

Skriftlig innspill til Energikommisjonen

Kraftfylka er en interesseorganisasjon for fylkeskommunene Troms og Finnmark, Nordland, Vestland, Rogaland, Agder, Vestfold og Telemark og Innlandet.

Bakgrunn

Regjeringen har satt ned en energikommisjon som skal kartlegge energibehovene og foreslå økt energiproduksjon, med mål om at Norge fortsatt skal ha overskuddsproduksjon av kraft og at norsk industri og norske strømkunder fortsatt skal ha rikelig tilgang på fornybar kraft.

Hovedpunktene i Energikommisjonens mandat er:

1. hvordan Norge påvirkes av energimarkeder i rask endring
2. perspektiver for utviklingen i kraftforbruket
3. potensialet for samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon
4. perspektiver for forsyningsikkerheten

Det er presisert at energieffektivisering er en viktig del av mandatet og at Verneplan for vassdrag skal ligge til grunn for arbeidet.

Kraftfylka som representerer fylkeskommunenes interesser i kraftsaker, har følgende innspill til Energikommisjonen.:

- 1) Utbygging av ulike energianlegg bør ses i sammenheng og regionvis behandling kan gi bedre oversikt over behov og konsekvenser. Fylkeskommunen bør få en sterkere rolle i å koordinere energispørsmål regionalt for eksempel gjennom et regionalt samarbeidsorgan.
- 2) For å sikre lokal og regional forankring for ny kraftproduksjon er det behov for å forbedre ytelsene til kommuner og fylkeskommuner. Dette kan gjøres ved å innføre naturressursskatt på all kraftproduksjon, oppjustere skattesatsen og innføre regler for indeksjustering, samt unnta inntektene fra inntekstutjevningssystemet. Produksjonsavgiften.
- 3) Reglene for fordeling av konsesjonskraft mellom kommuner og fylkeskommuner bør endres, bl.a. for å sikre samfunnsmessige rasjonelle beslutninger. Gjeldende fordelingsregler som er basert på kommunenes forbruk til alminnelig elektrisitetsforsyning kan påvirke beslutningsprosessene om blant annet industrietablering og energieffektiviseringstiltak. I tillegg bør prisregimene for konsesjonskraft harmoniseres.

Nedenfor utdypes det ovennevnte.

1) Etablering av et regionalt samarbeidsorgan

Kraftfylka vil bruke regionale kraftressurser til næringsutvikling. Dette innebærer både at fylkeskommunen får enkelte kraftmidler til omfordeling i regionen, og at fylkestingene får en sentral rolle i å styre utviklingen av regional kraftpolitikk.

Regjeringen har i Hurdalsplattformen erklært at den skal utvikle det lokale demokratiet gjennom desentralisering av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Med dette som bakteppe, er det spilt inn et forslag til Strømnettutvalget (som skal ferdigstille sitt arbeid 15. juni 2022) om å styrke fylkeskommunenes rolle innen konsesjonsbehandlingen av energianlegg, både til kraftproduksjon og strømnett. Dette forslaget fremmes også for Energikommisjonen.

Ved planlegging og utbygging av nettanlegg og kraftproduksjon vil hensynet til effektivitet i saksbehandlingen måtte balanseres mot hensynet til et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag, gode miljøutredninger, samt god forankring og involvering av berørte interesser. Kraftfylka mener derfor at det må komme på plass en mer formalisert dialog mellom de fylkeskommunale og statlige aktørene på regionalt nivå, sammen med energiselskaper og kommuner.

Kraftfylka foreslår at det etableres et regionalt samarbeidsorgan for kraftforsyningen i hvert fylke som kan følge konsesjonsprosessene for energisaker, etter et lignende oppsett som regionalt planforum.¹ I et slikt «Kraftforum» vil fylkeskommunene ha en sekretariatsfunksjon og koordinere interesser fra berørte kommuner og statlige regionale aktører.

