



Olje- og energidepartementet

Sendt per epost til postmottak@oed.dep.no

Deres ref: 16/3582

Vår ref: 11841 – 1978

Oslo, 17. februar 2017

LANDSSAMANSLUTNINGA AV VASSKRAFTKOMMUNARS (LVK) HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN OG INDUSTRIKONSESJONSLOVEN

1 INNLEDNING

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) viser til Olje- og energidepartementets høringsbrev 18. november 2016 med høringsfrist 17. februar 2017.

LVK organiserer kommuner som er vertskap for vannkraftutbygging, og har 173 medlemskommuner. LVK har som formål å ivareta medlemskommunenes interesser i alle spørsmål med tilknytning til kraftutbygging, energi, kommuneøkonomi og naturmiljø. En forutsetning for å ivareta medlemskommunenes interesser i disse spørsmålene, er et velfungerende og solid lovverk.

Konsesjonslovene ble vedtatt for hundre år siden, etter mange års politisk kamp og med grunnlag i de mest omfattende lovforarbeider i norsk historie. Departementets høringsnotat griper derfor inn i et sentralt kapittel i nasjonsbyggingen rundt forrige årtusenskifte. LVK savner i høringsnotatet det historiske utgangspunktet for lovendringsarbeidet, men går ut fra at departementet når saken fremmes for Stortinget gir den nødvendige informasjonen om dette. LVKs motiv er ikke bare av historisk karakter, men lovenes forhistorie og den politiske kampen som lå til grunn for lovvedtakene, har også aktuell interesse i dag, for eksempel i spørsmålet om eierskap til viktige naturressurser, vertskommuners krav på en andel av verdiskapingen ved avståelse av naturressurser osv.

LVK har i punkt 2 nedenfor tatt inn utvalgte avsnitt fra NVE Rapport 26-2012 «Vann og energiforvaltning – glimt fra NVEs historie» side 31-33 om den historiske bakgrunnen for konsesjonslovene, som eksempel på en slik beskrivelse som anses ønskelig. Til tross for at departementet har understreket at lovendringsarbeidet først og fremst gjelder forenkling og modernisering, og ikke materielle endringer i lovverket, er det LVKs syn at arbeidet bør gis en viss forankring i disse viktige historiske hendelser for Norge. Punkt 2 nedenfor er ment som illustrasjon og ikke som et forslag til presentasjon av den historiske forankringen som her etterlyses.

2 BAKGRUNN

«Konsesjonslovene var et dominerende tema i norsk politikk fra unionsoppløsningen i 1905 til første verdenskrig. Saken skapte regjeringsskriser og førte til splittelse i politiske partier. I samme periode hadde

170217_høringsuttalelse_vregl_ikl_lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000

Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvk.no

industriell vekst og utbygging sin første store høykonjunktur. Flere og flere ble oppmerksomme på at fossene og vassdragene, «det hvite kull», kunne bygges ut for å produsere elektrisitet. Muligheter for storindustri basert på fossekraft skapte utsikter for rask fortjeneste. Bygdefolk var stort sett uvitende om disse nye oppfinnelsene. Oppkjøpere reiste rundt i landet og kjøpte opp fallrettigheter i stor stil. Ofte ble de kalt «fossespekulanter» fordi de fleste kjøpte utelukkende for å selge videre med fortjeneste. Fossekjøperne hadde ofte bakmenn i utlandet. I 1906 eide utlendinger over 3/4 av fossene som til da var bygd ut. Kanaldirektør Sætren ble også koblet til fossespekulasjonene og fikk mye kritikk for å ha utlevert et kart over nedbørfelter i Norge til svenske kapitalinteresser. Han søkte således avskjed fra sitt embete i 1907.

Det var lite kapital i Norge til store investeringer. Den nye utviklingen virket skremmende. Alt skjedde så raskt, og endringene syntes så dyptgripende. Den såkalte «panikkloven», en midlertidig konsesjonslov som ble vedtatt i 1906, siktet mot å etablere et system med kontroll av hvert enkelt oppkjøp. Utlendinger og aksjeselskap måtte bli innvilget «konsesjon», dvs. samtykke av den norske stat, til å kjøpe utbyggingsrettigheter. I 1907 ble det lagt fram forslag til permanente lover og her ble prinsippet om hjemfallsrett introdusert.

Konsesjonsloven av 1909 inneholdt bestemmelser om «hjemfallsrett». Utbygging av naturressursene i privat regi skulle tilfalle staten vederlagsfritt etter en periode på 60 til 80 år, altså uten kompensasjon til eierne. Den politiske kampen om hjemfallsretten var hard. Et sentralt spørsmål var om hjemfallsretten var et grunnlovsstridig inngrep i den private eiendomsretten. Loven ga ingen fortrinnsrett til norske kapitalselskaper, noe som mange argumenterte for de burde ha. Loven stilte utenlandske og norske interessenter likt. Alle måtte la norske myndigheter være et mellomledd som i allmennhetens interesse kunne stille vilkår ved kjøp av naturressurser. Bare staten, kommuner eller norske borgere (ikke aksjeselskap) skulle kunne kjøpe fosser uten konsesjon. Foretak der minst 2/3 av kapitalen var offentlig eid kunne få konsesjon på ubegrenset tid.

Etter Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven av 1917 ble myndighetenes kontroll intensivert. I tillegg til vilkår om tidsbegrensning på maksimalt 60 år, hjemfall og kraftavståelse (konsesjonskraft) til kommunene kom det bestemmelser om direkte økonomiske ytelser til kommuner og staten i form av konsesjonsavgifter. Konsesjonslovene sørget for at lokal kraftutbygging kom inn under nasjonal kontroll. Det er av mange antatt at lovene påvirket eierstrukturen innen vannkraftsektoren ikke bare mellom nasjonale og utenlandske selskaper, men også mellom private og offentlige utbyggere.»

