



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår saksbehandler
Terje Engvik
Ole Jacob Helmen
22 05 45 87

Vår dato
18.04.2013
Deres dato

Vår referanse
13/00406-12
Deres referanse

Utkast til endringer i vassdragslovgivningen - opphevelse av bestemmelsene om tilleggserstatning

Vi viser til høringsbrev av 07.03.2013.

1. Prosessen og tidsaspektet.

Organisasjonene vil innledningsvis slå fast at forslaget fra departementet innebærer en prinsipiell og omfattende endring i erstatningsregimet for vassdragserstatninger. Dersom forslaget følges opp med lovendring, vil det innebære en verdioverføring av ressurser fra distrikts-Norge til kommersielle aktører innenfor energibransjen.

Etter at endringsforslaget ble presentert, er det i den offentlige debatten registrert at flere tunge juridiske miljøer imøtegår argumentasjonen for lovendringen og etterlyser langt mer inngående og prinsipielle vurderinger før et eventuelt endringsforslag fremmes.

Derfor er det meget kritikkverdig fra departementets side at forslaget om fjerning av det 100 år gamle 25 % - tillegget til vassdrags-erstatningene sendes på høring med under en måneds høringsfrist og dessuten med avvikling av påskeferie i høringsperioden. Her burde departementet ha fulgt de vanlige frister for lovforslag med tre måneders høringsfrist.

Dessuten mangler høringsbrevet en grundig juridisk gjennomgang av gjeldende rett innenfor erstatning ved vassdragsutbygging, samt en samfunnsmessig analyse av forslaget i et distriktspolitisk perspektiv, jf. ovenfor om verdioverføring til energibransjen samt nedenfor under pkt. 6.

2. Endringen i erstatningsprinsippene

Den gradvise overgangen fra naturhestekraftmetoden til markedsprinsipper for vassdragserstatninger står sentralt i departementets forslag til innskrenking av utmålingen av erstatningene.

Som det også framgår av departementets omtale av dommer i høringsnotatet, har overgangen i rettspraksis fra en ren og lavt priset naturhestekraftmodell til en

markedsprisbasert modell utviklet seg etappevis, og til dels med prinsippendringer som inneholder flere forbehold. Det vises i denne sammenheng til at det i rettspraksis er skilt mellom separat utbyggbare og ikke separat utbyggbare prosjekter.

Videre kan det slås fast at et nytt rettsprinsipp slett ikke er endelig implementert, da den viktige og prinsipielle Øvre Otra-saken på nytt har vært ført for Høyesterett i disse dager.

Organisasjonene vil derfor hevde at departementet åpenbart har hatt for stort hastverk med å fremme endringsforslaget, ut fra at prosessen med prinsippendringer langt fra har kommet til veis ende i rettsapparatet.

3. 25 % - tillegget og lønnsomheten i vannkraft sett i lys av elsertifikatordningen

Departementet legger til grunn at fjerning av 25 % - tillegget for vassdragserstatninger vil bedre grunnlaget for realisering av marginalt lønnsomme vannkraftutbygginger. Organisasjonene stiller seg spørrende til betydningen av dette når utsagnet sees i sammenheng med den samlede satsingen på ny, fornybar energi, med den felles elsertifikatavtalen med Sverige som et sentralt virkemiddel.

Målsettingen i den felles avtalen er 26,4 TWh ny, fornybar energi innen 2020. Tidligere prognoser med lik deling mellom de to samarbeidende land og i Norge noenlunde lik fordeling mellom ny vannkraft og ny vindkraft, indikerer et måltall på 6-7 TWh ny vindkraft i Norge innen 2020.

Utfordringen for nye vindkraftrealiseringer er som kjent investeringskostnadene sett i forhold til samlede inntekter fra kraftsalg og elsertifikater på kortere sikt. For lønnsom realisering av vindkraft kreves det i dag en pris på kraft pluss elsertifikater på ca. 55 – 60 øre pr. KWh, altså ca. 5 – 10 øre mer enn dagens prisnivå. Det nødvendige prisnivået for vindkraftrealiseringer av ønsket omfang forutsettes etablert over noe tid med elsertifikatordningen som virkemiddel. Elsertifikatordningen er teknologinøytral og bygd opp etter en mekanisme som skal føre til at de mest lønnsomme prosjektene blir realisert først.

