

Olje- og energidepartementet  
Departementenes høringsportal

Oslo, 10.02.2017

Kraftfylka  
[post@kraftfylka.no](mailto:post@kraftfylka.no)

## **Høringsuttalelse til "Forslag til endringer i revidert lov av 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall (industrikonsesjonsloven) og revidert lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer og endringer i vannressursloven (vassdragsreguleringsloven)".**

Samarbeidende Kraftfylke (Kraftfylka) er ei interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. Foreninga sitt formål er å fremme og ivareta kraftfylkas felles interesser i kraftspørsmål og sikre at en størst mulig del av verdiskapinga blir værende igjen i de områdene der vannkraftressursene finnes og verdiene blir skapt.

Kraftfylka har behandlet sak om høringsuttalelse til "Forslag til endringer i revidert lov av 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall (industrikonsesjonsloven) og revidert lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer og endringer i vannressursloven (vassdragsreguleringsloven" i styret den 10.02.2017.

Olje- og energidepartementet (OED) har sendt på høring et forslag til revisjon av industrikonsesjonsloven, heretter kalt «ikl» og vassdragsreguleringsloven, heretter kalt «vregl». Ikl regulerer i hovedsak mulighetene til eierskap i vannfall og kraftverk og vilkår knyttet til dette, som konsesjonsavgift og konsesjonskraft. Vregl regulerer konsesjon til utbygging og drift av kraftverk og vilkår for inngrep og drift.

Det fremgår av OEDs høringsbrev i saken at *«formålet med høringsforslaget er å forenkle lovverket med utgangspunkt i at det ikke gjøres materielle endringer i dagens rettstilstand»*. OED uttrykker videre at det er *«lagt stor vekt på at det ikke gjøres materielle endringer, bortsett fra mindre endringer som ikke vil få vesentlige konsekvenser»*.

Som vi ser er utgangspunktet er lovendringene grunnet i et ønske om opprydding og modernisering av lovverket. Det er et anerkjent faktum at

lovverket som regulerer konsesjon til utbygging, drift og eierskap i vannfall består av reguleringer som har blitt endret flere ganger uten at man har foretatt en fullstendig gjennomgang og modernisering. Tiden synes moden for en revisjon av disse lovverkene. Men, når man moderniserer og rydder i et lovverk foretas det også fortolkninger og avklaringer i henhold til praksis.

### **Generelt**

Generelt fremkommer det ikke av OEDs forslag endringer med materiell betydning for fylkets interesser. Høringsforslaget innebærer i all hovedsak en omstrukturering av bestemmelsene og kapittelinnstillingen i de to lover samt språklige oppdateringer mv. som tiltenkt.

Vi kan heller ikke se at OEDs beskrivelse av gjeldende rett inneholder avvik eller større unøyaktigheter som kan danne grunnlag for en senere tolkning av de to lovene i strid med dagens forståelse og fylkets interesser.

I den utstrekning det foreslås endringer med mindre materiell betydning, vil ikke disse få betydning for meddelte konsesjoner, jf. forslaget til ikl § 35 og vregl § 38.

### **Særlig om rammene for høringen**

Det vil ligge klart utenfor rammene for høringen å kommentere eller foreslå andre materielle endringer enn de begrensede materielle endringer som berøres av OED selv i høringsnotatet. Kraftfylka ser derfor behov for å understreke overfor OED viktigheten av at det i denne prosessen ikke kommer inn omtale av slike forhold, i proposisjonen eller for øvrig, som kan få betydning for tolkningen av bestemmelser i ikl og vregl (og evt. også i vannressursloven) fremover.

### **Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter (gjelder begge lover)**

Regler om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter finnes både i ikl og i vregl. Disse bestemmelsene er sentrale for fylkeskommunene, både i rollen som eier og i rollen som vertsfylke/rettighetshaver.

Vi kan ikke se at OEDs forslag vil innebære materielle endringer i dagens forståelse og praktisering av denne delen av regelverket. Dette er også den klare målsetningen som uttrykt av OED. Gitt viktigheten av disse elementene, understreker Kraftfylka også denne forståelsen overfor OED.

En endring som gjelder konsesjonskraft er at leveringsplikten for ytelsene er foreslått avgrenset mot de tilfeller hvor det foreligger force majeure. Begrepsendringen er ikke ment å ha materiell betydning, og endringen er i tråd med Høyesteretts forståelse av dagens regelverk. En eksisterende uenighet mellom konsesjonskraftmottakerne og kraftbransjen er i dag om en vurdering av force majeure skal knyttes kun til det enkelte kraftverk eller tilgangen på kraft i kraftsystemet, det vil si diskusjonen om såkalt kildededikasjon.

### **Utdaterte konsesjonsvilkår (gjelder begge lover)**

Ny ikl § 35 og vregl § 38 innebærer at utdaterte vilkår som OED nå foreslår fjernet fra lovteksten fremdeles skal gjelde for allerede meddelte konsesjoner.