3 OVERORDNEDE SYNSPUNKTER PÅ HØRINGSNOTATET

LVK støtter intensjonen om å gjøre lovtekstene lettere tilgjengelig for de interesser som berøres av de to lovene. LVK er videre positiv til forslaget til omstrukturering, samt ny kapittelinndeling og fortløpende nummerering av paragrafer. LVK ber om at departementet også vurderer å innta nummerering av paragrafenes ledd, slik som for eksempel i tvisteloven, for ytterligere tilgjengeliggjøring. Flere av de foreslåtte nye bestemmelsene er svært lange, som for eksempel forslag til ny § 28 om hjemfall, og nummerering av leddene vil gjøre bestemmelsen mer oversiktlig.

Konsesjonslovene er viktige lover som har dannet grunnlaget for verdiskapning i Norge gjennom 100 år. Lovene må behandles med respekt, og det er en sentral forutsetning for lovarbeidet at grunnprinsippene

skal bestå i ny språkdrakt. I høringsnotatet understreker departementet at det ikke fremmes forslag til materielle endringer.

LVK slutter seg til dette utgangspunktet, da materielle endringer vil kreve helt andre lovforberedelser og analyser.

Av denne grunn vil LVK understreke noen overordnede hensyn som bør ligge til grunn i en slik forenkling- og moderniseringsprosess som her er gjennomført: Der hvor departementet foreslår å endre eller fjerne bestemmelser, må bakgrunnen være at det er **åpenbart** at tiden har løpt fra regelen eller at en regel for eksempel i oreigningsloven **med sikkerhet** dekker det samme behovet. Den omstendighet at det foreligger lite eller ingen praksis om en bestemmelse, er ikke nødvendigvis tilstrekkelig begrunnelse for en endring. Arbeidsregelen bør være at der hvor tvil foreligger, bør departementet avstå fra å foreslå endring eller opphevelse av bestemmelsen.

På enkelte punkter har departementet foreslått endringer under henvisning til at kraftforsyningen vil se annerledes ut i fremtiden, for eksempel mht utbyggingsmuligheter og -interesser. LVK vil advare mot for bastante synspunkter på hvorledes fremtidens vannkraftutbygging og -forsyning vil bli. Mange års erfaring viser at ingen kan forutsi hvordan kraftforsyningen vil se ut i fremtiden. Både markedsendringer, endringer i miljøsyn, teknologiske endringer og politiske endringer kan føre til endrede behov og interesser knyttet til norsk vannkraft og norske utbyggingsmuligheter. Et tidsnært eksempel er signalene fra den nytiltrådte olje- og energiministeren om de positive sider ved større vannkraftutbygging i Norge, og de pågående prosesser om EUs energiunion. På den bakgrunn ber LVK om at departementet viser varsomhet med å foreslå endringer begrunnet i en bestemt oppfatning av fremtidens kraftsektor.

Det er en uttalt overordnet målsetning fra departementet at lovsaken går gjennom i «hundreårsåret». Da kan det være avgjørende at endringer som kan vekke saklig motstand i miljøer av betydning ikke foreslås. At en bestemmelse ikke har vært anvendt på lang tid og/eller departementet ikke ser at den har praktisk anvendelse, vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig motiv til å fjerne den.

På bakgrunn av overnevnte vil LVK nedenfor kommentere de foreslåtte endringer, først i vassdragsreguleringsloven (vregl.) og deretter i industrikonsesjonsloven (ikl.). Forslag som ikke kommenteres, har LVK ingen innvendinger mot.

4 FORSLAG VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN

4.1 Konsesjonspliktige tiltak mv.

4.1.1 Lovens virkeområde – §§ 1 og 2 – ny §§ 1 og 2

Dagens vregl. omfatter kun reguleringer og overføringer. Det følger av dagens lovverk at elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh reguleres i vannressursloven (vl.) § 19 annet ledd.

Departementet foreslår å utvide lovens virkeområde til også å gjelde nevnte elvekraftverk, samtidig som man foreslår å tydeliggjøre hvilke bestemmelser i vregl. som gjelder for slike kraftverk. Dette foreslås løst ved at bestemmelsene som kun gjelder reguleringer og overføringer inntas i eget kapittel i loven, og at for øvrig vil bestemmelsene i vregl. i utgangspunktet gjelde alle kraftverk innenfor lovens virkeområde. En konsekvens av dette er at vl. § 19 annet ledd oppheves. Videre foreslår departementet å erstatte begrepet

elvekraftverk med «vannkraftverk med produksjon over 40 GWh», for slik å fange opp alle store kraftverk, uavhengig av om inntaket er i et reguleringsmagasin eller i en elv. Resultatet blir at all stor vannkraft vil følge den reviderte vassdragsreguleringsloven.

LVK forstår forslaget til ikke å innebære materielle endringer, men kun å være av lovteknisk karakter. På denne bakgrunn støtter LVK forslaget.

4.1.2 Konesjonspliktige tiltak i vassdrag – § 2 – ny §§ 2 og 3

Dagens vregl. § 2 regulerer konesjonspliktige tiltak.

Departementet foreslår en lovteknisk endring, ved å skille ut en bestemmelse om hva som er konesjonspliktige tiltak fra bestemmelsene om lovens virkeområde og definisjoner. Videre foreslår departementet å videreføre nåværende regler i vregl. § 2 første ledd bokstav a) og b) om *hva* som er konesjonspliktig. Dette er regler som angir volummessige avgrensninger (500 naturhestekrefter i ett eller flere vannfall eller 3000 naturhestekrefter i hele vassdraget).

