

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 12/968-
Vår ref.: 11303147

Dato: 21.03.2013

Høring. Forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven, industrikonsesjonsloven og vannressursloven

Det vises til departementets høringsbrev av 7. mars i år. BKK ønsker å gi innspill til høringen.

Om BKK

BKK er et konsern innen klimavennlig energiproduksjon og fremtidsrettede infrastrukturløsninger. BKK eier og drifter 31 vannkraftverk med en årlig middelproduksjon på 6,7 TWh, et distribusjonsnett med 180 000 nettkunder og 2 500 kilometer fibernet på Vestlandet. BKK bygger og drifter fjernvarmenett i Bergen. Konsernet har over 1 100 ansatte og hovedkontoret er lokalisert på Kokstad i Bergen.

BKK støtter departementets to forslag til lovendringer. Begge forslagene rydder i bestemmelser som i dag ikke har noen positiv funksjon. Samfunnsutviklingen har medført at de opphavlige formålene er utdaterte. I det følgende suppleres kun informasjonen vedr. opphevelse av 25-prosenttillegget ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon.

Opphevelse av tilleggserstatning til vederlagslovens krav

Høyesterett har i Uleberg-dommen argumentert godt for at regelen i dag er urimelig. I tillegg har den flere påviselig negative konsekvenser for etablering av klimavennlig energiproduksjon.

BKK har en portefølje av nye vannkraftprosjekt på om lag 1 TWh. Mye av porteføljen gjelder overføringer til eksisterende vannkraftsystem og vil derfor gi ny fornybar kraft som i tillegg er regulerbar. Det forutsettes ikke etablering av nye reguleringsmagasin. Prosjektene vil i noen grad baseres på fallretter eid av BKK, men en stor del krever samarbeid med grunn- og falleiere.

Negativt forhandlingsincentiv

Kraftselskapene var i det meste av det tjuende århundre det offentlige redskap for utvikling av nasjonens vannkraftpotensial. Med energiloven ble kraftproduksjon og transport forvaltningsmessig skilt og gamle og nye produsenter fikk lik tilgang til markedsføring av kraft. Tilgang til kraftoverføringssystemet for alle med konsesjon for kraftproduksjon har i løpet av det siste tiåret synliggjort verdiene på falleiers hånd. Kraftutbyggere har endret sin tilnærming til falleierne i tråd med det.

Det er BKKs klare målsetting at erverv av fallrettigheter og grunn til ny vannkraft skal skje ved inngåelse av avtaler med grunneiere på markedsmessige vilkår. Vi møter eierne av ressursen som likeverdige forretningspartnere som har krav på rettmessig betaling. Det kan synes selvsagt, men må presiseres på bakgrunn av praksis i store deler av det tjuende århundret.

Mellom likeverdige forretningspartnere vil det skje forhandlinger. Det vanlige er å ta utgangspunkt i verdien av det utbyggingsalternativet grunneier har. Deretter tilbys grunneieren kompensasjon slik at hun/han forventes å komme like godt ut av å samarbeide med BKK.

Dagens lovgiving medfører at forhandlingspartene kommer i et dilemma. Når BKK har gitt et markedsriktig tilbud har vi også etablert grunnlag for 25 prosenttillegget. En grunneier som velger ikke å bidra til en avtale kan vente til det eventuelt oppnås konsesjon med ekspropriasjonstillatelse. Slik lovgivingen er i dag får grunneier ved eventuell ekspropriasjon 25 % høyere erstatning enn den som har bidratt til en frivillig avtale.

Vi står her overfor et svært negativt forhandlingsincentiv. Regelen om tilleggserstatning skaper et incentiv til å drøye forhandlinger og dermed forsinke utvikling og utbygging av ny fornybar energi. I tillegg vil et eventuelt ekspropriasjonsskjønn belaste rettsvesenet unødige og være sterkt fordyrende og samfunnsøkonomisk ugunstig.

Konkurransesvridning og marginal lønnsomhet

Som departementet er inne på i høringsnotatet mente flertallet i vassdragslovutvalget (NOU 1994:12) at den gjeldende ordningen innebar «en konkurransevidning mellom ulike bruksformål i vassdraget». Begrunnelsen var at «det bare er ved ekspropriasjon til industrielt bruk at det skal betales tillegg». Det kan se ut som utvalget kun tenkte på utnyttelse av fallenergien til kraftproduksjon sammenlignet med annen næringsmessig bruk av et vassdrag. Konkurransesvridningen oppstår også mellom ulike industrielle bruk, dvs. alternative utnyttelser av fallenergien.