Kraftfylka mener at dette skaper en uklar og unødvendig situasjon. Når departementet gjennom denne prosessen har vurdert og tatt stilling til hvilke vilkår som er utdaterte, og som derfor fjernes fra lovene, mener Kraftfylka at skrittet bør tas helt ut med den konsekvens at de foreslåtte bestemmelsene tas ut samt at høringsnotatet i stedet klargjør at slike vilkår i eksisterende konsesjoner ikke lengre vil gjøres gjeldende.

### **Særlig om industrikonsesjonsloven**

#### ***Overdragelse av leieforhold***

Ikl § 4 tredje ledd lyder i dag som følger:

*«Departementet kan gi samtykke til at eksisterende bruksretter, tidsbegrensede langsiktige disposisjonsretter og leieforhold som nevnt i første ledd overdras til foretak mv. som nevnt i § 2 første ledd i forbindelse med omorganisering eller liknende. Departementet kan gi samtykke til at foretak mv. som oppfyller vilkårene i § 2 første ledd, kan erverve tidsbegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon.»*

Ved første øyekast kan det etter denne ordlyden synes som om leieforhold mv. som omfattes av ikl kun kan overdras «i forbindelse med omorganisering eller liknende», typisk ved omorganisering til konsernmodell mv. Departementets praksis viser imidlertid at bestemmelsen etter en konkret vurdering også er anvendelig på ordinære overdragelser, herunder ved erverv av mer enn 90 prosent av aksjene i et selskap som innehar slike leierettigheter.

Bestemmelsen har i praksis skapt tvil om dens anvendelse. OED bør derfor i forbindelse med sin revisjon av ikl vurdere å justere bestemmelsens ordlyd i tråd med praksis, og dermed uten at det foretas materielle endringer.

For fylkeskommunene er denne tematikken særlig av interesse i relasjon til endringer i eierskapet til kraftforetak og/eller kraftverk som baserer virksomheten på bruksrettigheter til fall.

### **Særlig om endringene i vassdragsreguleringsloven.**

#### ***Elvekraftverk over 40 GWh flyttes fra vannressursloven til vregl.***

OEDs forslag innebærer at konsesjonsbehandlingen av vannkraft over 40 GWh i fremtiden i sin helhet skal omfattes av vregl, jf. dagens § 19 i vannressursloven, som foreslås opphevet.

Vi kan ikke se at OEDs forslag vil innebære noen materielle konsekvenser av betydning. Samtidig er det vanskelig å se at endringene gir de store forenklinger i det samlede regelverk. Blant annet får dette grepet ikke ubetydelige konsekvenser for hvordan den reviderte vregl systematiseres, jf. blant annet at OED som en følge av dette har måttet innta de bestemmelser som kun gjelder reguleringer og overføringer i et eget kapittel i den reviderte vregl.

En mulig konsekvens av endringen, slik vi ser det, vil det være at større elvekraftverk i fremtiden blir plassert i en lov som også har hjemler for

konsesjonskraft, konsesjonsavgifter mv. Dette kan over tid innebære at terskelen for å benytte slike vilkår også for konsesjoner til større elvekraftverk blir lavere.

### ***Tidsbegrensning av tiltakskonsesjoner ved leie av fall.***

OED ønsker å opprettholde hjemmelen for å meddele tidsbegrensede konsesjoner etter vregl. Dette er forståelig, særlig der det er hjemfallsvilkår på fallet, jf. også departementets egne kommentarer om dette i høringsnotatet. Imidlertid er Kraftfylka ikke enig i OEDs kommentar i høringsnotatet om at det bør inntas et forbehold om tidsbegrensning der det er etablert et leieforhold til fallet.

Dette er et tema som har vært diskutert med OED i forskjellige sammenhenger. Generelt er Kraftfylka av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å knytte varigheten av en konsesjon etter vannressursloven og/eller vregl opp mot varigheten på underliggende leieavtaler med grunneiere.

Konsesjonen vil i slike tilfeller innebære en tillatelse til et vassdragstiltak og etableringen av dette. I motsetning til ved konsesjoner etter ikl, er det ved en slik tiltakskonsesjon av mindre interesse hvem som eier kraftverket/tiltaket (på konsesjonstidspunktet eller senere) så lenge vilkårene for konsesjonen blir oppfylt. Dette gjenspeiler seg også i myndighetenes praksis knyttet til direkte eller indirekte overdragelser av slike tiltakskonsesjoner hvor det ikke foretas noen ordinær konsesjonsbehandling av den nye innehaverens erverv. Fokuset fra konsesjonsmyndigheten vil, som før, være at vilkårene for konsesjonen fortsatt blir oppfylt.

