

Høringsnotat

Om forslag til lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven), i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) og i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

1.	Høringsnotatets hovedinnhold	6
2.	Bakgrunnen for lovforslaget	6
3.	Utleie	6
3.1	Tidligere utleieordning med bruksrettskonsesjon.....	6
3.2	Utleie og EØS-avtalen.....	7
3.3	Fordeler og ulemper ved utleie	8
3.4	Lengden på leieperioden.....	8
3.5	Driftsoperatør.....	9
3.6	Utleie av vannkraftproduksjon	10
4.	Medeierskap til vannkraftproduksjon.....	11
5.	Finnmarkseiendommen	13
6.	Overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven ...	13
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	15
7.1	Konsekvenser for statlig og kommunal sektor.....	15
7.2	Konsekvenser for eiere av vannkraftverk	16
7.3	Konsekvenser for kraftmarkedet	16
8.	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	16
8.1	Merknader til endringer i industrikonsesjonsloven	16
8.2	Merknader til endringer i vassdragsreguleringsloven og i vannressursloven	17
	Forslag til lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven), i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) og i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)	19

1. Høringsnotatets hovedinnhold

Departementet foreslår at det skal være adgang for eiere av vannkraftproduksjon til å leie ut produksjonen for en periode på inntil 15 år. Etter dagens regler er det adgang til å sette bort den fysiske driften av kraftproduksjon til driftsoperatører. Denne muligheten blir videreført og lovfestet.

Departementet foreslår at offentlige eiere igjen skal ha anledning til å inngå avtaler om tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon.

Det foreslås også innført en hjemmel i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven om at vassdragsmyndighetene kan pålegge overtredelsesgebyr.

2. Bakgrunnen for lovforslaget

Departementet varslet i Ot. prp. nr. 61 (2007-2008) at det skulle legges fram en proposisjon om utleie av vannkraftproduksjon våren 2009, etter forutgående høring. Stortinget sluttet seg til dette i forbindelse med behandlingen av proposisjonen, jf. Innst.O. nr. 78 (2007-2008) og Besl. O. nr. 115 (2007-2008).

I Innst. O. nr. 78 ba energi- og miljøkomiteen om at departementet skulle foreta en bredere vurdering av fylkeskommunenes langsiktige disposisjonsretter.

Overtredelsesgebyr etter vassdragsreguleringsloven og vannressursloven innføres for å bidra til et effektivt og nyansert sanksjonssystem.

3. Utleie

3.1 Tidligere utleieordning med bruksrettskonsesjon

Etter de tidligere reglene i industrikonsesjonsloven kunne utleie av vannfall (råfall) skje gjennom ordningen med bruksrettskonsesjon etter industrikonsesjonsloven §§ 4 og 5.

Offentlige eiere kunne få konsesjon etter tidligere § 4 til å leie vannfall uavhengig av om utleier var privat eller offentlig. Etter § 5 kunne private under særlige omstendigheter gis konsesjon til å leie fallretter av en nærmere angitt gruppe offentlige aktører. Private eiere kunne ikke leie ut vannfall til andre private.

En bruksrettskonsesjon innebar normalt at konsesjonæren leide vannfallet og bygde ut og drev kraftstasjonen med eventuelle vassdragsreguleringer for egen regning og risiko. Bruksrettskonsesjonæren ble eier av og driver av kraftstasjonen, og betalte en leiesum til fallrettseieren. Etter industrikonsesjonsloven §§ 4 og 5 kunne det også inngås avtale om erverv av

bruksrett til allerede utbygde vannfall og kraftverk med eventuelle vassdragsreguleringer. Både i det tilfellet leietakeren leide vannfallet for utbygging i egen regi og i tilfellene med leie av allerede utbygde vannfall, måtte bruksrettskonsesjonæren søke om eller få overført tilknyttede reguleringskonsesjoner. Bruksrettskonsesjonæren var ansvarlig ovenfor offentlige myndigheter i henhold til de vilkårene som var satt i ervervskonsesjonen, reguleringskonsesjonen eller tillatelse etter vannressursloven eller tidligere vassdragslovgivning.

Bestemmelsene i industrikonsesjonsloven som åpnet for stiftelse av nye bruksrettskonsesjoner, samt den tilhørende bestemmelsen om fortrinnsrett først for staten, vedkommende fylkeskommune og eventuelt vedkommende kommune, ble opphevet ved lovendringen i september 2008.

3.2 Utleie og EØS-avtalen

Utformingen av en utleiemodell må sees i sammenheng med endringene av industrikonsesjonsloven som ble vedtatt av Stortinget september 2008, som styrket prinsippet om offentlig eierskap til vannkraften innenfor rammene av EØS-avtalen.