Spennvidden i prisvariasjoner på vannkraftutbygginger er større enn for vindkraftutbygginger. Like fullt regnes de fleste aktuelle vannkraftprosjekter generelt som rimeligere å bygge ut enn vindkraft. Dette indikerer størst omfang av vannkraftrealiseringer i første omgang. Imidlertid forutsettes det at med for lav kraftpris til vindrealiseringer, vil elsertifikatprisen over tid stige, slik at summen av kraftpris og elsertifikatpris blir tilstrekkelig høy til vindkraftrealiseringer. Myndighetene har jo også anledning til aktivt å påvirke en slik prisutvikling på elsertifikater gjennom endring av kvotekurven for kjøpsplikt.

Etableres det da, som myndighetene forutsetter, et samlet nivå for kraft- og elsertifikatinntekter som muliggjør det forventede volum av vindkraftrealiseringer, vil dette prisnivået være høyt nok til å forsvare de aller fleste aktuelle vannkraftutbygginger – også med den vel etablerte erstatningspraksisen med 25 % tillegg der ekspropriasjon blir nødvendig.

4. Nærmere om småkraftmarkedet og avsagte dommer om vassdragserstatning

Liberaliseringen av energimarkedet som kom med energiloven av 1990 la også grunnlaget for en utvikling av det moderne småkraftmarkedet. Etter en forsiktig start på 1990-tallet der pionerer blant bønder og grunneiere med fallretter utviklet de første privateide, kommersielle småkraftverkene, skjøt utviklingen kraftig fart etter år 2000.

Mange ulike drifts- og eierskapsmodeller har utviklet seg i markedet. Men i hovedsak kan småkraftnæringa deles inn i to hovedtyper: Småkraftverk utviklet og eid av grunneierne selv, og småkraftverk der bønder og grunneiere leier ut fallretten til eksterne utbyggere, som er etablerte energiverk eller nye, kommersielle småkraftaktører.

Denne utviklinga har åpnet et marked for fallretter og etablert en ny og viktig tilleggsnæring i landbruket i områder med gode vilkår for småkraftutbygging. Stigende lønnsomhet i kraftproduksjonen gjennom det første tiåret etter årtusenskiftet og økende konkurranse mellom flere utbyggingsaktører, har ført til at fallrettighetene i samme periode har hatt en stigende markedsprisutvikling.

I en del områder der det har etablert seg et godt fagmiljø for etablering av bonde-eide småkraftverk, har denne eierformen blitt den dominerende. De største, vellykkede satsingene i grunneierregi er større enn den etablerte størrelsesgrensen for småkraftverk. Den sterke interessen for småkraftutbygging har også i enkelte tilfelle ført til et konkurranseforhold mellom småkraftprosjekter, og utnytting av de samme fallene som deler av en større vannkraftutbygging.

Den beskrevne utviklingen i markedene for kraftverksutbygging etter innføring av nytt markedsregime for kraftomsetning i 1991 har, som departementet peker på, resultert i en gradvis omlegging av verdsettelsesprinsippene og -nivåene i norsk rettspraksis. Men i tillegg til forholdet som påpekes ovenfor under punkt 2 om at rettsvesenet fremdeles behandler prinsippaker om verdsettelsesregimet, vil organisasjonene peke på et annet forhold som taler imot fjerning av 25 % - tillegget:

Med et stigende marked for fallrettigheter og en dynamikk i markedet som følge av stor interesse og konkurranse, konstateres det at rettsvesenet bare delvis synes å fange opp fallrettighetenes reelle markedspris, selv der naturhestekraftmetoden er forlatt. Grunnlaget for dette er dels at det er krevende for retten å fange opp de reelle markedsverdiene når markedet stadig er i utvikling, og dels at avsagte dommer har lagt til grunn at grunneierne er avhengige av å alliere seg med en ekstern, etablert kraftutbygger for å realisere prosjektet.

Med denne forutsetningen tilfaller bare en del av verdiskapingen grunneierne. Imidlertid er det mange eksempler på at grunneierne har administrert og utviklet komplekse utbyggingsprosjekt som selvstendige eiere av både fallrettighet og produksjonsenhet. I disse tilfellene tilfaller hele verdiskapingen de lokale bøndene og grunneierne. Ved en markedsbasert erstatning for selve fallrettigheten ytes ikke grunneierne kompensasjon for de tapte inntektsmulighetene som ligger i alternativ egen realisering av selve kraftproduksjonen. Fallrettserstatningen blir dermed for lav til å dekke grunneiernes samlede tap.

