

## Høringsuttalelse ifm. Forslag om endringer i vannfallsrettighetsloven og vassdragsreguleringsloven (felles konsesjonskraftpris)

Oppsummering av Kraftfylkas innspill:

- Kraftfylka støtter departementets ønske om å etablere en felles konsesjonskraftpris for anlegg med konsesjon før og etter 10. April 1959. Det vil være et viktig tiltak for å sikre lokal aksept for nødvendige oppgraderinger av de mange eldre kraftverkene. I tillegg skaper det økt forutsigbarhet for både produsenter, kommuner og fylkeskommuner.
- Departementet foreslår å gå bort fra dagens formulering om et *representativt antall vannkraftverk i hele landet til vannkraftverk som plikter å avstå konsesjonskraft*. Det hevdes at dette vil gjøre ED-prisen mer representativ, etterprøvable og transparent. Kraftfylka etterlyser utredninger av hvilke økonomiske konsekvenser dette vil ha for kommuner og fylkeskommuner.
- Etablering av pumpekraft og investeringer i effektoppgraderinger vil påvirke konsesjonskraftprisen, uten å øke kraftvolumet. Kostnader til slike prosjekter bør derfor tas ut av beregningsgrunnlaget for selvkostprisen.
- Fylkeskommunenes konsesjonskraftvolum vil kunne bli kraftig redusert som følge av økt forbruk og lite ny produksjon. Det hemmer utjevning og regional omfordeling av konsesjonskraftsinntektene.
- Tilkoblingskøen til Statnett viser stort ønske om å etablere ny, svært kraftkrevende industri som etter dagens regler vil inngå i kommunenes “alminnelige forbruk” og dermed også i konsesjonskraftfordelingen. Kraftfylka ber departementet vurdere kriteriene for kraftintensiv /-foredlende industri på nytt i lys av dagens og fremtidens industri- og forbruksutvikling.

## **Innledning**

Kraftfylka representerer fylkeskommuner som eier kraftprodusenter, er vertsområder for produksjon av fornybar energi eller har andre særskilte interesser knyttet til energi- og nettspørsmål. Kraftfylkas medlemmer er Agder, Finnmark, Innlandet, Nordland, Rogaland, Vestland, Telemark, Troms, Vestfold og Østfold fylkeskommuner. Kraftfylka representerer ti av femten fylker, hvorav de fleste fylkene med stor kraftproduksjon. Vi takker for muligheten til å besvare høringsen.

## **Fylkeskommunenes rett til konsesjonskraft**

Formålet med konsesjonskraften har siden innføringen i 1909 vært å sikre kommuner, fylkeskommuner og staten en andel av kraften som ble bygget ut, jf. NOU 1985: 9 side 90, og at kraften skulle være rimelig. Fylkeskommunen har vært konsesjonskraftberettiget sammen med kommunene helt siden vedtakelsen av konsesjonslovene i 1917.

Som følge av at prisvilkåret i konsesjonslovene av 1917 medførte at konsesjonskraften ble vesentlig dyrere enn annen kraft, ble prisbestemmelsen endret ved lov 10. april 1959 nr. 2. Formålet med lovendringen var nettopp å sikre kommuner, fylkeskommuner og staten rimelig kraft. Før lovendringen ble det i liten grad tatt ut konsesjonskraft, fordi prisen for uttak fra kraftstasjon og kostnadene med å få overført kraft til forbruksstedet ble for høy. Prisbestemmelsen ble endret på nytt i forbindelse med vedtakelsen av energiloven (lov 29. juni 1990 nr. 50) da ved en kodifisering av retningslinjer departementet hadde utviklet med hjemmel i lovbestemmelsen fra 1959. Endringene gjaldt bare for konsesjoner gitt etter at lovendringen 10. april 1959 nr. 2 trådte i kraft.

Fylkeskommunens rett til konsesjonskraft er nå nedfelt i vassdragsreguleringsloven § 22 og vannfallrettighetsloven § 19, hvor det er slått fast at det i konsesjonen skal bestemmes at konsesjonskraft skal «avståes til kommuner og fylkeskommuner som kraftanlegget ligger i». I Ot.prp. nr. 43 (1989-90) Om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. side 75 er det påpekt at utbyggingskommunene er «prioritert opp til det hele kvantum, dog ikke utover eget behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning innen kommunen». Det er likevel ikke tvil om at også fylkeskommunene er konsesjonskraftberettiget, selv om fylkenes uttak er subsidiært kommunenes.