Etter departementets syn er den utleieordning som her foreslås fullt forenlig med EØS-avtalen. Det avgjørende etter konsolideringsmodellen er å sikre og styrke det offentlige eierskapet til vannkraftressursene. Dette kan ikke være til hinder for at vannkraftproduksjonen settes ut gjennom tidsbegrensete leieavtaler, så lenge dette skjer innenfor rammene av den offentlige eiers konsesjon og ansvar. En slik modell innebærer at det etableres et eget marked for utleie og drift, atskilt fra selve eierskapet til vannkraften, og dette vil i seg selv være positivt i et EØS-rettslig perspektiv.

Departementet legger videre til grunn at EØS-retten vil kunne legge føringer på den nærmere utformingen av utleieordningen på to måter.

For det første må ordningen utformes på en måte som sikrer at den er åpen og ikke-diskriminerende, og at ikke bare offentlige selskaper, men også private innenlandske og utenlandske selskaper gis mulighet til å konkurrere om leiekontrakter på like vilkår.

For det andre må en eventuell utleieordning utformes på en måte som ikke formelt eller reelt undergraver det bærende prinsippet om offentlig eierskap til vannkraftressursene. Det innebærer blant annet at eiers posisjon i utleieperioden må sikres, og at leietaker bare kan operere innenfor eiers konsesjon. Videre må leiekontrakter bare kunne inngås for tidsbegrensede perioder, og slik at det må ny, åpen konkurranse til når de utløper. Det kan ikke avtales opsjoner eller fortrinnsretter for nye leieperioder ut over den maksimale leietiden på 15 år.

3.3 Fordeler og ulemper ved utleie

Departementet mener at utleie er viktig både av hensynet til at kraftmarkedet skal virke på best mulig måte, og for å oppnå en mer fleksibel kraftsektor. Private eiere kan ikke lenger erverve vannfall og kraftverk direkte, og heller ikke erverve mer enn 1/3 i aksjeselskaper som eier vannfall og kraftverk. Økt mangfold av aktører i bransjen er positivt for kompetanse og innovasjon. Utleie kan legge til rette for industriell samordning og bedre drift av kraftverkene.

Med en åpning for utleie vil dagens eiere av kraftverk få et alternativ til salg. For en kommune som ikke ønsker usikkerheten med å omsette kraftproduksjon, men samtidig ønsker å la framtidige kommunestyrer få mulighet til å videreføre eierskapet til kraftproduksjonen, kan utleie være et alternativ til salg. Kommuner og fylkeskommuner vil kunne utforme utleiekontrakter for å gi forutsigbarhet på inntektssiden og beskytte seg mot unødig risiko. For eksempel kan en kommune sikre seg et fast overskudd fra et kraftverk.

Hovedinnvendingen mot utleie er at det kan rukke ved det offentlige eierskapet etter konsolideringsmodellen, fordi eier gir fra seg styringen over vannfallet og kraftverket for en tidsperiode som kan gjentas. Det offentlige eierskapet skal sikre at vannkraftressursene forvaltes til beste for allmennheten. For at en utleieordning skal være konsistent med konsolideringsmodellen må eier derfor ha alt konsesjonsrettslig ansvar. Det medfører at eier fortsatt må opprettholde en viss kvalifisert bemanning og kompetanse. Overlapping av bemanning og kompetanse hos eier og leietager vil fra et økonomisk synspunkt være uheldig. Det kan være ressurskrevende for konsesjonsmyndigheten å fastsette grensen for hvor stor bemanning og kompetanse eier må inneha.

3.4 Lengden på leieperioden

Lengden på leieperioden vil være viktig for virkningene av en utleieordning. Det kan tenkes en utleieordning med en lang maksimal leieperiode, som 30 år, og et kort maksimal leieperiode, som 10 år.

En maksimal leieperiode på for eksempel 30 år vil innebære at kraftselskap kan leie ut sine kraftverk i perioder på 30 år eller kortere. Dersom utleier og leietager kommer frem til at det er mest hensiktsmessig med en leieperiode på for eksempel 10 år kan dette også avtales. En lang maksimal leieperiode gir dermed størst grad av fleksibilitet for partene og er ønsket av kraftbransjen og industrien.

