vannfall for å unngå omgørelser.

Dagens kommunale og fylkeskommunale eiere som ønsker å forbli eiere vil derimot ikke bli underkastet vilkår om hjemfall så lenge selskapet forblir i deres hender og skånes derfor for verdifallet og derav salgspresset.

OED har konsekvent avvist modellen, nå i sitt høringsdokument, ettersom OED mener den vil være reguleringsteknisk vanskelig, ha innlåsningseffekt (dvs. bidra til at kommuner og fylkeskommuner ikke selger) og kan være noe usikker i forhold til EØS-avtalen. Disse anførselene og antagelsene er etter KS vurdering uriktig. Modellen kan innføres på en reguleringsteknisk tilfredsstillende måte, har neppe noen innlåsningseffekt og vil ved riktig utforming tilfredsstillende EØS-avtalen.

Selv om ESA har pålagt Norge å foreta endringer har Norge mer enn nok tid til å utrede transaksjonsmodellen. For OEDs del burde dette heller ikke være problematisk ettersom OED fortsatt fastholder at forvaltningen av norske vannkraftressurser faller helt utenfor EØS-avtalen.

c) *Erstatningsansvar*

Det kan ikke utelukkes at OEDs forslag vil kunne utløse et betydelig erstatningsansvar etter Grunnloven § 105 om erstatning ved ekspropriasjon. OED utelukker heller ikke det selv i sitt høringsdokument. Vi nøyer oss med å vise til senere omtalte utredning fra Simonsen Føyen Advokatfirma DA.

2.3.2 Likestilling av kjøpere – punkt 2.1.2 a

Norges EØS-rettslige forpliktelser innebærer antageligvis også at vilkårene for å få konsesjon for offentlige kjøpere på den ene siden og private og utledninger på den andre, må gjøres like. KS ser derfor at Norge er nødt til å endre reglene slik at en oppnår tilstrekkelig likestilling.

2.33 Øvrige forslag – punktene 2.1.1.b-d og 2.1.2.b-d og vertskommunens andel

Som nevnt er Norge under press til å endre reglene slik at utlendinger og private likestilles. Derimot foreligger det verken press fra ESA eller noe umiddelbart og påtrengende behov for å endre de øvrige reglene som OED forslår å endre. De øvrige endringsforslagene vil kunne ha stor materiell betydning. Forslaget har ikke vært utredet av eksterne offentlig nedsatte utvalg med representanter fra alle berørte parter.

KS og KS Bedrift mener derfor at disse forslagene til endringer må avvises i denne omgang. OED bør heller nedsette et bredt sammensatt lovutvalg med representanter fra alle berørte organisasjoner og statlige etater. Dette utvalget kan så utrede behovet for endringer og fremmer eventuelle forslag til endringer i reglene.

3. Salgsinntekter og statlige overføringer til kommuner/fylkeskommuner

*Salg av kraftselskaper og aksjer i slike selskaper vil gi kommuner og fylkeskommuner betydelige midler som er lett tilgjengelig. Finansdepartementet har allerede i dag fokus på kommuner og fylkeskommuners tilgang til egne midler som følge av salg av kraftselskaper.*

*Arsaken er at tilgangen til slike midler kan ha betydelig innvirkning på den individuelle kommunes økonomi, den samlede kommuneøkonomien foruten den aggregerte etterspørselen av varer og tjenester i Norge. En stor økning av tilgangen til slike midler vil kunne føre til nedskjæringer i statlige overføringer til kommuner eller andre inntektskilder for kommuner og fylkeskommuner.*

*Verken OED eller Finansdepartementet har offisielt utredet denne siden av konsekvensene av endringene i reglene om hjemfall. Denne usikkerheten gjør seg særlig gjeldende for OEDs forslag til regler om hjemfall da dette forslaget i større grad vil føre til et offentlig nedsalg sammenlignet med Transaksjonsalternativet. Denne effekten av OEDs forslag bør utredes før det kan tas en endelige beslutning om hvordan fremtidens regler om hjemfall bør utformes.*