Videre er det klart at en tiltakskonsesjon uten tidsbegrensning ikke vil få noen direkte betydning for varigheten på de privatrettslige avtaler med grunneierne, med mindre man eksplisitt har valgt å gjøre en slik kobling i avtalene. OED vil derfor ikke kunne vanskeliggjøre tolkningen av varigheten på avtaler med grunneierne ved å meddele tiltakskonsesjon på ubegrenset tid, selv i et tilfelle hvor en avtale med grunneierne eksplisitt gjelder for en begrenset periode (eksempelvis for 40 år). Ved et endelig opphør av avtalen med grunneierne vil konsesjonæren i utgangspunktet ikke lengre ha privatrettslig grunnlag for videre drift. Samtidig vil grunneierne, eller andre som inngår avtale med grunneierne, kunne søke konsesjonsmyndigheten om å få overført gjeldende konsesjon, evt. få utstedt ny konsesjon på samme vilkår.

Basert på dette kan vi ikke se at OED har et begrunnet behov for å knytte varigheten på tiltakskonsesjoner etter vannressursloven og/eller vregl opp mot varigheten på leieavtaler med grunneierne. Dette innebærer en kobling mellom offentligrettslige og privatrettslige forhold som Kraftfylka mener er uheldig og som mangler en god begrunnelse. OEDs omtale av denne siden av bestemmelsen om tidsbegrensning bør etter dette ikke gjentas i det videre arbeid med saken.

Kraftfylka har derfor følgende høringsuttalelse:

1. Kraftfylka understreker viktigheten av at det vil ligge utenfor rammene for denne høringen å kommentere eller foreslå andre materielle

endringer enn de som berøres av Olje- og energidepartementet selv i høringsnotatet. Og at det i denne prosessen ikke kommer inn omtale av slike forhold, i proposisjonen eller for øvrig, som kan få betydning for tolkningen av bestemmelser i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven.

2. Regler om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter finnes både i industrikonsesjonsloven og i vassdragsreguleringsloven. Disse bestemmelsene er sentrale for fylkeskommunene. Kraftfylka kan ikke se at Olje- og energidepartementets forslag vil innebære materielle endringer i dagens forståelse og praktisering av denne delen av regelverket. Kraftfylka ønsker å presisere viktigheten av dette, som også har vært den klare målsetningen som uttrykt av Olje- og energidepartementet.
3. Ny industrikonsesjonslov § 35 og vassdragsreguleringslov § 38 innebærer at utdaterte vilkår som Olje- og energidepartementet nå foreslår fjernet fra lovteksten fremdeles skal gjelde for allerede meddelte konsesjoner. Kraftfylka mener at dette skaper en uklar situasjon. Når Olje- og energidepartementet gjennom denne prosessen har vurdert og tatt stilling til hvilke vilkår som er utdaterte, og som derfor fjernes fra lovene, mener Kraftfylka at skrittet bør tas helt ut med den konsekvens at de foreslåtte bestemmelsene tas ut samt at høringsnotatet i stedet klargjør at slike vilkår i eksisterende konsesjoner ikke lengre vil gjøres gjeldende
4. Industrikonsesjonslovens § 4 tredje ledd lyder i dag som følger: *«Departementet kan gi samtykke til at eksisterende bruksretter, tidsbegrensede langsiktige disposisjonsretter og leieforhold som nevnt i første ledd overdras til foretak mv. som nevnt i § 2 første ledd i forbindelse med omorganisering eller liknende. Departementet kan gi samtykke til at foretak mv. som oppfyller vilkårene i § 2 første ledd, kan erverve tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon.»* Etter denne ordlyden kan det synes som om leieforhold mv. som omfattes av industrikonsesjonsloven kun kan overdras «i forbindelse med omorganisering eller liknende», eksempelvis ved omorganisering til konsernmodell mv. Departementets praksis viser imidlertid at bestemmelsen etter en konkret vurdering også er anvendelig på ordinære overdragelser, herunder ved erverv av mer enn 90 prosent av aksjene i et selskap som innehar slike leierettigheter. Bestemmelsen har i praksis skapt tvil om dens anvendelse. Kraftfylka mener at Olje- og energidepartementet i forbindelse med sin revisjon av industrikonsesjonsloven bør vurdere å justere bestemmelsens ordlyd i tråd med praksis, og dermed uten at det foretas materielle endringer.
5. I vassdragsreguleringsloven ønsker Olje- og energidepartementet å opprettholde hjemmelen for å meddele tidsbegrensede konsesjoner av. Dette er forståelig, særlig der det er hjemfallsvilkår på fallet. Imidlertid er Kraftfylka ikke enig i Olje- og energidepartementets kommentar i høringsnotatet om at det bør inntas et forbehold om tidsbegrensning der

det er etablert et leieforhold til fallet. Generelt er vi av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å knytte varigheten av en konsesjon etter vannressursloven og/eller vassdragsreguleringsloven opp mot varigheten på underliggende leieavtaler med grunneiere. Dette innebærer en kobling mellom offentligrettslige og privatrettslige forhold som Kraftfylka mener er uheldig og som mangler en god begrunnelse. Olje- og energidepartementets omtale av denne siden av bestemmelsen om tidsbegrensning bør etter dette ikke gjentas i det videre arbeid med saken.

Med vennlig hilsen  
Toini Løvseth  
Daglig leder