Tabellen nedenfor viser relativ verdi i leieperioden i forhold til uendelig kontantstrøm ved ulike leieperioder og rentesatser hentet fra NOU 2004:26 om hjemfall:

<u>Tidshorisont</u>	<u>Realrente etter skatt</u>			
	<u>3 pst.</u>	<u>4 pst.</u>	<u>5 pst.</u>	<u>6 pst.</u>
30 år	59 %	69 %	77 %	83 %
20 år	45 %	54 %	62 %	69 %
10 år	26 %	32 %	39 %	44 %

Tabellen viser at en betydelig del av nåverdien av et kraftverk ligger innenfor en 30-årsperiode. Et leiemarked innenfor en 30 års tidshorisont innebærer at om lag 70 % av kraftverkets verdi omsettes. Ved kortere tidshorisont enn 30 år faller den relative nåverdien i forhold til salg fort.

I forbindelse med utleie vil det være transaksjonskostnader, blant annet ved at leietaker bruker ressurser på å opparbeide seg kunnskap om kraftverket. Avkastningen ved å leie et kraftverk vil normalt stige med leieperiodens lengde, blant annet på grunn av transaksjonskostnadene forbundet med å gå inn i et kraftverk. En lang leieperiode tilsier også at leietaker vil ha en lengre periode med kunnskap om hvordan verket fungerer og vil i større grad kunne optimalisere driften. Korte leieperioder med hyppig skifte av leietakere kan føre til et effektivitetstap sammenlignet med at samme leietaker leier kraftverket over lengre tid.

Imidlertid er formålet med konsolideringsmodellen å sikre og styrke det offentlige eierskapet. Dette tilsier at utleieperiodene ikke bør være for lange, fordi leietaker gis en rett til styring av kraftverk som er en sentral funksjon ved eierskapet. I tillegg vil lange leiekontrakter binde opp fremtidige kommunestyrer eller fylkesting. Det er ikke gitt at disse organer i framtiden nødvendigvis vil ønske samme løsning for eierskap og kraftdisponering som da leieavtalen ble inngått.

Ut fra en avveining av fordeler og ulemper ved utleie vil departementet foreslå at det åpnes for utleie av vannfall og kraftverk for en periode på inntil 15 år. Departementet legger til grunn at slik utleie vil være innenfor rammen av konsolideringsmodellen, våre EØS-rettslige forpliktelser og de hovedlinjer som ble trukket opp av EFTA-domstolen i hjemfallsdommen fra juni 2007.

3.5 Driftsoperatør

I ny § 5 første ledd foreslås det å lovfeste dagens ordning med tradisjonell driftsoperatør. En tradisjonell driftsoperatør utfører arbeid uten ansvar for hva slags økonomiske resultater kjøringen av kraftverket gir. Kraftverkseier kan i dag inngå avtale med tredjepart om at denne yter nærmere angitt tjenester i tilknytning til drift og vedlikehold av kraftanleggene for

kraftverkseiers regning og risiko. Ordningen er blant annet benyttet noen steder i Glomma- og Lågenvassdraget. Maksimal lengde på slike avtaler bør være i samsvar med lengden på avtaler for utleie av vannkraftproduksjon.

3.6 Utleie av vannkraftproduksjon

Fram til lovendringen av industrikonsesjonsloven i september 2008 var hovedregelen at ved utleie hadde leietaker (bruksrettskonsesjonær) alt ansvar opp mot offentlige myndigheter. Forslaget til ny utleieordning under konsolideringsmodellen innebærer at det tidligere hovedprinsippet endres slik at eier som utgangspunkt skal ha alle rettigheter og plikter opp mot offentlige myndigheter.

Leiereglene vil komme til anvendelse uavhengig av om det er gitt ervervskonsesjon for vannfallet etter industrikonsesjonsloven eller ikke. Det avgjørende er om eieren av vannfallet med tilhørende kraftverk og eventuelle reguleringsanlegg innehar rettigheter til vannfall som overstiger konsesjonsgrensen i industrikonsesjonsloven § 1 annet ledd. Bestemmelsen gjelder for enhver som eier vannfall og kraftverk over konsesjonspliktig grense, og uavhengig av nasjonalitet, organisasjonsform m.v.

Departementet foreslår at en utleieordning av vannkraftproduksjon der leietaker har ansvaret og risikoen for drift og styring av kraftverket lovfestes i § 5 annet ledd. Leietaker gis adgang til å disponere produksjonen innenfor eiers rettigheter og konsesjoner. Leietaker driver kraftverket for egen regning og risiko blant annet ved prissvingninger og nedbørsvariasjoner. Eier skal fortsatt ha reell styring over kraftverket for å kunne oppfylle sine lov- og konsesjonspålagte forpliktelser.