#### **LVKs syn på forslagene:**

*LVKs landsstyre har truffet følgende vedtak i sakens anledning:*

*Olje- og energidepartementet har fremmet forslag til fundamentale og omfattende endringer i vassdragslovgivningen. Så viktige spørsmål som tidsrammen for fremtidige vassdragskonsesjoner og avvikling av hjemfallsinstituttet er tatt opp til vurdering. Det er hevet over tvil at dette lovgivningsarbeidet omfatter spørsmål av vital betydning for Norges fremtidige råderett over en av våre viktigste naturressurser – vassdragene.*

*På samme tid som dette lovgivningsarbeidet igangsettes, har staten satt klare begrensninger for Statskrafts posisjon i det norske energimarkedet. Sett i sammenheng vil forholdene ligge til rette for et økt utenlandsk eierskap i norsk kraftforsyning. Dette krever grundige nasjonale vurderinger av hvilke innretninger Norge er tjent med rundt vannkraften. Landsstyret minner om at dagens konsesjonssystem har en snart hundreårig historie og at dagens konsesjonsregime blant annet med hjemfallsinstituttet ble skapt av Stortinget etter den mest omfattende politiske debatt som har funnet sted i moderne norsk historie. Debatten fyller henimot 1000 sider i Stortingstidende.*

*På denne bakgrunn finner Landsstyret det utilfredsstillende at lovgivningsarbeidet igangsettes og forutsettes fullført uten forutgående forberedelse av saken gjennom et bredt sammensatt lovutvalg. Landsstyret ber på denne bakgrunn Stortinget sørge for at det nedsettes et lovutvalg som får i oppdrag å fremme forslag til egnede virkemidler for å hegne om den nasjonale vannkraftformuen, slik våre fremsynte politikere ved forrige århundreskifte maktet."*

#### **Rådmannens vurdering:**

Alle som skal produsere vannkraft i Norge må søke konsesjon for virksomheten. Når konsesjon gis, så stiller myndighetene mange krav til virksomheten. Det gjelder for eksempel krav til minste vannføring, øvre grenser for oppdemming og krav om ulike økonomiske kompensasjoner (konsesjonsavgifter, konsesjonskraft, næringsfond med mer).

Rundt århundreskiftet var det betydelig industrietablering knyttet til utbygging av vannkraft og nye anvendelser for elektrisitet. På grunn av stort kapitalbehov var utenlandske eiere dominerende. Store deler av det politiske miljøet ønsket restriksjoner i etableringsfriheten og sterkere styring med utbygging av vannkraft. Den første permanente loven med hjemfall ble vedtatt i 1909. Konsesjonsreglene førte til et dramatisk fall i utbyggingen av vannkraft. Kommunene, som i praksis hadde fortrinnsrett til utbygging, hadde verken kapital eller kunnskap til å utvikle vannfallene, og dermed til å fortsette ekspansjonen som privat kapital hadde stått for i første del av århundret. Etter krigen overtok staten hovedrollen i kraftutbyggingen både gjennom overtagelse av industri, etablering av nye bedrifter og direkte i utbygging. Konsesjonslovgivningen var en forutsetning for dette.

Da noen kraftverk nærmet seg utløpet av første konsesjonsperiode, ble det foretatt foregrepne hjemfall i 1957-66, mot at selskapene fikk adgang til å leie kraftverkene i en ny periode. I forbindelse med

leieavtalene ble det foretatt tilleggsutbygginger. Disse disponeres i kortere tid (40 år) enn ordinære konsesjoner på 60 år. I 1969 ble loven endret slik at selskapene beholder eiendomsretten ved foregrepne hjemfall.

Vilkårene for konsesjon er blitt stadig flere. Først var betingelsene tidsbegrenset konsesjon og forbud mot krafteksport. Senere ble loven endret til blant annet vederlagsfri overdragelse, avgivelse av konsesjonskraft og forkjøpsrett for staten.

En rekke kommuner vurderer å selge andeler av kraftverk. Konsesjonsloven gjør at ved salg til private vil noen av kraftverkene hjemfalle til staten. Private kjøpere er dermed ikke villig til å betale for slike kraftverk, og i praksis vil andre kommuner eller Statkraft kunne overby private aktører på grunn av konsesjonslovgivningen. Denne ulikheten fører til mindre konkurranse og lavere pris ved den forestående omstruktureringen av kraftbransjen.

