

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til [postmottak@oed.dep.no](mailto:postmottak@oed.dep.no)

Deres ref.:

Dok. nr.: 154992

Saksbehandler: Trude Hafslund  
th@advokatforeningen.no  
T +47 22035061

09.04.2013

## **Høringsuttalelse - Utkast til endringer i vassdragslovgivningen - opphevelse av bestemmelsene om tilleggserstatning**

### **1. Innledning**

Vi viser til departementets høringsbrev av 7. mars 2013 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonder mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for skjønns- ekspropriasjons- og vassdragsrett. Lovutvalget består av Svein Arild Philstrøm (leder), Kristin Bjella, Toralf Haver, Arild Nundal og Marte Reier.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

### **2. Sakens bakgrunn**

Olje- og energidepartementet foreslår endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven. Etter forslaget skal regelen om å revidere

fordelingen av konsesjonsavgifter mellom kommuner hvert 10. år fjernes. Endringen er begrunnet med at det ikke er behov for jevnlig revisjon av fordelingen, bedre forutsigbarhet for kommunene, og unødig forvaltningsmessig ressursbruk.

Videre foreslås at reglene om mererstatning i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven tas bort. Etter forslaget skal erstatning ved ekspropriasjon etter vassdragsreguleringsloven og vannressursloven utmåles etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper, uten dagens særregel om rett til mererstatning på 25 %.

### **3. Kommentarer til de enkelte forslagene**

#### **3.1 Fordeling av konsesjonsavgifter**

Departementet viser til at det ikke kan ses noe særskilt behov for en regel om at fordelingen av konsesjonsavgifter skal revurderes hvert 10. år. Kommunene selv har ikke gitt uttrykk for slikt behov, tvert om anses det å sikre bedre forutsigbarhet for kommunene om denne regelen tas bort. En regel om revurdering hvert 10. år kan lett lede til unødig omkamp om tidligere fordelinger uten at forholdene har endret seg i mellomtiden.

Hensynet til forutsigbarhet og manglende behov for regelen er i seg selv tilstrekkelig begrunnelse til å fjerne regelen. Når det samtidig er klart at dagens regel fører til unødig merarbeid for forvaltningen og for involverte kommuner, synes forslaget opplagt.

Samtidig er Advokatforeningen enig at det er behov for å revurdere fordelingen, dersom de faktiske eller rettslige forhold som lå til grunn for den opprinnelige fordelingen endres. Her vil de alminnelige omgjøringsreglene etter forvaltningen ikke være tilstrekkelige for å dekke behovet. Dette har departementet tatt hensyn til ved å foreslå en særlig regel for når endring kan kreves. Etter Advokatforeningens syn vil ordlyden i forslaget være dekkende for mulige framtidige behov for endring i fordelingen.

Advokatforeningen støtter følgelig dette forslaget.

#### **3.2 Ekspropriasjonsutmåling etter vassdragslovgivningen**

Før energiloven kom og energimarkedet ble åpne, fantes det i praksis som oftest ikke egne utnyttelsesmuligheter for det vassdraget som skulle eksproprieres. Etter Grl § 105 skal det betales full erstatning for det tap ekspropriaten lider ved ekspropriasjonen. Ekspropriaten skal ha erstattet det tapet han lider ved å måtte avstå den aktuelle rettigheten. Men for fallrettigheter og neddemmede områder i høyfjell kunne det tidligere ikke konstateres noen påregnelig egen utnyttelse, og dermed ingen økonomisk verdi på eierens hånd (ut over vanning, kvern, mølle etc, som ville bli erstattet). Det fantes således ingen markedsverdi, og erstatning for slik ekspropriasjon ville etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler bli liten eller ingen.

Historisk har ekspropriasjon av vassdrag for vannkraftutbygging vært vurdert på en annen måte enn alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper skulle tilsi. Selv om det ikke ville vært i strid

med Grl § 105, har det ikke være ansett som ønskelig eller rimelig å erstatte bare rent økonomisk tap ved vassdragsutbygging.