Fordelene med et slikt organ vil være å:

- sikre systematisk informasjonsutveksling slik at alle aktører og interessenter får lik informasjon til samme tid,
- se og vurdere alle aktuelle konsesjonssøknader i regionen samlet og i et overordnet perspektiv,
- se konsesjonssøknadene i sammenheng med vedtatte planer på kommunalt og regionalt nivå,
- bidra til koordinering av kommunale og regionale interesser inn i konsesjonsbehandlingen, åpne for diskusjoner og prosesser mellom ulike aktører, og gi mulighet til å drøfte forslagene, stille spørsmål og be om avklaringer i forkant av høringsuttalelser, og
- styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

Dette organet skal ikke avgjøre konsesjoner eller komme til enighet om felles posisjoner, men løfte opp aktuelle konsesjonssaker i regionen. Det skal samle fylkeskommunen, regionale statlige instanser, aktuelle kommuner, systemansvarlig, KSU-ansvarlig nettselskap, andre energiselskaper og andre aktuelle interessenter med jevne mellomrom til en åpen dialog og innspillsprosess. Dette vil bedre tilgangen til informasjon og gjøre det enklere for alle aktører å få oversikt over konkrete planer, synspunkter og interessekonflikter, og dermed forenkle planleggingsarbeidet.

Selv om det fortsatt vil være energimyndigheten som avgjør konsesjonssakene, er det naturlig at fylkeskommunen leder prosessen med regional samordning og informasjonsdeling. Dette vil også styrke fylkeskommunene i samfunnsutviklingsrollen – en politisk målsetning for både forrige og nåværende regjering.

Kraftfylka vil presisere at et slikt samarbeidsorgan ikke skal erstatte fylkeskommunens og kommunenes rett etter gjeldende regelverk til å komme med høringsuttalelser og innsigelser til konsesjonsprosessen. Disse rettighetene kan ikke effektiviseres bort. Samarbeidsorganets arbeid kommer heller ikke til erstatning for annen medvirkning av andre som deltar i organet.

¹ Jf. plan- og bygningsloven § 5-3

2) Naturressursskatt

a) Naturressursskatt på all kraftproduksjon

Naturen har en pris og motstanden mot prosjekter kan skyldes at man mangler skatteordninger eller andre økonomiske vilkår som gjør at lokalsamfunn og distrikt får ta del i verdiskapningen som utbyggingen gir. Naturressursskatten ble innført i 1996 og gjelder kun stor vannkraft. Det var naturlig den gang, siden vannkraft da var det eneste økonomisk aktuelle utbyggingsalternativet. Teknologiutvikling har i de senere årene gjort vindkraft lønnsomt, og i årene framover vil vindkraft utgjøre en betydelig andel av ny kraftutbygging.

Gode vindressurser og teknologiutvikling gjør vindkraften svært konkurransedyktig i Norge. Likhetsprinsippet og hensynet til konkurranse taler for å innføre naturressursskatt på alle former for elektrisitetsproduksjon som innebærer bruk av naturressurser.

Naturressursskatten er også utformet slik at den kan fradragsføres krone for krone mot overskuddsskatten, og ikke utlignet naturressursskatt kan fremføres med renter. Som hovedregel er naturressursskatten dermed ikke en ekstra skattekostnad for kraftselskapet, men kun en fordeling av skatteinntekten mellom skattekreditorene. Dette gjør skatteformen svært godt egnet for ny og mindre lønnsom elektrisitetsproduksjon enn stor vannkraft.

b) Indeksjustering av skattesatsen

Naturressursskatten er en overskuddsuavhengig skatt som beregnes ut fra det enkelte kraftverks gjennomsnittlige produksjon de siste sju år. Naturressursskatten tilgodeser primærkommuner og fylkeskommuner som er vertskap for vannkraftutbygginger. Fra ordningen trådte i kraft i 1997 har bestemmelsen om naturressursskatt i skatteloven § 18-2 vært endret flere ganger.

Formålet med naturressursskatten er å sikre kommuner og fylkeskommuner en stabil minste skatteinntekt fra kraftverk. Ordningen ble innført på initiativ i Stortinget i forbindelse med finanskomiteens behandling av endringer i skatteleggingen av kraftforetak i 1996. Regjeringen hadde opprinnelig foreslått at kommuner skulle bli tilgodesett med en andel av grunnrenten gjennom en skatt på «vannkraftinntekt» og fylkeskommuner ved en andel av grunnrenteskatten, men dette ble av komiteen antatt å gi uforutsigbare inntekter.

De stabile inntektene sikres ved at naturressursskatten blir beregnet etter en fastsatt sats (1,1 øre/kWh til kommunene og 0,2 øre/kWh til fylkeskommunene) som er uavhengig både av markedsprisen på kraft og av kraftverkets lønnsomhet. Satsen multipliseres med gjennomsnittet av de siste sju års produksjon. Dette gjør at svingninger i kraftproduksjonen som følge av temperatur, nedbør, kraftpriser etc. jevnes ut, og at inntekten blir forutsigbar over tid.