Nå foreligger det forslag om å likestille private og offentlig eide kraftselskaper. Forslaget som nå er ute til høring med høringsfrist 28. februar d.å. har bl.a. i seg at alle offentlig eide kraftverk skal overdras vederlagsfritt til staten etter 75 år etter at loven er endret. Dersom loven endres med virkning fra 1.1.04, slik det er lagt opp til, går kraftverkene over til staten fra 1.1.2079. Rådmannen er redd for at dette vil være med på å begrense selskapenes evne og vilje til vedlikehold og investeringer i for eksempel økt energieffektivitet. Kommunene og fylkeskommunene vil ikke som eiere være 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.

Hele 85% av den norske vannkraftproduksjonen er i dag offentlig eid. 35% eies av kommuner og fylkeskommuner. For disse produksjonsanleggene er det enten gitt evigvarende konsesjon, alternativt at det ikke har vært krav om konsesjon for disse eierne. Forslaget innebærer at disse eierne må avgi alle sine kraftverk til staten om 75 år.

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.

På den annen side innebærer forslaget en utvidelse og dermed en skjerpelse av hjemfallsordningen ved at offentlige eiere som ikke ønsker å selge, uansett vil få et hjemfall til staten etter 75 år.

### **Konsekvenser for Sarpsborg**

For Sarpsborg har forslaget flere sider.

Sarpsborg er aksjonær i 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 hele verket tilfaller staten uten vederlag ifølge forslaget. Dersom kommunene selger kraftverkene i Lærdal til private eller til utlandet med gjeldende regler, så vil hjemfall inntre om ca 30 år, 60 år etter utbyggingen. OED sitt forslag vil derfor gjøre det betydelig lettere å selge kraftverkene, og antagelig til vesentlig bedre pris enn nå.

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

Sarpsborg er "vertskommune" for Sarpsfossen kraftstasjon. Hafslund og Borregaard er private eiere og har ikke konsesjon. De vil ikke rammes av utredningen om hjemfall siden de kjøpte vannfallene i Glomma før konsesjonslovene ble innført i 1909. OED foreslår 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.

I konsesjonslovene er reglene om konsesjonstid og hjemfall bare et av flere vilkår for energiproduksjonen. Det virker for lettvtint at det bare er reglene om hjemfall som skal vurderes. For Glomma burde det vurderes full konsesjonsbehandling 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, så vet vi litt om de endringene som utbyggingen har medført. Utestengingen av laks og tune-flue-plagen kan være eksempler.

### **”Statlig røveri”**

Fra enkelte hold blir det hevdet at dette er det største statlige ”røveriet” som noen gang har skjedd. Det vil være mange motargumenter mot en slik karakteristikk. Men det som gjør saken vanskelig er at normale økonomiske betraktninger med nåverdiberegninger blir svært mangelfulle i et slikt tidsperspektiv. Myndighetene vil kunne argumentere med at det ikke vil oppstå tap i nåverdi gjennom en slik ordning. Men dersom Sarpsborg kommune har tro på at vannkraftproduksjonen vil ha en verdi også om 75 år, er det opplagt at dette vil innebære en gigantisk verdioverføring fra kommuner og fylkeskommuner til staten når hjemfall skjer.

Riktignok er det foreslått at noe av hjemfallet skal tilkomme vertskommuner, men det er også her foreslått begrensninger i forhold til gjeldende lovverk.

En lovendring som foreslått vil gi nåværende offentlige eiere klare incentiver til salg før tiden til hjemfall blir for kort og verdien dermed blir lav. De naturlige kjøperne vil i store grad være utenlandske aktører da disse nå blir likestilt. Dette burde i gjeldende situasjon med et kraftmarked som er preget av stor knapphet føre til at det blinker et ekstra varsellys. Når vi i dag, med spredt offentlig eierskap, opplever en slik situasjon, hvordan vil det da ta seg ut om betydelig verdier av den norske vannkraftproduksjonen skal være eiet av store utenlandske aktører? Rett nok har staten igjen kontrollen om 75 år, men det vil kunne oppstå mange små og store kraftkriser i en slik periode.