Departementet foreslår også å fjerne den skjønsmessige bestemmelsen om konesjonsplikt i bokstav c), som sier at en vassdragsregulering som «*alene eller sammen med tidligere reguleringer påvirker naturforholdene eller andre allmenne interesser vesentlig*» krever konesjon. Dette begrunnes med at departementet ikke er kjent med relevante eksempler, samt at vl. § 8 allerede fanger dette opp.

LVK støtter forslaget om å skille ut bestemmelsen om hva som er konesjonspliktige tiltak fra bestemmelsene om lovens virkeområde og definisjoner.

LVK vil imidlertid motsette seg forslaget om å fjerne alternativet i bokstav c). Denne bestemmelsen om konesjonsplikt skal fange opp forhold lovgiver ikke har tenkt på, og slik bestemmelsen står nå er det en form for sikkerhetsventil for tiltak man ikke kan se for seg *i dag*. Etter LVKs syn er det særlig behov for en slik sikkerhetsventil når bestemmelsen for øvrig refererer til absolutte størrelser som 500 naturhestekrefter og 3000 naturhestekrefter. I gitte tilfeller vil det kunne oppleves vilkårlig at et tiltak rett under disse grenser, men med minst like store virkninger, anses konesjonsfritt. LVK kan ikke se at henvisningen til vl. § 8 er en holdbar begrunnelse, fordi reguleringstiltak for eksempel under 500 naturhestekrefter vil kunne forstås å være endelig avklart i vregl., og ikke bli fanget opp av vl.

4.1.3 Konesjonspliktavurdering – § 4 – ny § 4

Etter dagens vregl. § 4 kan tiltakshaver kreve forhåndsavgjørelse fra departementet om hvorvidt et tiltak trenger konesjon etter vregl.

Departementet foreslår at bestemmelsen videreføres i ny form. Det foreslås samtidig å innta en hjemmel for at departementet kan fastsette frist for iverksettelse, slik at tiltaket i utgangspunktet bør settes i gang innen fem år og fullføres innen ytterligere fem år.

LVK mener er at det er fornuftig at bestemmelsen videreføres, og at det er hensiktsmessig med en frist for iverksettelse.

Departementet foreslår også å oppheve bestemmelsen om at tiltakshaver kan forlange avgjørelsen om konsesjonsplikt avgjort ved skjønn, men at det heller skal behandles som et enkeltvedtak som kan påklages og/eller tas inn for domstolskontroll. LVK har ingen innvendinger mot forslaget.

4.1.4 Kriterier for konsesjon – § 8 – ny § 5

Dagens vregl. § 8 første ledd gir anvisning på et bredt skjønn som konsesjonsmyndigheten skal utvise i vurderingen av om en reguleringskonsesjon skal tildeles eller ikke.

Departementet foreslår å endre ordlyden for å gjenspeile hvordan bestemmelsen forstås i praksis, men uten realitetsendringer. Dette støtter LVK.

Videre foreslår departementet å innta et nytt annet ledd, hvor det fremgår at konsesjonssøknaden kan avslås. LVK mener at bestemmelsens andre ledd om avslag er overflødig og unødvendig, jf. første ledd som angir at konsesjon «kan bare gis» hvis fordelene ved tiltaket overstiger de skader og ulemper for allmenne hensyn eller private interesser som blir berørt av tiltak. Det ligger i konsesjonsbehandlingsens natur at konsesjonsmyndighetene kan avslå en konsesjonssøknad dersom kriteriene for konsesjon ikke er oppfylt.

4.2 Konsesjonens varighet og omfang mv.

4.2.1 Gjenoppføring av vassdragsanlegg – § 3 – ny § 7

Det følger av dagens vregl. § 3 at det ikke kreves konsesjon til gjenoppføring av lovlig bestående anlegg på samme sted, såfremt arbeidet påbegynnes innen fem år, fullføres med rimelig hurtighet og ikke medfører noen utvidelse av reguleringen.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen med enkelte mindre justeringer, herunder å presisere at femårsfristen starter når melding om gjenoppføring har kommet frem til konsesjonsmyndigheten.

LVK mener at bestemmelsen må fange opp det tilfellet at det kan oppstå nye skader og ulemper ved en gjenoppføring. Bestemmelsen bør derfor ha et forbehold om at gjenoppføring av vassdragsanlegget ikke medfører nevneverdig skade og ulempe, ut over de som er omfattet av den tidligere konsesjonen.

4.2.2 Revisjon av konsesjonsvilkår – § 10 nr. 3 første ledd og siste ledd – ny § 8

Dagens vregl. § 10 nr. 3 første ledd inneholder bestemmelser om revisjon av konsesjonsvilkår.

Departementet ser ikke behov for språklige oppdatering eller andre endringer, men foreslår at revisjon skilles ut i egen bestemmelse, hvor man også inntar overgangsregel for eldre konsesjoner.

LVK er positive til dette, men vil samtidig påpeke at det er behov for at departementet i lov eller forarbeider kommenterer forholdet mellom vannforskriften og den nye bestemmelsen om revisjon av eldre konsesjonsvilkår. EUs vanndirektiv, implementert i norsk rett gjennom vannforskriften, har samme formål om miljøforbedringer som revisjonsordningen. Senest ved Klima- og miljødepartementets brev av juli 2016 om godkjenning av de regionale vannforvaltningsplaner er det foretatt en form for samordning med revisjonsreglene, uten at dette verken i lov eller forskrift er utredet på prinsipielt grunnlag. Enten i forbindelse med dette lovarbeidet eller ved en annen snarlig anledning bør departementet omtale dette spørsmålet.