Kraftfylka vil påpeke at fylkeskommunens uttak av konsesjonskraft har en omfordelende effekt. Omfordelingshensynet lå i sin tid til grunn for å opprettholde statens rett til konsesjonskraft i 1990, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) side 99. Ettersom denne retten aldri er brukt, er det mer naturlig å se hen til fylkeskommunen som instrument for omfordeling innad i regionene.

Det er 243 konsesjonskraftberettigede kommuner. Av disse er det bare noe over 40 kommuner som avstår konsesjonskraft til fylket. Generelt er dette kommuner med lave befolkningstall, store areal og betydelige kraftinntekter (som følge av omfattende utbygging av distriktene). Ved å overføre en andel av konsesjonskraften fra disse kommunene til fylkeskommunen, åpnes det en mulighet for å omfordele verdiene til en større region, for eksempel til nabokommuner som ikke selv har de samme inntektene fra kraftutbygginger.

Økt alminnelig elektrisitetsforbruk og kommunesammenslåinger har medført at fylkeskommunens konsesjonskraftmengde har blitt redusert. I 2018 var fylkeskommunenes andel av konsesjonskraften på ca. en tredjedel ifølge interne tall. Det samme er lagt til grunn i Thema Consultings rapport 19/2023 *Kommunale inntekter fra kraftsektoren* side 19 hvor det samtidig ble konstatert at fylkeskommunens andel «de siste årene har nærmet seg en fjerdedel». Dette samsvarer med Kraftfylkas observasjoner.

Kraftfylka ser med bekymring på denne utviklingen og ber departementet gjennomføre tiltak for å sikre fylkeskommunenes konsesjonskraftrettigheter.

### **Dagens konsesjonskraftforvaltning – volum og verdi**

Kommunenes og fylkeskommunenes rett til konsesjonskraft er lovfestet i vassdragsreguleringsloven § 22 og vannfallrettighetsloven § 19. Her er det fastsatt at rettigheten er avgrenset til 10 prosent av kraftverkets teoretiske kraftproduksjon (kraftgrunnlaget). Videre fremgår det av bestemmelsen at avståelse og fordeling avgjøres av departementet «med grunnlag i kommunens behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning». I dette ligger at kommunenes konsesjonskraftuttak prioritert fremfor fylkeskommunenes innenfor kommunens behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 77 og NVEs KTV-notat 53/2001 s. 2, og at kommunen innenfor sitt alminnelige forbruk kan utta hele den tildelte konsesjonskraftmengden på 10 prosent av kraftgrunnlaget.

Bakgrunnen for at kommunens rett til konsesjonskraft er begrenset til det alminnelige forbruket, går helt tilbake til 1909 da vilkår om konsesjonskraft ble innført. Ett av formålene med konsesjonskraften var nettopp et ønske om å sikre utbyggingskommunens innbyggere «elektrisk kraft til smaaindustri, gaardsdrift, belysning m.v.». Selv om formålet med konsesjonskraftordningen etter hvert er endret, har avgrensningen til kommunens alminnelige forbruk stått fast.

Også fylkeskommunens rett til konsesjonskraft har vært lovfestet siden 1917. Likevel hersket det lenge usikkerhet omkring hvilken konsesjonskraftmengde fylkeskommunen hadde rett på. Av den grunn ble det i retningslinjer 7. juni 1983 fra daværende Olje- og

energidepartementet ble det lagt til grunn at fylkeskommunens uttaksrett var subsidiær kommunenes:

*«Resten av konsesjonskraften – som må reserveres for utbyggingskommunene – bør midlertidig fordeles på det (de) fylke(r) hvor kraftanlegget (reguleringsanlegg, fall og kraftstasjon) ligger – dog ikke utover eget behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning innen fylkeskommunen.»*

Dette prinsippet ble videreført da konsesjonskraftbestemmelsen ble revidert i forbindelse med vedtakelse av energiloven (lov 29. juni 1990 nr. 50) og har vært praktisert siden.