Eiers ansvar overfor myndighetene vil blant annet omfatte manøvrering av vassdraget og eventuelle magasin, ansvaret for oppfylling av naturforvaltningsvilkår, ansvaret for kraftstasjonen og eventuelle reguleringsanleggs tekniske stand. Brudd på offentligrettslige bestemmelser kan gi grunnlag for tvangsmulkt mot eieren. Eieren må sørge for ressurser, ansatte, kompetanse og beredskap for å ivareta sitt ansvar. Dette innebærer inngående kjennskap om vassdragsanleggets tekniske stand og kompetanse til å gjennomføre nødvendige tiltak i forbindelse med ulykker, skader og andre ekstraordinære situasjoner.

Det vil være behov for å stille nærmere krav til hvilken organisasjon og kompetanse eieren fortsatt må inneha ved utleie i tillegg til krav om kompetanse for leietaker og eventuelt også om stedlig representasjon for disse. Ut fra tvingende allmenne hensyn slik som sikkerhet og beredskap bør det være grunnlag for å oppstille krav om blant annet driftsorganisasjon i landet. De nærmere bestemmelser om dette skal fastsettes i forskrift. Utleie av vannkraftproduksjon kan ikke skje før disse forskriftene er trådt i kraft.

Leietaker eller driftsoperatør må tilfredsstille alle krav som fremgår av øvrig lovgivning med tilhørende forskrifter som stiller krav om kompetanse eller

kvalifikasjoner for bygging eller drift av kraftverk og elektriske anlegg. Det gjelder i hovedsak det regelverket som forvaltes av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fastsatt med hjemmel i lov om tilsyn med elektriske anlegg.

Eieren har ansvaret for investeringer i kraftverket, men kan inngå avtale med leietakeren om deling av investeringskostnader og merproduksjon i leieperioden. Eieren bør sikre seg rom i avtalen for å kunne gjøre investeringer i løpet av leieperioden. Det vil være eieren som må innhente nødvendige konsesjoner for utbyggingen.

Hvordan avtalen mellom eieren og leietakeren utformes eksempelvis knyttet til offentlige plikter av økonomisk art, regresspørsmål, vedlikeholdskostnader og ekstraordinært vedlikehold vil være et spørsmål som partene må regulere seg i mellom.

Departementet forutsetter at eier skal ha ansvar for blant annet konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, skatter derunder grunnrente- og naturressurskatt fra kraftverket. Eieren må ta hensyn til hvilke priser som legges til grunn ved beregning av grunnrenteskatt når det tas beslutning om utleie eller langsiktig kraftsalg.

En leietaker har mulighet til bare å ta den kommersielle risikoen for drift av kraftverket, mens eksempelvis eieren fortsatt utfører den tekniske driften. Alternativt kan leietakeren sette ut den tekniske driften til en tradisjonell driftsoperatør, som da vil være en tredjeperson, så lenge det er innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk.

Departementet foreslår at framleie ikke tillates fordi det kan svekke eiers kontroll med leietaker og på den måten rokke innholdet i det offentlige eierskapet. Dersom leietaker ikke lenger ønsker å styre kraftverket må leieavtalen avsluttes.

Etter energiloven er det et krav om at den som driver et elektrisk anlegg også må inneha konsesjonen. Det medfører at leietakeren må søke om anleggskonsesjon for leieperioden. Leietakeren må også søke om omsetningskonsesjon for den produserte elektrisiteten etter energiloven.

Dersom det mot formodning skulle vise seg at leieavtaler på inntil 15 år medvirker til at den grunnleggende eierreguleringen på vannkraftsektoren er uforenlig med EØS-retten må lovverket og inngåtte leieavtaler endres eller straks opphøre. Alle leiekontrakter skal derfor ha en sikkerhetsventil for det tilfellet at leiereguleringen skulle bli kjent EØS-stridig.

4. Medeierskap til vannkraftproduksjon

Regjeringen foreslo i Ot.prp. nr. 61 (2007-2008) at ordningen med å etablere nye langsiktige disposisjonsretter skulle oppheves, fordi ordningen var lite brukt og tilsvarende rettigheter kunne i stor grad oppnås på andre måter.

I Innst. O. nr. 78 (2007-2008) side 10 ber flertallet i energi- og miljøkomiteen Regjeringen å foreta en bredere vurdering av "langsiktige disposisjonsretter" i den varslede proposisjonen om utleie.