4.3 Særlige krav til saksbehandling – nytt kapittel 3

LVK mener det er fornuftig og oversiktlig at reglene om saksbehandling samles i eget kapittel.

4.3.1 Kunngjøring av søknad mv. – § 6 – ny § 12

Dagens vregl. § 6 inneholder regler for kunngjøring og høring av søknad.

Departementet foreslår en lovteknisk opprydding, ved å dele bestemmelsen i to: ny § 12 gjelder offentliggjøring av søknad og regler om innsigelse og klage, mens ny § 13 gjelder dekning av utgifter.

Hva gjelder ny § 12 om offentliggjøring av søknad, foreslår departementet å innta hjemmel om at man i «særlige tilfeller» gis unntak fra kravene til kunngjøring, slik som etter vl. § 24 annet ledd. I vl. § 24 annet ledd oppstilles imidlertid konkrete alternativer for når slikt unntak kan gis.

LVK mener at dersom slik unntakshjemmel skal inntas, bør man innta den samme konkrete ordlyd som i vl. § 24 fremfor den generelle ordlyden «særlige tilfeller». Dette vil gi en bedre oversikt over hvilke tilfeller som er tenkt å skulle fanges opp av unntakshjemmelen.

Hva gjelder ny § 13 om dekning av utgifter, foreslår departementet å skille ut og samle med dagens § 6 nr. 1 femte ledd om utgifter til kommunal planlegger. Videre foreslår departementet å innta en presisering om *når* man har krav på få dekket utgifter i revisjonssaker, det vil si det tidspunkt når myndighetene åpner revisjonssak.

LVK mener at det er ryddig å innta en presisering om skjæringstidspunktet for kostnadsdekning i revisjonssaker, men mener at det foreslåtte formuleringen må endres, ved at man fjerner vilkåret «eventuell» dekning. Slik den foreslåtte bestemmelsen nå er formulert, kan den åpne for unødvendig tvil og usikkerhet. Også for revisjonssaker vil kravet til at kostnadene er «nødvendig» gjelde.

4.4 Vilkår og avbøtende tiltak – vilkårsbestemmelser som foreslås videreført

4.4.1 Konesjonsavgifter – § 11 – ny § 14

Dagens vregl. § 11 nr. 2 hjemler en statlig godkjenningsordning av vedtekter for konesjonsavgifter og næringsfond.

Departementet foreslår å oppheve godkjenningsordningen, på bakgrunn av at den er overflødig grunnet tilstrekkelige økonomiske bestemmelser i kommuneloven, og at statlige godkjenningsordninger er utdatert praksis.

LVK er enig i at man bør fjerne den statlige godkjenningsordningen, og ønsker i den forbindelse å peke på EØS-avtalens regler om ulovlig statsstøtte som også vil danne en ramme for kommunenes handlingsrom, i tillegg til kommuneloven.

4.4.2 Byggefrister – § 12 nr. 1 – ny § 15

Dagens vregl. § 12 nr. 1 inneholder bestemmelser om at arbeidet må påbegynnes innen fem år og fullføres innen en ytterligere frist på fem år.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen med språklige justeringer. Dette innebærer at også dispensasjonsbestemmelsen videreføres, ved at fristene kan forlenges av departementet. LVK anbefaler at det bør inntas et vilkår om at fristene kun kan forlenges dersom foreligger «særlige grunner». Slik forlengelse bør ikke være kurant, og konsesjoner som ikke realiseres innen lovens hovedfrist på fem år båndlegger naturressurser som over tid kunne ha vært utnyttet på annen måte. Dette er verken i lokalsamfunn eller storsamfunns interesse. I praksis ser man eksempler på at gitte konsesjoner ikke realiseres grunnet tvil om lønnsomheten. Dette er uheldig, og slik fristforlengelse bør derfor kun gis når det foreligger særlige grunner.

4.4.3 Fond og andre utbetalinger – § 12 nr. 8 og 17 – ny § 17

Dagens vregl. § 12 nr. 17 gir en adgang i konsesjon til å oppstille betingelse om pålegg om næringsfond for den enkelte kommune.

Departementet foreslår at bestemmelsen om næringsfond skilles ut som egen bestemmelse i ny § 17 første ledd bokstav c). LVK er positiv til dette, men mener at den foreslåtte ordlyden bør endres, slik at man skal fremme «næringsutvikling» fremfor «næring» i kommunen(e). Begrepet «næringsutvikling» gir en bedre beskrivelse av hva fondet er tiltenkt.

4.4.4 Generelt om den foreslåtte nye § 20

Departementet foreslår å innta en ny § 20 som skal erstatte dagens § 12 nr. 13, 16 og 17. På side 93 i høringsnotatet opplyser departementet at «bestemmelsen viderefører hele eller deler av § 12 nr. 12, 13, 16 og 17». Henvisning til § 12 nr. 12 må være uriktig, da § 12 nr. 12 om manøvreringsreglement foreslås erstattet i ny § 16.

Det er også ved dette endringsforslaget understreket at departementet ikke har til hensikt å foreslå endringer av materiell karakter. LVK reiser spørsmål om høringsnotatet etterlever denne hensikten. Av dagens bestemmelser i § 12 fremgår at både § 12 nr. 13 – «Reguleringsanleggets eier skal... utføre» og § 12 nr. 16 – «Konsesjonæren skal pålegges..», inneholder obligatoriske forpliktelser for reguleringsanleggets eier. Departementet foreslår at disse bestemmelsene overføres til ny § 20, hvor det heter: «kongen kan i vilkår (...) eller gi fagmyndigheter adgang til.»