Disse ovennevnte forhold peker klart i retning av at 25 % - tillegget må beholdes.

5. Erstatningen for andre nødvendige innsatsfaktorer enn selve fallretten

I departementets høringsnotat fokuseres det ensidig på endringen i verdsettelsesprinsippene for fallrettighetene. Fallrettigheten er en sentral innsatsfaktor for en kraftverksutbygging – men ikke den eneste. Nødvendige arealer til adkomstveger, kraftstasjoner, rørgater og nye kraftlinjer er viktige forutsetninger og elementer ved en utbygging. Ved tradisjonell magasin-kraftverksutbygging er dessuten rettigheter i magasinområdet påkrevd.

Det kan også nevnes at en kraftverksutbygging lett kan få andre negative virkninger for de lokale grunneierne enn avståelse av selve fallretten, som at redusert vannføring fører til at elva opphører å fungere som naturlig gjerde, eller at fisket reduseres. For alle disse viktige tilleggsarealene og -rettighetene er overgangen fra naturhestekraftmetoden til markedsbasert verdsettelse irrelevant. Disse viktige innsatsfaktorene har etter tradisjonelle erstatningsprinsipper blitt forholdsvis lavt priset.

Tillegget på 25 % i erstatningssummene har vært et viktig element for å kunne forsvare de sterke og i praksis evigvarende inngrepene i eiendoms- og forvaltningsretten i lokalsamfunnene. Ved slike avståelser og inngrep oppstår det behov for grunneieren for reinvestering i andre formål som kan opprettholde inntektsgrunnlaget og verdien på eiendommen. Opprettholdelse av regimet med 25%-tillegg ivaretar best dette hensynet.

6. Deling av verdiskapingen mellom kommersielle aktører og lokalsamfunnene

Det er et bredt politisk ønske i Norge om å opprettholde en aktiv landbruksnæring over hele landet. Dette krever rammebetingelser som gjør at bønder og grunneiere fortsatt kan drive mat- og skogproduksjon og skaffe seg nødvendig inntektsgrunnlag. Satsing på tilleggsnæringer for å kunne oppnå dette er det også bred politisk enighet om.

Kraftproduksjon har utviklet seg til å bli en slik viktig tilleggsnæring i mange distrikter. Når samfunnshensyn i enkelte tilfelle taler for at fallrettighetene må eksproprieres for at større kommersielle aktører skal få grunnlag for en lønnsom kraftproduksjon på basis av lokale ressurser, har 25 % -tillegget i erstatningssummene virket som en helt nødvendig kompensasjon for den varige båndleggingen av ressurser og rettigheter. Dessuten har regelen til en viss grad redusert tappingen av verdier fra lokalsamfunn som et kraftutbyggingsprosjekt av kommersielle aktører innebærer.

Med tanke på å sikre lokalsamfunnene sin rettmessige del av verdiskapingen er det all grunn til å videreføre den vel etablerte ordningen med 25 % tillegg i vassdragserstatningene. Vi viser i denne sammenheng uttalelsene fra regjeringen Bondevik I i Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) hvor det bl.a. heter følgende s. 231, 2. spalte:

”Vannkraft er en naturressurs av stor økonomisk verdi for den enkelte rettighetshaver, og det avstås med dette råstoff til en produksjon av meget høy verdi. Departementet mener det er rimelig at grunneier får en viss del av fortjenesten som tilkommer regulanten når et vassdrag blir regulert til

kraftutvinning. En andel av verdiskapningen bør beholdes i distriktet hvor vassdragsutbygging foretas. En slik mererstatning kan være med på å bygge opp under næringsgrunnlaget i distriktene hvor vannkraftressursene skal utnyttes.”

I stedet for å gå til angrep på det velfunderede og framtidsrettende prinsippet som er etablert for vassdragsrerstatninger, burde det være grunn til å se nærmere på om en med en utvidelse av virkeområdet for ordningen kunne oppnå bedre og mer målrettede prosesser og løsninger der det er nødvendig at private må avstå ressurser til samfunnets fellestiltak.