I Ot. prp. nr. 61 (2007-2008) står det under punkt 5.6:

"En langsiktig disposisjonsrett er en rett til å ta ut kraft mot å dekke en tilsvarende del av kraftverkets kostnader. En langsiktig disposisjonsrett som er tidsbegrenset har mange likhetstrekk med en langsiktig leie av en del av et kraftverk. En langsiktig disposisjonsrett som er tidsubegrenset har på den annen side betydelig likhet med et deleierskap og kraften levert i slike tilfeller omtales også som medeierskapskraft. Langsiktige disposisjonsretter behandles derfor som en egen variant. "

Forløperen til de langsiktige disposisjonsrettene var avtaler om fylkeskommunalt medeierskap. Om medeierskap heter det i proposisjonen:

"I forbindelse med større kraftutbyggingene i statlig regi fra 1970-tallet og utover bestemte Stortinget at fylkeskommunene skulle gis mulighet til å utta medeierskapskraft. Fylkeskommunen har i disse tilfellene forpliktet seg til å dekke sin andel av investeringskostnadene og senere vedlikeholdsutgifter. Dette var en hensiktsmessig måte for fylkeskommunen til å ta del i lokal ressursutnyttelse uten at de ble eiere i kraftverket, såkalt medeierskap. St.prp. nr. 157 (1981-82) inneholder rammene for utøvelse av fylkeskommunalt medeierskap. Også før St. prp. nr. 157 ble det tilstått rett til disponering av vannkraft, men da til offentlig eide regionale kraftselskaper. Medeierskap ved utbygging av statens vannkraft var ikke konsesjonspliktig etter industrikonsesjonsloven frem til lovendringene i 1998, jf. Ot.prp. nr. 19 (1998-99). Det samme gjaldt langsiktig utleie av denne disposisjonsretten. Lovendringen i 1998 ble fremmet for å hindre at slik langsiktig utleie skulle falle utenfor regelverket."

I proposisjonen ble det vist til at sikring av langsiktig krafttilgang for fylkeskommuner kan oppnås eksempelvis ved at det opprettes et eget selskap for det vannfall som utbygges og at fylkeskommunen får et direkte eierskap i selskapet.

Samarbeidende Kraftfylke har vist til at det i enkelte tilfeller kan være ønskelig at et kraftverk blir lagt inn i produksjonsselskapet til utbygger, eksempelvis Statkraft. Da vil hele kraftselskapets driftsorganisasjon kunne drifte kraftverket og det blir ikke nødvendig med spesielle avtaler med et datterselskap der en offentlig eier har direkte deleierskap. Det vil heller ikke være nødvendig å opprette og drifte et eget selskap med de ekstra kostnader det kan medføre.

Departementet har kommet til at ordningen med tidsubegrensede medeierskaps-avtaler til vannkraftproduksjon bør videreføres. Slike tidsubegrensede avtaler for offentlige eiere som eksempelvis fylkeskommunene vil i praksis være det samme som et eierskap. Det kan blant annet vises til at fylkeskommunene betaler de samme utgiftene som om fylkeskommunen hadde hatt en direkte eierandel. Medeierskapsretten kan også pantsettes, men uten at fylkeskommunen får grunnbokshjemmel som deleier.

Et tidsubegrenset offentlig medeierskap til vannkraftproduksjon er i praksis det samme som et reelt eierskap. Ordningen er derfor i samsvar med Konsolideringsmodellen og EØS-rettens krav.

5. Finnmarkseiendommen

Finnmarkseiendommen uttalte den 30.4.2008 i høringsprosessen til Ot. prp. nr. 61 (2007-2008) følgende:

"Finnmarkseiendommen (FeFo) ble opprettet 1. juli 2006 og er hjemmelshaver til tidligere statsgrunn i Finnmark. Formelt er FeFo et privat rettssubjekt, men har karakter av et offentlig organ som skal ivareta fellesskapets interesser. FeFo er indirekte politisk styrt ved at Finnmark fylkeskommune og Sametinget oppnevner styremedlemmene, og kan ikke selges eller slås konkurs.

FeFo har i dag leieavtaler om fallrettigheter med alle kraftverkseiere i Finnmark, men har ikke selv eierandeler i kraftverk. I forhandlinger om opsjonsavtaler for nye utbygginger er vi imidlertid tilbuds eierandeler, og vi kan ikke se bort fra at FeFo i framtiden vil ha betydelige eierandeler i kraftverk, herunder også kraftverk som kan være gjenstand for hjemfall. I den sammenheng må det avklares om FeFo er å anse som en offentlig aktør eller en privat aktør.