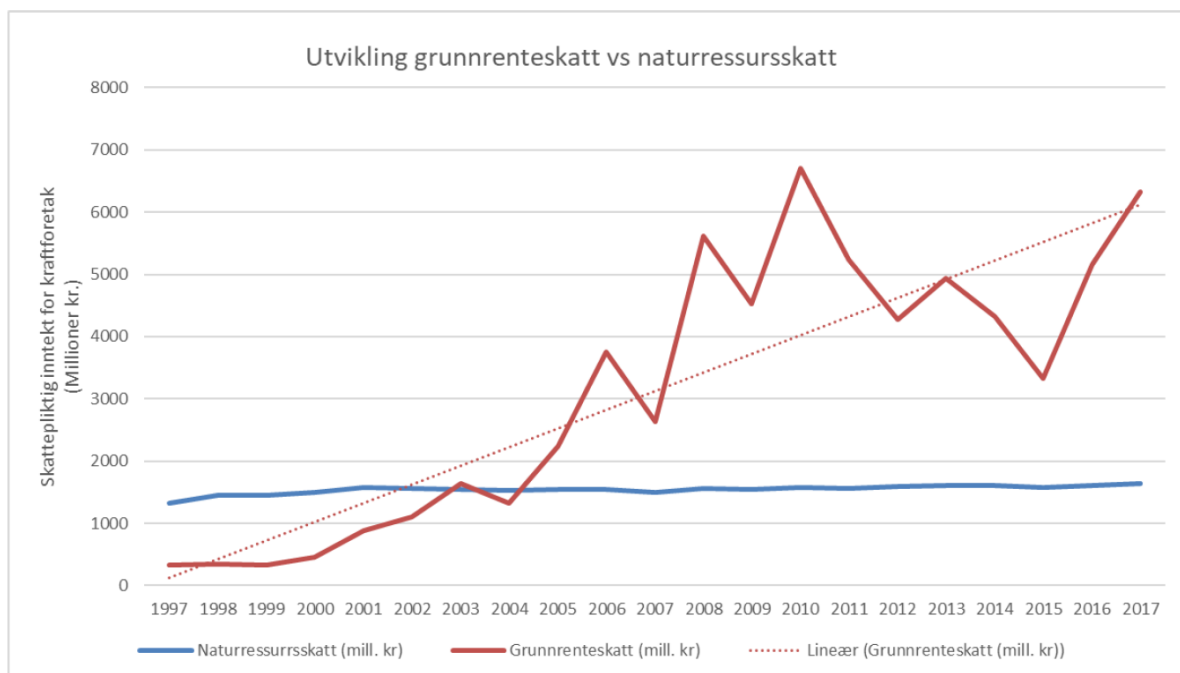
I tillegg til å sikre kommuner og fylkeskommuner stabile inntekter fra kraftproduksjonen, er det altså også en intensjon bak naturressursskatten å omfordele grunnrenteskatt fra staten til kommuner og fylkeskommuner.² Kraftfylka mener er det flere mekanismer ved dagens regelverk for naturressursbeskatning som gjør at regelverket ikke oppfyller lovens intensjon. Særlig fører manglende inflasjonsjustering til at naturressursskatten reduseres i verdi, hvilket igjen fører til skatteinntektene fra vannkraftproduksjon omfordeles fra kommune og fylkeskommune til staten.

Naturressursskatten ble innført i 1997 med en sats på 1,0 øre/kWh for kommunene og 0,2 øre/kWh for fylkeskommunen. Fra og med inntektsåret 1998 ble satsen oppjustert til 1,1 øre/kWh til

² Budsjett-innst S I (1996-97) om Nasjonalbudsjettet 1997

kommunene, mens fylkeskommunens sats har stått uendret siden innføringen i 1997. Allerede ved innføring av naturressursskatten ble det fremhevet av mindretallet at skatten burde verdisikres ved en indeksjustering hvert femte år basert på endringen i konsumprisindeksen.