### **Fordeling av konsesjonskraft mellom vertskommunen og fylkeskommunen**

Inntekter fra konsesjonskraft er svært viktig for mange fylkeskommuner. Det bidrar til fylkeskommunenes finansiering av tjenestene de har ansvar for å levere til regionens innbyggere og næringsliv. Hensikten med utformingen av dages regelverk er å sikre vertskommuner og -fylker en rettmessig andel av verdiskapingen fra vannkraftproduksjon i regionen. Elektrifisering av stadig flere områder i samfunnet er isolert sett positiv, men med dages regelverk svekkes forutsetningen for at fylkeskommunene skal kunne motta sin rettmessige andel av verdiskapingen.

Kraftfylka ser med bekymring på uintenderte ringvirkninger av økt strømforbruk. Grønn omstilling og elektrifisering fører med seg et betydelig økt forbruk av elektrisk kraft. Ikke minst vil nyere former for industrinæringer, som datasenterindustrien, kreve enorme mengder strøm. På samfunnsnivå er det i hovedsak positivt; Norge og Europa trenger nye næringer som skaper arbeidsplasser og verdiskaping som svarer ut nye behov i befolkning, teknologi og næringsliv. I denne utviklingen er det helt avgjørende at rammeverkene for industriens kraftforbruk oppdateres i tråd med utviklingen.

Allerede nå ser vi hvilke ringvirkninger som følger med utviklingstrekkene i strømforbruk. For ti år siden hadde ett av Kraftfylkas medlemsfylker 410 GWh konsesjonskraft, mens det de senere årene er redusert til 250 GWh. Volumet som er igjen, er dessuten dyrere enn konsesjonskraften kommunene tar ut fordi fylkeskommunens rett til konsesjonskraft er subsidiær kommunenes. Harmonisering av prisene vil løse opp i prisforskjellene, men ikke den langsiktige utviklingen der fylkeskommunenes konsesjonskraftvolum vil fortsette å synke.

Kraftforbruket knyttet til bedriftene som er definert som kraftintensiv industri holdes utenfor definisjonen av kommunenes alminnelige kraftforsyning/ -forbruk. Det er fornuftig at den mest kraftkrevende industrien holdes utenfor konsesjonskraftgrunnet. Imidlertid er kraftkrevende/kraftforedlende industri snevert

definert i dag. Heller enn å se hen til faktisk kraftforbruk, er det kun følgende næringskoder som definerer kraftkrevende industri i denne sammenhengen:

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

Når andre, svært kraftkrevende næringer utenfor disse næringskodene, som for eksempel datasenterindustri, etablerer seg i dag, inngår deres strømforbruk i beregningen av kommunene "alminnelige forbruk". Dersom slike bedrifter etablerer seg i kommuner som avstår konsesjonskraft til fylkeskommunen, reduserer det fylkeskommunens konsesjonskraftandel tilsvarende. Sju av de ti kommunene som avgir mest konsesjonskraft til fylkeskommunene, har eller vurderer å etablere ett eller flere datasentre i kommunen. Datasenternæringen har et høyt energiforbruk, og er i kraftig vekst. I 2024 hadde datasenter i Norge et samlet energiforbruk på 1,6 TWh, mens det i 2025 økte til 2,79 TWh. Hvis utviklingen fortsetter, vil datasentre bruke 4,7 TWh i 2026. Forbruket er energiintensivt, ikke ulikt annen kraftkrevende industri og treforedling som er unntatt kommunens forbruk til alminnelig forsyning.

Dagens praksis skaper flere utfordringer:

Det representerer en alvorlig trussel for regional omfordeling av konsesjonskraftsinntektene. Til forskjell fra kommunene, sørger fylkeskommunene for at kraftinntektene omfordeles til hele regionen. Det sikrer at flere får nytte av inntektene, ikke kun begrenset til kommunene som har primærrett til uttak av konsesjonskraft. Denne omfordelingsmekanismen er under sterkt press i dag.

Fylkeskommunene har et sterkt engasjement både for å bygge ut ny kraft og for at kraft blir brukt til næringsutvikling og omstilling med lavere utslipp. Større kraftkrevende etableringer, som datasenter, bør vurderes som del av regional utvikling der fylkeskommunen får sin andel av verdiene. I kommunene vil man uansett oppnå store fordeler med hensyn til aktivitet i næringslivet og flere arbeidsplasser.

Konsesjonskraft er ikke et virkemiddel for økt forbruk, men en ordning som sikrer bærekraftig lokal og regional utvikling og omstilling, med verdier til både til kommuner og fylkeskommuner.