Som nevnt har FeFo karakter av et offentlig organ i og med at vi skal ivareta fellesskapets interesser og styret er politisk oppnevnt. FeFo har også oppgaver som grenser til offentlig myndighetsutøvelse, jf. bl.a. bergverkslovens §§ 22a og 39b. Andre momenter som taler for at FeFo må anses som en offentlig aktør i denne sammenheng er:

- *At det ville være oppsiktsvekkende om Staten etter å ha overført eiendomsretten til befolkningen i Finnmark, tok tilbake de meste verdifulle ressursene gjennom hjemfall.*
- *At verdier og rettigheter ved evt. hjemfall fra private aktører, da kan tilbakeføres til FeFo som representerer befolkningen i Finnmark.*

FeFo vil på denne bakgrunn be om at det i lovteksten presiseres at Finnmarkseiendommen er å anse som en offentlig aktør i lovens forstand."

Departementet legger til grunn at Finnmarkseiendommen ikke er å anse som en del av staten og heller ikke som et offentlig selskap etter vassdragslovgivningen. Dersom Finnmarkseiendommen skal kunne erverve eiendomsrett til vannfall, må industrikonsesjonsloven endres.

Departementet ber om synspunkt på om Finnmarkseiendommen rettslige stilling bør endres når det gjelder erverv etter industrikonsesjonsloven.

6. Overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven

Departementet foreslår at det innføres lovhjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

Bestemmelser om overtredelsesgebyr ble innført i energiloven ved lov av 19. desember 2003 nr. 131, jf. energiloven §§ 7-7 og 7-8. Ved lov 30. juni 2006 nr. 59 ble virkeområdet for bestemmelsene utvidet til å gjelde overtredelse av en rekke bestemmelser i loven, deriblant konsesjons- og vilkårsbestemmelsene i energiloven kapittel 3. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 61 (2005-2006). Hensynet til en enhetlig energi- og vassdragslovgivning og et effektivt og nyansert sanksjonssystem tilsier at vannressursloven og vassdragsreguleringsloven nå får tilsvarende bestemmelser. Bedre sanksjonssystemer skal bidra til at eksisterende bestemmelser og konsesjonsvilkår etterleves av aktørene og at formålet med bestemmelsene dermed nås.

Departementet viser videre til at Sanksjonslovutvalgets utredning NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff». Justisdepartementet har ennå ikke bestemt hvordan utvalgets forslag vil bli fulgt opp, og hvor raskt dette kan skje. Justisdepartementet uttaler i forbindelse med Ot. prp. nr. 61 (2005-2006) at de nødvendige endringer i sektorlovgivningen bør gjøres uavhengig av dette arbeidet, og eventuelt evalueres senere i oppfølgingen av dette lovforslaget. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se noe grunnlag for nå å avvente et slikt lovarbeid.

Departementet legger til grunn at overtredelsesgebyr er å anse som straff i henhold til den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 og Tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4. Det kan derfor ikke ilegges både overtredelsesgebyr og andre sanksjoner som har karakter av straff for samme forhold. Det kan reises spørsmål om administrativt ilagte sanksjoner av denne typen rammes av forbudet i Grunnloven § 96 mot straff uten dom. Etter departementets vurdering omfattes ikke det foreslåtte overtredelsesgebyret av forbudet. Departementet viser for øvrig til Sanksjonsutvalgets drøftelse av forholdet mellom sivile sanksjoner og Grunnloven § 96, se NOU 2003: 15 side 57 og 58.

Departementet viser videre til at en beslutning om ileggelse av overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak som kan påklages til overordnet forvaltningsmyndighet. Det vil på vanlig måte være anledning til sivilrettslig prøving av saken for domstolene. Departementet gjør i denne forbindelse oppmerksom på Sanksjonslovutvalgets gjennomgang og drøftelse av dette i NOU 2003: 15 på side 195 flg.

Gjeldende sanksjonsmuligheter

Vassdragsreguleringslovens sanksjonsbestemmelser følger av § 24 om straffeansvar for reguleringer uten konsesjon eller overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. For øvrig viser loven til vannressursloven, jf. vassdragsreguleringsloven § 1 annet ledd.

I vannressursloven er det foruten bestemmelsen om straffeansvar i kapittel 13, gitt bestemmelser om reaksjoner i kapittel 12 om gjennomføring av loven og vedtak i medhold av loven. Etter § 59 kan det pålegges retting av forhold i strid med loven. Etter § 60 kan vassdragsmyndighetene pålegge tvangsmulkt for å sikre at vedtak i medhold av loven gjennomføres.