Slik § 20 er utformet, er dette problematisk. Et eksempel er dagens lov § 12 nr. 16, hvor det fremgår en rekke forpliktelser som konsesjonær «skal» gjennomføre. I forslag til ny § 20, fremgår imidlertid at Kongen «kan» i vilkår for konsesjon fastsette krav til konsesjonær. Slik LVK forstår det, vil dette innebære at konsesjonsmyndighetene må henvise til § 20 i konsesjonsvilkårene – og dersom dette ikke gjøres, er konsesjonsmyndighetene avskåret fra å kunne ta dette opp på et senere tidspunkt. Dette utgjør en betydelig materiell endring.

4.5 Vilkår og avbøtende tiltak – forankring av forvaltningspraksis i loven

4.5.1 Nærmere om naturforvaltningsvilkåret

Vilkår om naturforvaltning settes i alle konsesjoner, men fremgår ikke av lovens ordlyd. For å unngå materielle endringer i denne omgang, vil departementet først senere komme tilbake til spørsmål om hjemmel for vilkår om naturforvaltning i forskrift i egen sak.

LVK er uenig i denne fremgangsmåten. Så lenge naturforvaltningsvilkåret i 25 år har vært inntatt i alle konsesjoner, og det er hensikten å videreføre denne praksis, anser LVK det som logisk å innta en obligatorisk bestemmelse i loven om at slikt vilkår skal settes i hver konsesjon. Ikke minst hensynet til å oppdatere loven til dagens praksis og ved dette gjøre loven mer tilgjengelig, taler for dette. LVK mener at obligatorisk vilkår om naturforvaltning bør inntas i den nye vassdragsreguleringsloven som lovfesting av langvarig forvaltningspraksis.

4.6 Særskilte bestemmelser for reguleringer og overføringer

4.6.1 Konsesjonskraft – § 12 nr. 15 – ny § 22

Dagens vregl. regulerer retten til konsesjonskraft i § 12 nr. 15. Departementet foreslår at konsesjonskraftordningen skilles ut til en egen bestemmelse i ny § 22, men at det materielle innholdet skal videreføres i sin helhet.

LVK har tidligere fremmet forslag overfor departementet om forslag til forbedringer av konsesjonskraftordningen. Av hensyn til at dette ikke er en lovsak som skal gjøre materielle endringer, ber LVK departementet følge opp de endringsforslag som er fremmet i annen sak.

Departementet påpeker videre at bestemmelsen om konsesjonskraft ikke skal gjelde for vannkraftverk over 40 GWh, jf. at bestemmelsen er inntatt i nytt kapittel 5 med særskilte bestemmelser for reguleringer og overføringer. LVK vil påpeke at departementet må sørge for at man viderefører dagens praksis, med at der hvor elvekraftverk utnytter en ovenforliggende regulering, vil det også bli utløst en rett til konsesjonskraft.

LVK er enig med departementet i at praksis knyttet til fylkeskommunenes uttaksrett er tilstrekkelig forankret i gjeldende lovbestemmelse.

LVK er enig i departementets forslag til endring, hvor fastkraftbegrepet utgår, og henvisningen til force majeure nå vil være bestemmende for leveringsplikten. Dette samsvarer også med Høyesteretts dom fra 2016.

4.6.2 Hjemfall – § 10 nr. 4, 5, 6, 7, § 20 a, § 14 nr. 3 og 4 – ny § 28

I dagens vregl. er bestemmelsene om hjemfall spredt i flere ulike bestemmelser. Departementet foreslår å samle lovens bestemmelser om hjemfall i felles bestemmelse i ny § 28 om hjemfall. LVK er enig i dette forslaget, men henviser til vår kommentar i innledningen om at leddene i den nye loven bør nummereres på lik linje med tvisteloven. Den nye § 28 er svært lang og uoversiktlig å følge. For øvrig legger LVK til grunn som fremholdt av departementet, at det ikke foreslås materielle endringer.

4.7 Ekspropriasjon og skjønn

4.7.1 Ekspropriasjon – § 16 og orl. § 2 nr. 51, jf. § 1 – ny § 30

I dag finner man ekspropriasjonshjemmel i oreigningslova (orl.) og vregl. I orl. § 2 nr. 51, jf. § 1 er hjemmel for ekspropriasjon av grunn og rettigheter til vannkraftproduksjon, som også omfatter fallrettigheter. I vregl. § 16 er hjemmel for ekspropriasjon av rettigheter knyttet til overføring og regulering av vann. Som spesiallov går vregl. foran den generelle bestemmelsen i orl. § 2 nr. 51. Etter dagens system er det ikke nødvendig å fatte eget vedtak om ekspropriasjon etter orl. når det gis tillatelse etter vregl., dette i motsetning til ved erverv av fallrettigheter.

Departementets hovedgrep er å overføre alle ekspropriasjonshjemler i dagens regl. til orl. Departementet foreslår å rydde opp i forholdet mellom de to lovene, ved at man i ny vregl. kun skal henviser til orl, slik som i vl. § 51. Spesialregler som fortsatt skal gjelde, skal fremgå av den reviderte loven, tilsvarende vl. § 51.

LVK mener det er hensiktsmessig at det fattes eget vedtak om ekspropriasjon. LVK mener at den nye bestemmelsen i § 30 også bør gjelde for vannkraftverk over 40 GWh. Vi vil nedenfor knytte kommentarer til de konkrete forslagene.

4.7.2 Vregl. § 16 nr. 2 – foreslås opphevet

Dagens vregl. § 16 nr. 2 inneholder en bestemmelse om at «erstatningen skal bestemmes under den forutsetning at anlegget blir stedsevarende». Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen, så vidt skjønnes fordi departementet mener skjønnsretten alltid vil fastsette erstatningen ut fra et «evighetsperspektiv» og fordi departementet vil unngå at årlige erstatninger vil løpe også etter at et anlegg måtte bli nedlagt.