Skillet mellom forbruk til kraftintensiv industri og alminnelig elektrisitetsforbruk i klassifiseringssystemet er basert på SSBs notat *Kraftintensiv industri, Avgrensning av begrepet*, utarbeidet i 2010. I notatet er det gjort en faktisk kartlegging av hvilke næringer som den gang var de mest kraftintensive, basert på variabelen strømforbruk per produsert enhet for hver enkelt næring, jf. notatets side 9. Som grunnlag for

beregningen ble det innhentet informasjon på bedriftsnivå om elektrisitetsforbruk og produksjonsverdi.

Det er Kraftfylkas ønske at departementet ber SSB gjøre en oppdatert vurdering for å vurdere om gjeldende klassifisering av kraftkrevende industri fortsatt står seg eller om flere næringer nå må inkluderes i begrepet.

### **Pumpekraft og effektoppgraderinger**

Mange kraftselskap planlegger effektoppgraderinger av etablerte kraftverk. I tillegg er prosjekter med bruk av pumpekraft under utvikling. Dette er kostnadskrevede prosjekter. Pumpekraft vil i tillegg øke driftskostnadene, og derigjennom selvkosten.

Høringsnotatet tar likevel ikke opp hva hverken pumpekraft eller effektoppgraderinger vil ha å si for kraftgrunnet og/eller konsesjonskraftvolumene. Investeringer i økt effekt og/eller etablering av pumpekraftverk vil øke kraftverkernes selvkost, men vil ikke gi økt kraftvolum. På den måten vil slike oppgraderinger kunne øke konsesjonskraftprisen, men ikke konsesjonskraftmengden.

Vi registrerer at departementet har sendt et oppdragsbrev til NVE med tittelen *Vurdering og utvikling av metode for beregning av kraftgrunnet for pumpekraft og effektoppgraderinger*, med frist i juni 2026. Departementets oppdrag til NVE viser at det stadig er betydelig usikkerhet rundt effektene av dagens ordning og hva som kan gjøres for å ivareta kommunenes og fylkeskommunenes konsesjonskraftsinteresser ved effektoppgraderinger. Kraftfylka anbefaler derfor at kostnader knyttet til effektoppgraderinger og pumpekraftverk holdes utenfor beregningsgrunnet for selvkost.

### **Harmonisering av konsesjonskraftpris fra eldre og nyere verk**

Etter gjeldende regelverk skal det betales såkalt individuell selvkost for konsesjonskraft fra kraftverk med konsesjon før lovendring 10. april 1959 nr. 2 trådte i kraft. For konsesjonskraft fra nyere kraftverk er prisen blitt fastsatt til gjennomsnittlig selvkost basert på et representativt antall kraftverk i landet. Til beregningen brukes den såkalte «Mini-vannkraft Norge-modellen».

Individuell selvkostpris har bydd på mange utfordringer knyttet til beregning og kontroll av konsesjonskraftprisen, men også økning av selvkostprisen ved nye investeringer i kraftverkene. For fylkeskommunene har særlig sistnevnte utfordring vært krevende. Ettersom kommunen kan velge hvilke kraftverk den ønsker å ta ut konsesjonskraft fra, kan den også velge det billigste i de tilfeller konsesjonskraften avgis til ulik pris, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 77. Denne valgfriheten har medført at kommuner som også

avstår konsesjonskraft til fylket, har tatt ut konsesjonskraft til individuell selvkost når prisen har vært lav, og senere overlatt dette uttaket til fylkeskommunen når investeringene har kommet og konsesjonskraftprisen overstiger ED-prisen. På denne måten har fylkeskommunene alltid endt opp med den dyreste kraften og i ytterste konsekvens, ulønnsom konsesjonskraft.

Kraftfylka er derfor positiv til at adgangen til å kreve individuell selvkostpris for konsesjonskraft fra eldre konsesjoner oppheves og at bestemmelsene om gjennomsnittlig selvkostpris blir gjeldende for all konsesjonskraft, uavhengig av når konsesjonen ble gitt. En sammenslåing av dagens to prisregimer vil innebære en betydelig forenkling av regelverket, som igjen reduserer partenes administrasjonskostnader og minker risikoen for tvister. Samtidig innebærer endringen også til likebehandling; både av kraftverkseierne som må avstå kraften til lik pris og de konsesjonskraftberettigede som da vil betale det samme for kraften – noe Kraftfylka anser som positivt. Sammenslåingen av prisregimene kan på denne måten også bidra til å redusere ressursbruk og potensielle konflikter mellom kommuner og fylkeskommuner.