Den typiske alternative anvendelsen av fallet er i et separat småkraftverk, mens BKKs typiske anvendelse er ved overføring til eksisterende vannkraftsystem. Når BKK må betale 25 % mer enn fallverdien ved småkraftproduksjon vil det skje en konkurransevidning i favør av småkraftverk.

Eksisterende vannkraftsystem er karakterisert ved at de har reguleringsevne gjennom vannmagasiner etablert på den tiden samfunnet aksepterte slike naturinngrep. Reguleringsevnen er avgjørende for å tilpasse produksjonen til momentant forbruk. Den er også avgjørende for å kunne innpasse ikke regulert produksjon. Vindkraft produserer mens det blåser mer enn 3-4 m/s, elvekraft produserer mens det regner og snø smelter og solkraft produserer mens solen skinner.

Det aller meste av nye fornybare produksjonsteknologier er avhengig av regulert kraft for å kunne innpasses i kraftsystemet. Likevel blir ny regulert og fornybar kraftproduksjon, med den eksisterende regelen for tilleggserstatning, stilt i den dårligste konkurranseposisjonen. Og den teknologien som ikke kan produsere når det er tørt vær eller frost, blir tilsvarende favorisert.

Regulert vannkraft har også andre betydelige konkurransemessige handikap gjennom særskatter. Blant annet kan inntil 10 % av produksjonen måtte avgis som konsesjonskraft til kommune og fylkeskommune. For småkraftverk vil det normalt ikke bli tilstrekkelig antall naturhestekrefter til at det pålegges konsesjonskraft eller konsesjonsavgift. Ved overføring til regulert kraftproduksjon vil nyttilført vann komme inn som tillegg til eksisterende naturhestekrefter, og gi full uttelling på konsesjonskraft og -avgift.

Skatt på grunnrente belastes kun vannkraft over 5.500 kVA. Ved eventuelt skattbart overskudd vil avkastningen i regulert vannkraftproduksjon kunne bli ytterligere redusert med 30 % høyere skatt enn det småkraftverk ileses.

Eiendomsskattegrunnlaget er ulikt for vannkraft over og under 10.000 kVA. For småkraftverk, dvs. verk under 10.000 kVA, settes taksten lik nedskrevet ligningsmessig verdi. For kraftverk over 10.000 kVA er det en kontinuerlig oppjustering til salgsverdi. Dette medfører en ytterligere konkurransevidning i retning av å utnytte vannfallet i småkraftverk.

Departementet har i høringsnotatet vektlagt den marginale lønnsomheten i ny regulert vannkraft. Disse skattemessige konkurransevidende elementene bidrar til ytterligere forverring av lønnsomheten.


Avslutningsvis vil vi rette oppmerksomheten mot at reglene i vannressursloven § 51 andre avsnitt og vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 3 første avsnitt er klare anakronismer i lovverket. Den generelle samfunnsutviklingen og spesielt tredjepartsadgangen til kraftoverføringsnett, som kom med energiloven av 1990, har gjort lovformålet overflødig. Det eksisterer ikke lenger grunner for spesialregulering av vannkraftproduksjon ved å unnta den fra de alminnelige ekspropriasjonserstatningsreglene.

Førstvoterende i Ulebergdommen (Rt. 2008 s. 82 avsnitt 84) har uttrykt situasjonen godt: «Utviklingen skjøt ytterligere fart etter årtusenskiftet som følge av en politisk prioritering av småkraftutbygging og stadig stigende strømpriser. Teknologi- og markedsutvikling gjorde det økonomisk interessant med separat utbygging også av mindre vannfall. I dag eksisterer et marked for salg og leie av fallrettigheter. Det en kjøper er villig til å betale for fallet, er ikke lenger avhengig av størrelsen på den stabile vannføring året gjennom.» Ved denne utviklingen er det skapt et grunnlag for å verdisetne fallene på grunnlag av «det som må reknast med at vanlege kjøparar ville gje for eigedomen ved friviljug sal», jf. ekspropriasjonserstatningslova § 5 første avsnitt. Verdiøkningen ved kraftproduksjon er derfor i dag synliggjort på grunneiers hånd og det er ikke lenger behov for spesialregelen om 25 % tilleggserstatning.

Denne utviklingen var ikke så tydelig under vassdragslovutvalgets arbeid (1990-1994) og ved Stortingets vedtak av vannressursloven i 2000. Nå er det tydelig demonstrert i småkraftmarkedet og dokumentert ved flere Høyesterettsdommer.

Vi takker for anledningen til å bidra i høringsprosessen og står til disposisjon om departementet ønsker ytterligere utdypinger.

Vennlig hilsen
BKK AS


for Atle Neteland
konsernsjef


Wenche Teigland
konserndirektør