I rapport 19. mars 2019 utarbeidet av THEMA Consulting Group (THEMA) på vegne av Kraftfylka fremkommer at fylkeskommunale årlige inntekter fra naturressursskatten var ca. 220 millioner kroner i 1997 mot ca. 250 millioner kroner i 2017, dvs. en reell økning på 30 millioner kroner på 20 år. Inntektsøkningen skyldes økt kraftproduksjon både i eksisterende og nye verk. Dersom skattesatsen for naturressursskatt hadde blitt indeksjustert i tråd med utviklingen i konsumprisindeksen hadde inntektene i 2017 vært på 380 millioner kroner. Det betyr at naturressursskattens verdi tilsvarer kun 66 % av en indeksjustert naturressursskatt.



Kilde: SSB

Slik utviklingen har vært de siste 20 årene, har gjeldende skattesystem ført til at en stadig større andel av grunnrenten overføres til staten på bekostning av kommunene og fylkeskommunene, jf. figur ovenfor. Fylkeskommunene har altså ikke fått en stabil inntekt fra kraftproduksjonen, slik hensikten med naturressursskatten er. Tvert om har inntektene fra naturressursskatten blitt redusert for hvert år som følge av inflasjon. Til sammenligning har statens inntekt fra grunnrenteskatten økt, og selv om inntektene fra grunnrenteskatten er mer variable fra ett år til ett annet, viser tendensen en økt grunnrenteskatt.

På denne bakgrunn bes det om at naturressursskatten inflasjonsjusteres i henhold til utviklingen i konsumprisindeksen fra 1997 til i dag, og at det innføres bestemmelser om løpende justering hvert femte år. Endringen vil ikke påvirke skatteytters samlede skattebelastning, og virker kun omfordelende mellom lokale/regionale og statlige myndigheter.

c) Naturressursskatten må holdes utenfor inntektsutjevningen

Hovedprinsippet for finansiering av kommuner og fylkeskommuner er rammefinansiering. Rammefinansiering innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Fylkeskommunene er kun gitt tilgang til skatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt. Alle skatteinntektene inngår i inntektsutjevningssystemet. Da naturressursskatten ble innført i 1997 bestod inntektsutjevningen for fylkeskommunene av ett element; et generelt tilskudd som ble satt slik at alle fylkeskommuner ble hevet opp til et minste skatteinntektsnivå per innbygger på 113,25 % av landsgjennomsnittet.

I dag skjer skatteutjevningen ved at fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for 87,5 % av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. De fylkeskommunene med høyere inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet får et fradrag på 87,5 % av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Resultatet av skatteutjevningen er at inntektene fra naturressursskatten omfordeles (se tabell nedenfor), slik at de fylkeskommuner med lavt befolkningsgrunnlag og store inntekter fra naturressursskatt overfører en større andel av sine skatteinntekter til fylkeskommuner som ikke har tilsvarende naturressurser.

Tabell 1: Brutto- og nettovirkninger av naturressursskatt pr. fylke

Fylkeskommune	Skatteinntekter pr. innbygger i prosent av landsgjennomsnitt totalt i 2020	Bruttoinntekter fra naturressursskatt 2018 (mill. kr)	Nettoinntekter fra naturressursskatt etter inntektsutjevning (mill. kr)
Oslo	128,2 %	0,0	29,1
Rogaland	105,7 %	22,2	22,9
Møre og Romsdal	91,9 %	8,8	12,2
Nordland	90,3 %	31,1	14,0
Viken	103,5 %	30,8	56,0
Innlandet	84,1 %	19,8	18,1
Vestfold og Telemark	90,3 %	27,5	21,1
Agder	86,0 %	31,8	16,9
Vestland	98,2 %	62,9	34,6
Trøndelag	90,6 %	14,9	21,6
Troms og Finnmark	90,3 %	7,8	11,2
Sum	100,0 %	257,7	257,7

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, SSB, THEMA-analyse

Det kan derfor stilles spørsmål ved om systemet for inntektsutjevning av naturressursskatten er i tråd med naturressursskattens formål; altså å sikre en stabil inntekt til de kommuner og fylkeskommuner som har stilt naturressursene til disposisjon og samtidig gi disse kommuner og fylkeskommuner en andel av verdiskapningen som naturressursen medfører (grunnrenten).

Et annet aspekt er at mange av de folkerike bykommunene har store inntekter som eiere av kraftproduksjon. Alle de store byene er medeiere av kraftselskaper, og kan dermed beholde utbytte fra kraftproduksjon. Dermed kommer dette i tillegg til den omfordelte naturressursskatten, som også favoriserer folkerike områder. Dette tilsier at vertskapsbehovet bør ivaretas gjennom at naturressursskatten unntas fra inntektsutjevningen.