LVK er ikke kjent med eksempler hvor det siste har vært tilfelle, og dersom departementet vil fastholde forslaget, bes om dokumentasjon på det. LVK kan ikke se at det foreligger noe forenklingsbehov her, og vil påpeke at det er et viktig signal til skjønnsrettene, som i hovedsak består av legfolk, at erstatningene skal bestemmes ut fra at anlegget blir stedsevarende. Det gjelder enten konsesjonen er tidsbegrenset eller stedsevarende.

4.7.3 Vregl. § 16 nr. 3 – foreslås opphevet

Dagens vregl. § 16 nr. 3 andre ledd gir skjønnsretten adgang til å pålegge regulanten tiltak eller påta seg ytelser som helt eller delvis gjenoppretter skaden eller erstatter det avståtte. Departementet foreslår å oppheve bestemmelsens annet ledd, da man mener at de berørte interessere er beskyttet av andre regler, herunder konsesjonsprosessen.

LVK er ikke enig i at § 16 nr. 3 annet ledd bør oppheves. For det første foreligger det omfattende skjønnspraksis som viser at det er behov for adgang til å pålegge tiltak i et skjønn i tillegg til de vilkår som kan fastsettes i konsesjonsprosessen. For det andre er skjønnsrettene i en annen situasjon enn konsesjonsmyndigheten, og vil kunne bygge på en mer detaljert kunnskap og dokumentasjon om enkelte spørsmål og tiltaksbehov enn konsesjonsmyndigheten. For det tredje er det etter LVKs syn lite treffende å sammenligne større vassdragstiltak med «andre terrenginngrep», slik departementet gjør. Ingen andre terrenginngrep kan sammenlignes med en større vannkraftutbygging, hvor naturinngrepene både kan strekke seg over flere mil, er av dynamisk karakter og er særdeles krevende å identifisere i detalj i forkant

av et inngrep. Tiltaksskjønn vil også kunne finne sted etter at utbyggingen har funnet sted, og derved kunne bygge på ervervet kunnskap fra den konkrete utbyggingen.

Det foreligger derfor mange gode grunner til å videreføre ordningen med tiltaksskjønn, og LVK ber om at ordningen videreføres.

4.7.4 Vregl. § 16 nr. 4 – foreslås opphevet

Dagens vregl. § 16 nr. 4, lest sammen med vregl. § 13, angir at dersom kompensasjon for fritt midtstykke ikke tilfaller staten, skal en viss del av verdiskapingen tilfalle grunneierne rundt magasinet. Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen, med den begrunnelse at den har utspilt sin rolle siden det ikke er potensiale for så store reguleringer i dag.

Under henvisning til de overordnede hensyn som er påpekt ovenfor, savner LVK en dokumentasjon fra departementet som grunnlag for forslaget om opphevelse av ordningen. Dersom utsagnet om at det ikke er potensiale for så store vassdragsreguleringer bygger på vurderinger av dagens utbyggingspolitikk, vil LVK vise til at fremtidens utbyggingsmønster vil avhenge av markedsforhold og politiske forhold. Det er på ingen måte gitt i dag å forskuttere hvilke politiske holdninger til vannkraftutbygging som vil råde grunnen om flere tiår, og det er heller ikke gitt i dag å ha en begrunnet oppfatning av hvilken markedsverdi fremtidens vannkraft vil ha, for eksempel i en europeisk lagringssammenheng, jf. uttrykket «Norge som Europas grønne batteri».

4.7.5 Vregl. § 16 nr. 5 – foreslås opphevet

Det følger av dagens vregl. § 16 nr. 5 fjerde ledd at dersom utbygger i konsesjon er pålagt å gjennomføre kompenserende tiltak, kan partene med departementets samtykke avtale at man heller skal utbetale erstatning, slik at skadelidte selv utfører kompenserende tiltak. Departementet foreslås å oppheve dette leddet, med den begrunnelse at partene kan inngå slike avtaler seg imellom uten departementets samtykke.

LVK er uenig i dette forslaget. Departementet har et selvstendig og overordnet ansvar for at konsesjonsvilkårene etterleves. Ved å fjerne departementets krav til samtykke, gir departementet fra seg muligheten til å føre nødvendig kontroll med etterlevelse av konsesjonsvilkårene.

Dagens vregl. § 16 nr. 5 femte ledd inneholder bestemmelser om felleserstatning. Departementet foreslår å oppheve dette leddet.

LVK er uenig i dette forslaget. Ethvert konsesjonspliktig tiltak etter denne lov kan berøre rettigheter til beite og jakt, og slike rettigheter kan være av felles karakter. Bestemmelsen kan derfor ha praktisk betydning og bør følge med i revidert lov.

Dagens vregl. § 16 nr. 5 syvende ledd inneholder bestemmelser om at årlige erstatninger skal justeres hvert femte år. Departementet foreslår at bestemmelsen bør oppheves og erstattes av de alminnelige reglene i orl. § 23.

Under forutsetning av at ordningen med automatisk indeksjustering av årlige erstatninger videreføres, har LVK ikke innvendinger mot forslaget.

Dagens vregl. § 16 nr. 5 niende ledd oppstiller regulantens ansvar for å stille sikkerhet for utbetaling av årlige erstatninger for konsesjoner gitt på begrenset tid. Innholdet er likt (men ikke sammenfallende) med orl. § 22 annet ledd. Departementet foreslår å erstatte bestemmelsen i vregl. med bestemmelsen i orl.