Den historiske bakgrunnen for prinsippet er redegjort for i Vassdragslovutvalgets innstilling (NOU 1994:12 s 243-244):

*”Reglene om mererstatning har sine forløpere i V 1887 §§ 14,16 og 66, hvorav de to førstnevnte var basert på et vederlagsprinsipp, mens sistnevnte inneholdt en bestemmelse om en fast prosentsats på 10 % i tillegg til verdien av den avståtte eiendom.*

*Vederlagsprinsippet og spørsmålet om et fast prosentvis påslag på erstatninger var svært omdiskutert ved innføringen av vassdragsreguleringsloven av 1911. Lovkomiteen som utarbeidet forslag til vassdragsreguleringslov foreslo et tillegg til erstatningene på 10 %, og dette ble lagt til grunn i Ot.prp.nr 2 (1909). I Ot.prp. nr 44 (1910) ble det i stedet foreslått at ekspropriatene skulle få et vederlag tilsvarende 20 % av den verdiøkning reguleringen innebar. Stortinget sluttet seg ikke til dette vederlagsprinsippet, og vedtok i stedet regelen om 25 % tillegg på de utmålte erstatningene, som nå finnes i vregl. § 16 nr.3 første ledd.”*

Hovedbegrunnelsen for å vedta regelen om mererstatning i 1911-loven var ikke hensynet til falleierne, men hensynet til grunneiere som avstod grunn til andre deler av utbyggingen, så som damanlegg mv. Falleierne var sikret en form for markedsverdi ved naturhestekraftmetoden, som var en verdsettelsesmetode for fallet som ble fastsatt uavhengig av grunneierens utnyttelsesmulighet og dermed uavhengig av faktisk tap. Grunneiere som avstod annen grunn fikk derimot bare erstatning for sitt faktiske tap, så som fiske, beite osv. Mererstatningen ble innført særlig for å sikre denne gruppen ekspropriater (se Arne Vislie, Ferdels- og fløtningsretten mv 1955 s. 179):

*”Dette tillegget på 25 pct. er i virkeligheten ikke bare en del av skadeserstatningen, men et vederlag for den nytte falleierne oppnår, ved å få adgang til å gjøre bruk av andres eiendom for å samle vann til utnytting i sitt fall.”*

Ved vedtakelsen av vassdragsloven i 1940 ble mererstatningen begrunnet med at den opprinnelige eieren burde få del i gevinsten med ekspropriasjonstiltaket. Vassdragslovutvalget gjengir dette slik (l.c.)

*”En tilsvarende regel kom inn i gjeldende vassdragslov da denne ble vedtatt i 1940. Vassdragslovkommisjonens begrunnelse var primært at den som får tillatelse til ved tvang å overta annen manns eiendom fordi han kan gjøre en særlig innbringende bruk av den, bør betale mer enn bare erstatning. Den opprinnelige eier burde altså få en andel i gevinsten ved ekspropriasjonstiltaket. Dette ble ansett som et rimelighetskrav som ikke gjorde seg gjeldende i forhold til allmennyttige tiltak. Innvinning og sikring av jord, som riktignok også blir foretatt for å oppnå privat vinning, ble ansett å ha indirekte samfunnsgagnlige gevinster utover den enkeltes vinning. Slike tiltak burde*

*derfor ikke belastes med mererstatning.”*

Flertallet i utvalget foreslo å ikke videreføre denne regelen i ny vannressurslov. Stortinget fulgte mindretallets syn, og videreførte prinsippet fra vassdragsloven ved vedtakelsen av vannressursloven.

Etter at Vassdragslovutvalget ga sin uttalelse, og Vannressursloven ble vedtatt, har energimarkedet og prinsippene for erstatning for fallrettigheter i vassdrag utviklet seg vesentlig. Det vises til rettspraksis som redegjort for i høringsbrevet. I dag er det etablert et marked for fallrettigheter som kan utbygges, og det kan fastslås noen hovedprinsipper i markedet for hvordan vederlaget ved salg av fallrettigheter fastsettes. Dette innebærer at grunneieren i slike tilfelle er sikret erstatning for en påregnelige utnyttelse som innebærer at han også får ta del i den framtidige utnyttelsen av verdien som utbyggingen forutsetter. For slike ekspropriasjoner kan det vanskelig ses noen grunn til at det skal gis et 25 % tillegg i erstatningen. Slik dette markedet har utviklet seg, jf rettspraksis, erstattes nå utbyggbare fallrettigheter etter en vurdering av fallrettighetenes reelle verdi i utbyggingsprosjektene, basert på en beregning av utbyggingsverdien for det enkelte prosjekt. Etter Advokatforeningens syn er begrunnelsen for merverdi falt bort for vannfall som det etter rettspraksis kan anses å være etablert en markedsverdi for, dvs for fall som alene eller sammen med andre fall er utbyggbare. For utbyggeren kan derimot påslaget utgjøre en ekstrakostnad som kan være til hinder for å realisere utbyggingen. For kapitalkrevende utbygging som vannkraft, vil et påslag på 25 % på verdien av fallrettighetene kunne utgjøre betydelige beløp.