3) Konesjonskraft

Konesjonskraftordningene har bestått i over hundre år, og har fungert godt for å sikre inntekter fra kraftforsyning til kommuner og fylkeskommuner. Ytelsen har vært avgjørende for å sikre lokal og regional aksept for stor vannkraftutbygging. Fra tid til annen har denne ordningen vært under press, og det er svært viktig å sørge for en varig og stabil ordning som oppfyller formålet, nemlig å gi en andel av verdiskapningen tilbake til distriktet.

a) Det er behov for en fastere fordeling av konsesjonskraften mellom kommuner og fylkeskommuner

Både kommuner og fylkeskommuner som blir berørt av vannkraftutbygginger har en lovfestet rett til konsesjonskraft, jf. vannfallrettighetsloven § 19 og vassdragsreguleringsloven § 22. Lovbestemmelsene om avståelse og fordeling av konsesjonskraft skal avgjøres av departementet med «grunnlag i kommunens behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning».

I forarbeidene fremgår det at kommunens uttaksrett er prioritert opp til hele det tildelte kraftvolum, men likevel ikke ut over behovet til den alminnelige elektrisitetsforsyning innen kommunen. Behovet for kraft til kraftintensiv industri og treforedling regnes ikke med ved beregning av kommunens behov. Eventuell overskytende kraft kan tas ut av fylkeskommunen. Kommunen kan øke sitt konsesjonskraftuttak på bekostning av fylkeskommunens uttak, dersom kommunens behov til det alminnelige elektrisitetsforbruket i kommunen øker. I dag tar fylkeskommunene ut konsesjonskraft fra 47 av 254 konsesjonskraftberettigede kommuner, totalt 3,3 TWh per år. Dette tilsvarer om lag en tredjedel av tildelt konsesjonskraftvolum. Det resterende volumet, ca. 5,6 GWh per år disponeres av primærkommunene.

I denne sammenhengen fungerer fylkeskommunen som en regional omfordeler av verdiene fra vannkraften. Det som ikke går til alminnelig forbruk i kommunen overføres til fylkeskommunen, som kan bruke inntektene etter egen politisk prioritering.

Bakgrunnen for den historiske fordelingsregelen, er at kommunen hadde plikt til å sørge for elektrisitet til sine innbyggere og næringsliv. Unntaket var elektrisitetsforsyning til kraftkrevende industri, som hadde egne verk eller inngikk avtaler med staten. Etter markedsliberaliseringen i 1990, er forbruket til alminnelig forsyning kun et måltall på hvor stor kraftmengde kommunen har rett på.

Ulempen med fordelingsreglene er at disse gir et disinsentiv for kommunene til å legge til rette for energieffektiviseringstiltak, eksempelvis omlegging til fjernvarme, fordi det vil føre til at forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning blir redusert. Dette vil igjen føre til at kommunen får tildelt mindre konsesjonskraft. Motsatt vil en kommune kunne legge til rette for etablering av datasentre, som vil gi økt forbruk og mer konsesjonskraft, selv om det ellers ikke vil være samfunnsmessig rasjonelt å etablere bedriften her. Fordelingsreglene kan også være til hinder for ellers rasjonelle kommunesammenslåinger.

Kraftfylka foreslår derfor å innføre et nytt og fastere system for fordeling av konsesjonskraft mellom kommuner og fylkeskommuner. En mulig løsning er å innføre en form for et trappetrinnsystem hvor fylkeskommunen skal tildeles en andel av konsesjonskraften som for eksempel overstiger 50 GWh og at andelen økes for hver femtiende GWh. Den samlede fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner bør være på omtrent samme nivå som i dag.

En slik endring av fordelingsreglene vil ha flere fordeler. En mer fast fordeling av konsesjonskraften kan gi en reduksjon i tvister mellom kommuner og fylkeskommuner om kommunens forbruk til alminnelig forsyning. Videre gir det både kommunene og fylkeskommunene større forutsigbarhet med hensyn til hvilke konsesjonskraftrettigheter de råder over.