LVK kan ikke se at departementet har drøftet betydningen av at oreigningsloven retter seg mot ekspropriasjonen og skjønnsretten, mens forslaget går ut på å overføre en ordning knyttet til konsesjonær og konsesjonsmyndighet. LVK tar forbehold om å komme tilbake til endringsforslaget på dette punkt.

4.8 Bestemmelser om skjønn

4.8.1 Bestemmelser om skjønn i vregl.

Vregl inneholder flere bestemmelser om at noe enten kan eller skal avgjøres ved skjønn. På lik linje som for ekspropriasjon, vil departementet «rydde opp»: avholdelse av skjønn for fastsettelse av erstatning for ekspropriasjon bør reguleres etter skjønnsprosessloven, og ikke etter særlige regler i vregl.

4.8.2 Krav til skjønnsretten – vregl. § 20 – foreslås opphevet

Dagens vregl. § 20 nr. 1 første ledd stiller krav til kompetansen til skjønnsmedlemmene – se liknende bestemmelse i skjønnsprosessloven § 12 (2). Vregl. § 20 nr. 2 har bestemmelser om kostnadsfordeling – se liknende bestemmelse i skjønnsprosessloven §§ 54 og 54a.

Departementet foreslår å oppheve gjeldende § 20, slik at den erstattes av skjønnsprosessloven. LVK har ingen innvendinger mot forslaget.

4.9 Bestemmelser som foreslås opphevet

4.9.1 Plikt til å bekoste reguleringsplan – vregl. § 12 nr. 5

Etter dagens vregl. skal konsesjonær dekke utgifter når konsesjon medfører bymessig bebyggelse eller større inngrep i fjellområder. Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen, fordi det ikke lenger er behov for en slik bestemmelse i tillegg til bestemmelsen om å dekke utgiftene til kommunal planlegger, jf. vregl. § 6 nr. 1 femte ledd.

LVK har ingen innvendinger mot forslaget, under forutsetning av at bestemmelsen om kostnadsdekning til kommunal planlegger fanger opp de utgifter til arealplanlegging som kommunen blir påført ved det påtenkte kraftanlegget. Det vil kunne være tilfeller hvor en utbyggingsplan krever engasjement av eksterne konsulenter, og LVK ber departementet presisere at kostnadsdekningsbestemmelsen for kommunal planlegger også dekker utgifter til slikt engasjement.

4.9.2 Fritak fra enkelte konsesjonsvilkår – vregl. § 12 nr. 23

Dagens vregl. § 12 nr. 23 gir hjemmel for å frita fra flere av de ordinære konsesjonsvilkårene – så fremt reguleringen kun er konsesjonspliktig etter § 2 første ledd bokstav c). Som en konsekvens av at vregl. § 2 første ledd bokstav c) foreslås opphevet, foreslår departementet også å oppheve § 12 nr. 23.

LVK er uenig i at § 2 første bokstav c) bør oppheves, og viser til kommentarene foran. Det følger av dette at LVK også er uenig i at § 12 nr. 23 bør oppheves.

4.10 Særregel for reguleringer uten konsesjon – vregl. § 23

Etter dagens vregl. § 23 kan Kongen bestemme at reglene om brukseierforeninger i § 9 nr. 3 til 8 gjøres gjeldende i forholdet mellom den som utfører et reguleringsanlegg som ikke er konsesjonspliktig, og nedenforliggende vannfalls- eller kraftverkseiere som ved reguleringen vil bli tilført mer vann. Departementet er ikke kjent med at bestemmelsen er brukt i den senere tid, og foreslår derfor at den oppheves.

LVK er skeptisk til at denne endringen skal gjennomføres uten en grundigere konsekvensanalyse. Som nevnt innledningsvis, er det LVKs syn at den omstendighet at en bestemmelse «ikke har vært brukt i den senere tid» i seg selv ikke er tilstrekkelig grunnlag til å fjerne en lovbestemmelse. Det bør foretas en nærmere konsekvensanalyse forut for et slikt forslag.

5 INDUSTRIKONSESJONSLOVEN

5.1 Vilkår og avbøtende tiltak – bestemmelser som foreslås videreført

5.1.1 Konsesjonsavgift

Dagens ikl. § 2 tredje ledd nr. 13 pålegger konsesjonær å betale konsesjonsavgift. Både ikl. og vregl. har bestemmelser om dette.

I gjeldende lov fremgår det at konsesjonsmyndighetene kan ta fastsettelsen av avgiften opp til «ny prøve» hvert femte år. I henhold til gjeldende forskrift av 4. desember 1987 skal konsesjonsavgifter, erstatninger og fond og andre ytelser justeres «automatisk» hvert femte år. Det er etablert forvaltningspraksis i NVE at avgiftene automatisk justeres hvert femte år. Forslag til endring i revidert § 18 (2) om at «Konsesjonsavgifter skal justeres hvert 5. år på grunnlag av justeringsnormer som fastsettes av Kongen.» er dermed uttrykk for gjeldende praksis og representerer ingen materiell endring.

Det foreslås i revidert vregl. å endre bestemmelsen om godkjenning av vedtekter for konsesjonsavgifter og næringsfond, jf. vregl. § 11 nr. 2 annet ledd. Ikl. har i dag likelydende bestemmelse i § 2 tredje ledd nr. 13 femte pkt. Kravet om godkjenning av vedtekter foreslås opphevet. Departementet foreslår å endre ikl. på tilsvarende måte for å sikre god sammenheng mellom lovene.

LVK har ingen innvendinger mot forslagene.

5.1.2 Byggefrister

Som i vregl., stiller ikl. § 2 tredje ledd nr. 3 krav om at utbygging av det ervervede vannfallet må påbegynnes innen fem år fra konsesjon blir gitt, og settes i drift innen ytterligere fem år. Videre fremgår det av ikl. at anlegget ikke kan ha en kontinuerlig driftstans på mer enn tre år.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i ny § 21, men i oppdatert og forenklet form. Videre foreslår departementet å innta samme formulering som i ny vregl. om at fristen starter fra konsesjonens dato.