Tvangsmulkt skal fungere som et pressmiddel for å bringe et ulovlig forhold til opphør. Forutsetningen for å ilegge tvangsmulkt er imidlertid at det fortsatt foreligger en ikke-oppfylt forpliktelse. Vedtak om tvangsmulkt kan dermed ikke treffes etter at det ulovlige forholdet er opphørt. Særlig ved overtredelse av konsesjonsvilkår i konsesjoner etter vannressursloven har tvangsmulkt vist seg uhensiktsmessig i en del sammenhenger. Særlig gjelder dette ved brudd på vilkår om minstevannføring, maksimalt vannuttak, fyllingsrestriksjoner og lignende. Brudd på disse vilkårene kan korrigeres ved pålegg og eventuelt varsel om tvangsmulkt. Når forholdet rettes opp faller grunnlaget for tvangsmulkt bort og tiltakshaver kan gjenoppta vilkårsbruddet til det eventuelt blir påpekt på ny. Vassdragsmyndighetene har erfaring med at enkelte tiltakshavere nærmest spekulerer i overtredelse av vilkår og i at sanksjonsmulighetene er begrenset. Saksbehandlingen ved at vassdragsstyresmaktene først må anmelde tilfellet og at dette må følges opp politi og påtalemyndigheter gjennom straffeforfølgning er en omstendelig prosess. I tillegg blir slike overtredelser ofte nedprioritert fra politiet siden det i et strafferettslig perspektiv kan dreie seg om relativt beskjedne lovbrudd.

Etter vannressursloven § 28 kan konsesjonsvilkår i særlige tilfelle endres eller oppheves eller det kan settes nye vilkår. Det må antas at bestemmelsen kan komme til anvendelse ved gjentatte eller alvorlige vilkårsbrudd hos tiltakshaver. Bestemmelsen gir imidlertid ikke grunnlag for å kalle konsesjonen tilbake, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99). Bestemmelsen må imidlertid suppleres med alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler. Etter disse må det antas at alvorlig ulovlige forhold hos konsesjonær åpner for å kalle konsesjonen tilbake. Tilbakekalling antas likevel å være en lite praktisk problemstilling i de fleste tilfeller av vilkårsbrudd.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Konsekvenser for statlig og kommunal sektor

Kommunal og statlig sektor vil i liten grad bli direkte berørt av reglene om utleie. Olje- og energidepartementet vil få noe økning i saksmengden ved å godkjenne utleieavtaler.

Retten til å inngå tidsubestemte avtaler om medeierskap til vannkraft-produksjon videreføres og vil ikke føre til noen endringer.

Konsekvensene for kommunale og statlige eide kraftverk omtales i 7.2.

De administrative konsekvenser av å innføre overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven antas å være små.

7.2 Konsekvenser for eiere av vannkraftverk

For eiere av vannkraftverk vil en mulighet til å leie ut kraftverk gi dem en økt fleksibilitet i disponeringen av kraftverkene, og muligheten til utleie vil derfor ha en positiv økonomisk verdi. Forslaget om overtredelsesgebyr kan medføre at selskapene i noen saker vil kunne bli ilagt gebyr, jf. punkt 7.1.

7.3 Konsekvenser for kraftmarkedet

Muligheten for utleie vil tilføre kraftmarkedet mer fleksibilitet og vil kunne gi høyere økonomisk verdiskaping. Utleiemulighetene vil kunne øke mangfoldet i vannkraftsektoren.

8. Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1 Merknader til endringer i industrikonsesjonsloven

Merknader til § 4 tredje ledd nytt annet punktum

Ordningen med at offentlige eiere som oppfyller vilkårene i § 2 første ledd kan inngå avtaler om tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon videreføres. Tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon er i realiteten det samme som en eiendomsrett og kan dermed forbeholdes offentlige eiere.

Merknader til ny § 5

Første ledd innebærer en lovfesting av ordningen med tradisjonell driftsoperatør som driver for fremmed regning. Maksimal lengde på slike avtaler bør være 15 år.

Annet ledd lovregulerer at kraftverkseier kan bortsette kraftproduksjon til særskilt leietaker for leietakerens regning og risiko for en periode på 15 år. Forskjellen på en leietaker og en tradisjonell driftsoperatør er at en leietaker i tillegg manøvrerer kraftverket for egen regning og risiko blant annet i forhold til prissvingninger og nedbørsvariasjoner. Leietaker vil ikke ha adgang til å framleie vannkraftproduksjonen.

Pliktene etter industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven skal ligge hos eier som også er konsesjonær. Det er i samsvar med prinsippet norsk vassdragsforvaltning bygger på der innehaver av konsesjoner også skal ha reell styringsmulighet over de anlegg konsesjonen gjelder.