Det såkalte transaksjonsalternativet vil kunne være et alternativ til likebehandling av aktører. Dette alternativet innebærer at hjemfall vil skje 75 år etter at et kraftverk er solgt. Dette vil gi den samme muligheten til å omsette kraftverk fordi alle kjøpere får like vilkår og selgere vil oppnå like god pris. Samtidig vil nåværende eiere ikke fratras den posisjon de har. Salget vil imidlertid ikke skje som ”tvangssalg” tidligst mulig for å unngå verdifall.

OED mener at hjemfall ikke kan innføres for private verk som ikke har konsesjon. Likevel kan hjemfall innføres overfor kommunalt eide verk som har evig konsesjon. Grunnlovens forbud mot tilbakevirkende kraft gjelder ikke overfor kommuner på samme måte som overfor private. Dette virker ulogisk og bør vurderes bedre.

Rådmannen mener at saken er for dårlig utredet fra OED sin side og at det derfor er nødvendig å få satt ned et utvalg som skal se på alle sider i denne saken

Områder som er dårlig utredet er bl.a.:

- Erstatningsplikten etter grunnlovens § 105. Lovavdelingen i OED er her i tvil, noe olje- og energiministeren ikke er.
- Offentlige og private eiere forskjellsbehandles til fordel for private.
- Vertskommunenes rett til opptil 1/3 av verdiene er foreslått nedjustert.
- Det er ingen vurdering av kraftoppdekningsansvaret.
- Det blir ikke adgang til rettslig prøving – departementet skal fastsette erstatninger og departementet antar at det ikke foreligger erstatningsplikt overfor de offentlige eierne fordi det ikke oppstår tap i nåverdi.

Listen kan gjøres lang, men det som er hovedsaken nå er at det blir nedsatt et offentlig lovutvalg som kan ta seg tid til å gå gjennom alle sider ved denne saken, som vil ha stor virkning for den kommunale økonomien en gang i fremtiden.

Kanskje den enkleste og beste løsningen hadde vært å fjerne hjemfallsinstituttet for alle kraftverk. Men det finnes en mellomløsning; det såkalte ressurshjemfall som innebærer hjemfall for selve fallrettigheten, men ikke av kraftverket. Dette er ikke utredet.

En liten kuriositet: Da hjemfallsordningen ble behandlet i Stortinget i 1917 så resulterte det i stor debatt som er på over 1000 sider i Stortingstidende. Dette er en illustrasjon av sakens kompleksitet og betydning. Det er derfor bekymringsfullt når det nå legges opp til en meget omfattende lovendring nærmest som en hastesak med kortest mulige høringsfrister.

**Miljømessige konsekvenser:**

Ingen.

**Økonomiske konsekvenser:**

Hjemfall innebærer en vederlagsfri overdragelse til staten av eiendomsretten til kraftverkene. Dagens lovgivning inneholder med noen unntak en slik ordning for private eiere. Offentlige selskaper er ikke omfattet av bestemmelsen og er enten konsesjonsfrie, underlagt unntak om konsesjonsbehandling eller gitt konsesjoner uten hjemfall på evig tid.

Kommuner og fylkeskommuner eier i dag rundt 55 prosent av den norske kraftproduksjonen og anslår markedsverdien til 160-200 milliarder kroner.

**Rådmannens innstilling:**

1. Sarpsborg kommune ber om at det oppnevnes et bredt sammensatt utvalg til å utrede hvordan utenlandske og norske eiere kan likebehandles uten at det svekker Norges fremtidige råderett over vassdragene - en av Norges viktigste naturressurser.
2. Blant de hjemfalls-alternativene som OED har vurdert, mener Sarpsborg kommune at "transaksjonsalternativet" er å foretrekke. Offentlige eide kraftverk beholder evig konsesjon uten hjemfall så lenge verket ikke selges. Ved salg inntreer tidsbegrenset konsesjon og hjemfall.