En styrking av fylkeskommunens uttaksrett til konsesjonskraft kan også begrunnes i omfordelingshensyn, fordi en fylkeskommunes konsesjonskraftsinntekter blir spredt og anvendt over et større område enn hva som er tilfelle hos enkeltkommuner. Departementet har så sent som i 2016 vist til at statlig konsesjonskraft kan bidra til utjevning av regionale forskjeller. På samme måte kan regional fordeling av konsesjonskraften bidra til utjevning mellom kommuner i det aktuelle distriktet.

Regionreformen og oppfølgingen av denne er også et argument for at fylkeskommunene bør få styrket og sikret sine økonomiske rettigheter – herunder konsesjonskraftrettighetene – ettersom denne skal gi nye regioner flere oppgaver og mer ansvar.

b) Ny kraftkrevende industri

Dersom det ikke innføres nye regler for fordeling av konsesjonskraft, ber Kraftfylka at det fastsettes ny forskrift eller retningslinjer for hva som regnes som kraftkrevende industri i forhold til reglene om fordelingen av konsesjonskraften mellom kommuner og fylkeskommuner.

Som nevnt over, skal kraft til kraftkrevende industri og treforedling holdes utenfor ved beregningen av kommunens forbruk. Unntaket omfatter følgende former industri:

- Produksjon av papirmasse, papp og papir
- Produksjon av kjemiske råvarer
- Produksjon av jern, stål og ferrolegeringer
- Produksjon av ikke-jernholdige metaller

På bakgrunn av dette unntaket er det hovedsak ni kommuner som til sammen omfordeler 589,1 GWh/år til fylkeskommunene som følge av dette unntaket.

Elektrisitetsforbruket i kommunene er i sterk endring, blant annet på grunn av datasentre, batterifabrikk og annen ny kraftkrevende industri. Utfordringen med disse er imidlertid at flere ikke havner under kategoriene ovenfor, selv om disse har behov for store mengder elektrisk kraft som innsatsfaktor i produksjonen. For eksempel krever datasentre elektrisitet til drift og kjøling av servere, og kostnadene til elektrisitet utgjør en vesentlig del av datasentrenes kostnader. De største anleggene har effektbehov på flere hundre MW og forbruk av elektrisitet på flere TWh. Kraftforbruket i store datasentre kan dermed sammenlignes med kraftforbruk i de næringer som i dag regnes som kraftintensiv industri.

Likevel konkluderte Olje- og energidepartementet i 2018 med at «elforbruk i datasentre bør inngå som endel av alminnelig forsyning».³ Konklusjonen er basert på hvilken næringskode store datasentre er klassifisert under i SSBs klassifiseringssystem for næringsgrupper (SN2007). Kraftfylka er uenig med OEDs vurdering i denne saken og viser til at klassifiseringen etter SN2007 ikke alene kan være avgjørende for om elforbruket fra store datasentre eller annen ny kraftkrevende industri skal inngå i alminnelig forsyning.

Det vises til at klassifiseringssystemet er mindre egnet for å vurdere hvorvidt nye former for industri, eksempelvis store datasentre, bør regnes som kraftintensive. I forbindelse med innføring av redusert el-avgift for store datasentre, uttalte departementet at det ikke var mulig å avgrense store datasentre etter næringskode. Det ble vist til at datasenter ikke er et entydig virksomhetsbegrep og at avgrensning bare etter virksomhetsbeskrivelsen derfor ville være vanskelig å praktisere. Finansdepartementet konkluderte dermed med at «unntaket bør avgrenses etter både virksomhetsbeskrivelse og kraftuttaket». Også i konsesjonskraftsammenheng bør det vurderes konkret om store datasentre bør regnes som kraftintensiv industri eller alminnelig forsyning.

Kategoriseringen kan følge samme metodikk som SSB brukte i 2010 for å vurdere om da gjeldende avgrensning av kraftkrevende industri var riktig. Denne metoden kan brukes både på bedriftsnivå eller på grupperinger av likeartede virksomheter, ettersom gjeldende næringskode for store datasentre er for vidtgående. Alternativt kan Statnetts definisjoner av kraftkrevende industri

³ Brev 29. mai 2018 til Landssamanslutninga av vasskraftkommunar.

(effektuttak større enn 15 MW i mer enn 7000 timer i året) og/eller stort forbruk (effektuttak større enn 15 MW i mer enn 5000 timer i året) være mulige avgrensingsmetoder.