LVK er enig i foreslåtte endringer, men vil som for vregl. ovenfor, påpeke at det bør inntas en bestemmelse om at man vil gi fristforlengelse kun i «særlige tilfeller».

5.2 Vilkår og avbøtende tiltak – bestemmelser som foreslås opphevet

Departementet foreslår å oppheve flere bestemmelser i ikl. § 2 tredje ledd, som følge av at vilkårene fremstår utdaterte eller fordi vilkårene kun er aktuelle for tiltak i vassdrag som også har konsesjon etter vregl eller vl. Man ønsker i slike tilfeller å fjerne vilkåret fra ikl. for å unngå dobbeltbehandling i lovverket. Departementet presiserer at forslaget ikke vil gripe inn i eksisterende konsesjonsvilkår, og det foreslås en overgangsregel i ny § 35.

Dersom tiltaket kun har konsesjon etter ikl., vil dette løses ved innkalling til konsesjonsbehandling etter vl. § 66 tredje ledd. Departementet uttaler også at dersom det ikke er aktuelt å benytte adgangen til innkalling, vil konsesjonsmyndigheten også ha mulighet til å stille ytterligere vilkår i henhold til ny § 20 ved revisjon.

Med forbehold om at det kan være krevende å se rekkevidden av forslaget fullt ut, vil LVK ikke motsette seg endringsforslaget.

5.2.1 Erstatning til jakt- og fiskeoppsyn – ikl. § 2 tredje ledd nr. 6 første ledd

Etter dagens ikl. § 2 tredje ledd nr. 6 første ledd kan det settes vilkår om erstatning til utgifter til forsterket jakt- og fiskeoppsyn under anleggstiden. Departementet foreslår å oppheve bestemmelsen, og viser til at dersom det oppstår et behov for å knytte et slikt vilkår til ervervskonsesjon, vil det være hjemmel til å sette vilkår i det enkelte tilfellet etter ny § 20.

LVK er uenig i at denne bestemmelsen bør oppheves. For det første vil departementets endringsforslag innføre et kvalifikasjonskrav, jf. «påkrevd» i forslaget til ny § 20, som ikke følger av gjeldende lov. For det andre har det en pedagogisk gevinst at nettopp behovet for oppsyn til jakt og fiske er fremhevet i egen bestemmelse fordi det i første rekke vil være i forhold til slike interesser oppsynsbehovet vil oppstå.

5.2.2 Naturforhold, landskapsmessig tilpasning og godkjenninger av planer – ikl. § 2 tredje ledd nr. 14

Det følger av dagens ikl. § 2 tredje ledd nr. 14 at konsesjonæren bør pålegges å unngå å ødelegge naturforekomst mm. Dersom dette ikke kan unngås, skal myndighetene varsles i god tid.

Departementet foreslår å fjerne bestemmelsen, fordi bestemmelsen ikke har noen praktisk funksjon der det kun er tale om ervervskonsesjon. Det fremheves at «*Slike hensyn ivaretas gjennom konsesjonsbehandling og detaljplan av tiltaket etter vregl eller vannressursloven.*»

LVK kan ikke slutte seg til forslaget. LVK har erfart at stadig flere utbyggingstiltak anses ikke å ville innebære «*nevneverdig skade eller ulempe*», jf vl. § 8, og dermed anses som ikke konsesjonspliktige tiltak, til tross for at natur- og terrenginngrepene kan være omfattende. Jo mer omfattende denne forvaltningspraksis er, jo større er behovet for gjeldende bestemmelse i ikl. § 2 tredje ledd nr. 14 om plikt til å unngå ødeleggelse av naturforekomster og plikt til å sørge for at anleggene blir minst mulig skjæmmende. LVK ber av disse grunner om at bestemmelsen videreføres.

5.3 Erverv av aksjer, andeler mv. og øvrige rettigheter til vannfall

5.3.1 Indirekte eierskap til vannfall mv. og avtaler om andre rettigheter til vannfall

Ikl. gjelder erverv av eiendomsrett og andre rettigheter som direkte knytter seg til vannfallet. Et selskap som oppfyller vilkårene til offentlig eierskap etter ikl. § 2 første ledd, gis konsesjon etter lovens kapittel 1.

Ved endringer i organiseringen av offentlige selskaper, foretak, lag eller sammenslutninger som innehar konsesjonspliktig vannfallsrettigheter, kommer reglene i § 2 første ledd til anvendelse, jf. § 3. Bestemmelsen regulerer også konsekvensene av at vilkårene i § 2 første ledd ikke lenger er oppfylt.

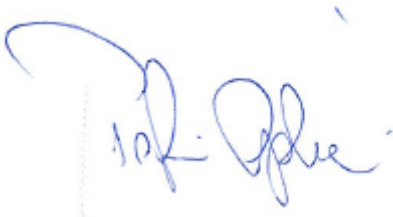
Erverv av andeler i et offentlig selskap gjennom overdragelse av aksjer, andeler, parter eller andre rettigheter som knytter seg til kapitalen og stemmene hos et vannfalleiende selskap, vurderes etter bestemmelsene i kapittel V.

Hva gjelder andre rettigheter til vannfall, regulerer ikl. § 4 første ledd første punktum forlengelse av tidligere meddelt konsesjon for leie av vannfall som allerede er utbygd.

Departementet foreslår ingen materielle endringer. Under denne forutsetning har LVK ingen innvendinger til forslaget.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
Leder