### **Prisberegning på bakgrunn av utvalg av verk, eller samtlige som avstår konsesjonskraft**

En sammenslåing av prisregimene må opprettholde lovgivers intensjon om at «kraften skal være rimelig», jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 99. Kraftfylka er bekymret for at Energidepartementets forslag til endring av grunnlaget for beregning av konsesjonskraftprisen motvirker dette formålet.

I høringsnotatet har departementet foreslått at gjennomsnittsprisen ikke lenger skal baseres på «et representativt antall kraftverk i hele landet», jf. gjeldende prisbestemmelse, men i stedet beregnes på basis av alle kraftverk som plikter å avstå konsesjonskraft. I tillegg foreslås å innhente tallgrunnlaget fra kraftselskapenes rapportering til skattemyndighetene. I høringsnotatet mener departementet at forslag vil føre til at konsesjonskraftprisen blir mer representativ, etterprøvbare og transparent.

Kraftfylka forstår at en automatisering vil forenkle myndighetenes beregning og fastsettelse av konsesjonskraftprisen, men det er vanskelig å se at prisfastsettelsen av samme grunn blir mer etterprøvbare og transparent. Tallgrunnlaget vil fortsatt være basert på kraftselskapenes selvrapporing og uten mulighet for innsyn og kontroll fra kommunenes og fylkeskommunenes side.

Det er også utfordrende å overskue de økonomiske konsekvensene av å ta inn alle kraftverk i beregningsgrunnlaget. Ett av formålene med lovforslaget om sammenslåing av prisregimene for konsesjonskraft, er å unngå at enkeltkommuner/-fylker får en

uforholdsmessig høy konsesjonskraftpris som følge av opprustnings- og utvidelsesprosjekter (O/U-prosjekter) i eldre kraftverk.

Ved det foreliggende forslaget vil de samme O/U-prosjektene inngå i beregningsgrunnlaget, noe som gir en fare for «følgefeil» i beregningen av gjennomsnittlig selvkost. I hovedsak gjelder dette effektoppgraderinger som ikke gir rett til økt konsesjonskraftmengde, men som samtidig øker produksjonskostnadene vesentlig. Et kraftselskap som fatter investeringsbeslutning på en slik effektoppgradering, kan forsvare investeringskostnadene i muligheten til å begrense produksjonen til de timene hvor kraftprisen er høyest. Slike kraftverk kan ha brukstider ned til og under 3000 timer. Til sammenligning vil ikke uttak av konsesjonskraften oppnå den samme fordelingen fordi brukstiden her er 5000 timer. I realiteten medfører dette at kostprisen per kWh konsesjonskraft blir høyere enn kostprisen per kWh for kraftverkets øvrige kraftproduksjon. Ved å innta alle slike verk med effektoppgraderinger i beregningsgrunnlaget, risikerer man at gjennomsnittlig konsesjonskraftpris økes uten at det samtidig gis rett til ny konsesjonskraft.

På den andre siden vil konsesjonskraftprisen også kunne bli høyere ved å ta inn alle konsesjonskraftberettigede småkraftverk, fordi driftskostnadene per kWh også for disse normalt vil være høyere per kWh enn større og mer effektive kraftverk. Samtidig er kraftproduksjonen i slike kraftverk samlet sett betraktelig lavere enn for kraftverk med større reguleringsmagasin. Kraftfylka anser dette derfor som et mindre problem.

Departementet har verken utredet eller redegjort for konsekvensene av endringene i beregningsmetoden, men det er anslått å «gi en liten økning av ED-prisen». Anslaget gir ikke på noen måte tilstrekkelig grunnlag til å gjøre en forsvarlig vurdering av hvilke konsekvenser departementet lovendringsforslag medfører. Kraftfylka kan derfor ikke ta stilling til dette forslaget slik det foreligger. Kraftfylka ber derfor departementet om å utrede konsekvensene av lovforslaget, og sende denne utredningen på høring.

Med vennlig hilsen

Olav Hallset,  
daglig leder i Kraftfylka