Kraftfylka mener derfor at kraftforbruket og/eller kraftintensiteten til store datasentre og annen ny industri må kartlegges før det tas stilling til om elforbruket skal inkluderes i forbruket til alminnelig forsyning eller ikke.

c) Harmonisering av prisregimet

Kraftfylka mener man bør sammenslå prisregimene for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før og etter 1959, da det ville gi mer forutsigbarhet for både konsesjonærer og mottakere av konsesjonskraft. Dette vil være en betydelig forenkling av regelverket som også vil redusere partenes administrasjonskostnader og minske risikoen for tvister.

I dagens regelverk gjelder det to parallelle prisregimer avhengig av om konsesjonen er gitt før eller etter lovendring 10. april 1959. For konsesjoner gitt etter lovendringen skal prisen fastsettes basert på en gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall kraftverk i hele landet. Prisen fastsettes årlig av OED etter en modell utviklet av NVE basert på innrapporterte produksjonskostnader fra rundt 70 ulike kraftverk. Systemet fungerer i all hovedsak godt og det er lite tvister omkring prisfastsettelsen.

For kraftverk med konsesjon før lovendringen, skal det fastsettes en individuell selvkostpris basert på kraftverkets produksjonskostnader, inkludert krever administrative ressurser hos konsesjonær. Videre er prisberegningssystemet vanskelig kontrollert for kommunene og fylkeskommunene, fordi en gjennomgang og kontroll fordrer innsyn i produksjonsselskapets regnskaper. Uenighet om prisberegningen skaper også tvister mellom konsesjonær og konsesjonskraftmottaker.

I tillegg til de mer administrative utfordringene, medfører gjeldende prisberegningsregler at prisen på konsesjonskraft fastsatt etter individuell selvkostpris har økt betraktelig som følge av opprustninger i kraftverkene – uten at opprustningen har gitt mer konsesjonskraft. Dermed har det individuelle selvkostprisregimet utviklet seg i strid med formålet om å gi kommunene og fylkeskommunene kraft til en rimelig pris.

I forbindelse med vedtakelsen av energiloven, ble også prisbestemmelsen for konsesjonskraft endret. Den gang besluttet lovgiver å ikke endre prisberegningsreglene for konsesjoner gitt før lovendring 10. april 1959 med følgende begrunnelse:

«Regelen om gjennomsnittlig selvkost skal ikke gjelde for konsesjoner gitt før lovendringen 10. april 1959. De kraftverk dette gjelder har i stor grad så lav selvkost at innføring av gjennomsnittlig selvkost vil være urimelig for de aktuelle kommuner. I konsesjoner gitt før denne tid skal prisen fortsatt fastsettes i henhold til de regler som gjaldt den gang basert på produksjonskostnader for det enkelte kraftverk med et tillegg på 20 pst.»

Man la også til grunn at vilkåret om individuell selvkost ville bli faset ut som følge av tidsbegrensede konsesjoner og adgang til revisjon av konsesjonsvilkår. Heller ikke disse forutsetningene har blitt innfridd.

Ved lovendringen i 2009, som forankret offentlig eierskap til vannkraftressursene, falt adgangen til å gi tidsbegrensede konsesjoner bort. Overgangsreglene gir private konsesjonærer muligheten til å selge ut to tredjedeler av vannkraftverket til en offentlig aktør og deretter søke om omgjøring til en tidsbegrenset konsesjon. Det skjer dermed ingen utfasing av eldre tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om avståelse av konsesjonskraft til individuell selvkostpris. Konsesjonskraftprisen blir vanligvis heller ikke endret gjennom vilkårsrevisjonene.

En lovendring som gjør gjeldende gjennomsnittlig selvkostpris for alle konsesjonskraftuttak, vil være i tråd med lovgivers intensjoner om at kraften skal være rimelig. Regelen vil også være enkel å praktisere ettersom systemet allerede er på plass.

Forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97 vil ikke være til hinder for en slik regelendring. Verken konsesjonskraftmottakerne eller konsesjonærene har noen berettiget forventning om at prisberegningsreglene skal konstant for all fremtid. Så fremt konsesjonskraften leveres til en rimelig pris og prisen i gjennomsnitt holder konsesjonæren skadesløs, vil de beskyttelsesverdige behov være ivaretatt. Det kompliserende element med å praktisere to regelverk parallelt er også et hensyn som taler for å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft.

Mvh,

Aud Hove



Styreleder

Niklas Kalvø Tessem



Daglig leder