Advokatforeningen ser på denne bakgrunn at forslaget om å fjerne 25 % tillegget for utbyggbare fall er velbegrunnet, og støtter forslaget for så vidt gjelder denne delen.

Advokatforeningen savner imidlertid en nærmere drøftelse av begrunnelsen for å fjerne reglene om mererstatning for ekspropriasjon av andre rettigheter enn utbyggbare fall. For ikke utbyggbare fall for andre enn eksproprianten, vil bortfallet av 25 % tillegget innebære en betydelig reduksjon av erstatningen, selv om erstatningen etter naturhestekraftmetoden i den senere tid har vært satt noe høyere enn tidligere. For andre verdier som eksproprieres, så som f.eks rett til grunn for damanlegg mv., vil bortfall av 25 % tillegget innebære at slike verdier skal erstattes etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper, uten særskilte tillegg. For ellers ikke utnyttbare områder i høyfjell, som gjerne er aktuelle områder for damanlegg, innebærer ekspropriasjon at eksproprianten som regel må avfinne seg med erstatning for tapt beite, fiske, og ulemper som følge av neddemmingen, dvs for sitt økonomiske tap.

Slike erstatningsposter vil sjelden utgjøre vesentlige beløp, og et tillegg på 25 % i slik erstatning vil neppe utgjøre betydelige poster i de totale utbyggingskostnader for et vannkraftprosjekt. Om 25 % tillegget beholdes for ekspropriasjon av andre verdier enn utbyggbare fall, vil det neppe være til hinder for at større kraftprosjekter blir realisert. Advokatforeningen kan følgelig ikke se at departementets begrunnelse for å fjerne regelen om mererstatning kan gjelde for slike erstatningsposter. Et tillegg på 25 % til erstatningen for slike avståelser vil derimot ha betydning for grunneieren.

Et annet hensyn mot å fjerne regelen om mererstatning for slike erstatningsposter, er at det kan framstå som svært urimelig om falleieren etter dagens rettspraksis får ta del i en atskillig større del av verdiskapningen enn tidligere, mens grunneiere som avstår grunn til damanlegget, og som vil kunne gi en betydelig verdiøkning av utbyggingen, skal få redusert sin erstatning i forhold til tidligere praksis.

Det gjenstående spørsmål er om disse hensyn er tungtveiende nok til å beholde en særregel innenfor ekspropriasjonsretten, som sikrer grunneiere en høyere erstatning fordi avståelsen gjelder et særskilt formål. Dette er et spørsmål politiske organer må ta stilling til. Men Advokatforeningen kan ikke se at regeltekniske eller rettslige hensyn bør være til hinder for å opprettholde en slik særregel for avståelse av andre rettigheter enn utbyggbare fall.

Advokatforeningen vil konkludere til dette forslaget at foreningen støtter forslaget om å oppheve retten til mererstatning for fallrettigheter som er utbyggbare og erstattes etter markedsverdi. Men Advokatforeningen savner en drøftelse av og begrunnelse for å fjerne regelen om mererstatning for andre verdier enn slike fallrettigheter og mener dette bør gjennomgås og vurderes nærmere før et forslag om lovendring om dette fremmes for Stortinget.

#### **4. Oppsummering**

Advokatforeningen støtter forslaget om å oppheve regelen om å revurdere fordelingen av konsesjonsavgifter mellom kommuner hvert 10. år. Foreningen er enig i at det er tilstrekkelig å lovfeste en adgang til å kreve revurdering dersom faktiske eller rettslige forhold skulle endres.

Advokatforeningen støtter forslaget om å oppheve retten til mererstatning for fallrettigheter som er utbyggbare og erstattes etter markedsverdi. Men foreningen savner en drøftelse av og begrunnelse for å fjerne regelen om mererstatning for andre verdier enn slike fallrettigheter. Etter foreningens syn bør denne siden av forslaget gjennomgås og vurderes nærmere før et forslag om lovendring om dette fremmes for Stortinget.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud  
leder

Merete Smith  
generalsekretær