I denne sammenheng vil vi vise til at prinsippet om deling av verdiskapningen mellom kommersielle aktører og lokalsamfunnene er et tema som nå debatteres i Sverige, jf lenke til SOU 2012:61 om gevinstdeling:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/05/91/2570aa44.pdf>.

Mandatet til utredningen er følgende, se s. 15:

”Utredningen har i oppdrag att föreslå en ordning för vinstfördelning vid expropriation och andra sådana förfoganden. Med vinstfördelning avses en särskild ersättning till den fastighetsägare vars fastighet tas i anspråk för vinstdrivande verksamhet.

I oppdraget ingår sammanfattningsvis att ta ställning till

- vilka fall av markåtkomst som bör omfattas av vinstfördelning och hur dessa fall bör avgränsas,
- hur vinsten eller nyttan för den som tar marken i anspråk bör beräknas, och
- hur vinsten eller nyttan bör fördelas.

Bakgrunden till oppdraget är att samhällsutvecklingen har lett till att antalet tvångsförfoganden över mark som genomförs av privata aktörer vars verksamhet bedrivs med vinstsyfte har ökat.”

Vi viser spesielt til utredningen s. 289 – 301 som gir uttrykk for de svenske grunneierorganisasjoners synspunkter.

Regjeringen oppfordres derfor til å gjennomføre en tilsvarende utredning av denne problemstillingen som nå debatteres i Sverige.

7. 25 % - tilleggets innvirkning på inngrepsaksept og forhandlingsklima.

Alle parter er best tjent med frivillige forhandlingsløsninger mellom utbygger og grunneiere og lokalsamfunn i forbindelse med kraftutbygginger. Det er i debatten konstatert ulike syn på effekten av 25 % - tillegget i forbindelse med muligheten for å kunne oppnå frivillige forhandlingsløsninger.

Det er organisasjonenes klare syn at opprettholdelse av det vel etablerte prinsippet med mer-erstatning vil innebære det beste grunnlaget for samfunnsaksept for framtidige kraftutbyggingsinngrep som beslaglegger lokale ressurser, og det beste grunnlaget for å

skape et klima mellom utbyggere og lokale grunneiere som muliggjør konstruktive forhandlingsløsninger.

8. Lovendringsforslaget sett i lys av øvrig grunneierpolitikk; kapitaliseringsrentefot og skattelegging av ekspropriasjonerstatning.

Organisasjonene er meget bekymret over at lovendringsforslaget representerer et øket inngrep i grunneierens rettigheter når samfunnet finner det nødvendig å legge beslag på privateide naturressurser.

Avståelse av privat eiendom og private rettigheter til samfunnsformål er nødvendig i en del tilfelle. Men da er det avgjørende viktig at grunnlovens bestemmelser om full erstatning etterleves.

Argumentasjonen ovenfor viser at det fra flere synsvinkler er nødvendig å opprettholde 25 % - tillegget for å etterstrebe en totalløsning som reelt sett er i tråd grunnlovsprinsippet om full erstatning.

Andre uheldige bestemmelser/rettspraksis som rent generelt reduserer den reelle verdien av erstatningsbeløpene ved ekspropriasjon, er etablert praksis for kapitaliseringsrentefot og skatteregimet for ekspropriasjonerstatninger: Begge forhold drar sterkt i retning av å undergrave det reelle innholdet i grunnlovsbestemmelsens krav om ”full erstatning”.

Organisasjonene mener derfor at det foreliggende lovforslag om endringer i erstatningsregimet for vassdragsretstatningene, vil representere enda et tiltak som kan gi grunnlag for å stille spørsmålsteget ved om grunnlovsprinsippet om full erstatning etterleves.

9. Avslutning

På bakgrunn av ovenstående argumentasjon vil organisasjonene be om at lovforslaget i foreliggende form trekkes tilbake. Prinsipalt ber vi om at fjerning av en velfungerende og godt begrunnet ordning skrinlegges for godt. Subsidiært ber vi om en avventer ytterligere rettspraksis og underlegger spørsmålet om endring av erstatningsprinsippene en langt grundigere behandling før et eventuelt nytt endringsforslag fremmes.

Med vennlig hilsen



Nils T. Bjørke
Norges Bondelag



Olav Veum
Norges Skogeierforbund



Thomas Meinich
NORSKOG