Tredje ledd fastslår at operatører etter første og annet ledd må godkjennes av vassdragsmyndighetene. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er vassdragsmyndighetenes behov for til enhver tid å ha oversikt over hvem som forestår drift av vannkraftverk og innehar nødvendig og tilstrekkelig kompetanse. Betydningen av en godkjenning vil særlig være viktig for tilsynet med oppfyllelse av eierens forpliktelser i henhold til lov, konsesjoner med tilhørende vilkår når det gjelder blant annet natur og miljø, sikkerhet i vassdrag og vassdragsanlegg, flom, beredskap og andre ekstraordinære driftssituasjoner.

Tredje ledd annet punktum fastslår at kraftverkseier er ansvarlig for all bortsetting i henhold til konsesjoner meddelt etter industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven eller tidligere vassdragslovgivning. Vassdragsmyndighetene skal til enhver tid forholde seg til kraftverkseier.

Fjerde ledd fastslår at inngåelse av avtaler etter første og annet ledd skal skje på en åpen og ikke-diskriminerende måte, basert på gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

I femte ledd foreslås hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om vilkårene for å inngå avtaler etter første og annet ledd. Det vil blant annet være behov for å regulere eierens og operatørens ansvar hva gjelder spørsmålet om drift og vedlikehold, sikkerhet, beredskap m.m. Vassdragsmyndighetene skal som hovedregel kun forholde seg til eieren som ansvarlig for overholdelse av lov, forskrifter og konsesjonsvilkår. Utleie av vannkraftproduksjon kan ikke skje før disse forskriftene er trådt i kraft.

8.2 Merknader til endringer i vassdragsreguleringsloven og i vannressursloven

Merknader til ny § 25 i vassdragsreguleringsloven og ny § 60a i vannressursloven

Skyldkravet for illeggelse av overtredelsesgebyr følger av utkast til § 60a første ledd i vassdragsreguleringsloven og § 25 første ledd i vannressursloven. Foretak kan ilegges gebyr selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges gebyr. Reglene for foretak innebærer at også kumulative og anonyme feil kan medføre gebyr. I lys av nyere tids rettspraksis med hensyn til foretaksstraff kan det imidlertid ikke innfortolkes et rent objektivt ansvar for foretak. For at foretak skal kunne ilegges gebyr må det således enten foreligge skyld, i form av forsett eller uaktsomhet, hos en enkeltperson som handler på vegne av foretaket, eller anonyme eller kumulative feil. Denne forståelsen er også i samsvar med slik departementet tolker gjeldende bestemmelser om overtredelsesgebyr for foretak i energiloven § 7-8 (ny § 10-8).

I tråd med Sanksjonslovutvalgets anbefaling, NOU 2003: 15, fastsettes en deklarasjonsregel om fire ukers oppfyllelsesfrist. Fristen løper fra vedtakstidspunktet. Dette sikrer større notoritet enn den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven som ikke løper fra en bestemt dato. For å unngå at oppfyllelsesfristen løper ut før klagefristen etter forvaltningsloven settes fristen en uke lenger.

Listen over hensyn som skal tas i betraktning ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av sanksjonen i de respektive bestemmelser er gjort generell, slik at den gjelder for både enkeltpersoner og foretak. Dette er i samsvar med Sanksjonslovutvalgets anbefaling. Listen er ikke uttømmende og det kan ilegges gebyr selv om de fastsatte hensyn ikke er tilstede.

Forslag
til lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16
om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v.
(industrikonsesjonsloven),
i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer
(vassdragsreguleringsloven)
og i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann
(vannressursloven)

I

I lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. gjøres følgende endringer:

§ 4 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Departementet kan gi samtykke til at foretak mv. som oppfyller vilkårene i § 2 første ledd kan erverve medeierskap til vannkraftproduksjon.

§ 5 skal lyde:

§ 5. *Kraftverkseier kan inngå avtale med driftsoperatør om drift og vedlikehold av kraftanleggene for en periode på inntil 15 år.*

Kraftverkseier kan inngå avtale om utleie av vannkraftproduksjon til en leietaker for en periode på inntil 15 år. Framleie er ikke tillatt.

Avtaler etter første og annet ledd må godkjennes av departementet. Kraftverkseier er ansvarlig for all bortsetting i henhold til konsesjoner meddelt etter denne lov, lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer, lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) eller tidligere vassdragslovgivning.

Inngåelse av avtaler etter første og annet ledd skal skje på en åpen og ikke-diskriminerende måte, basert på gjennomsiktighet og etterprøvbarehet.

Kongen gir nærmere forskrifter om vilkårene for å inngå avtaler etter første og annet ledd, herunder om krav til kraftverkeiers organisasjon og kompetanse, krav om kompetanse og stedlig representasjon for driftsoperatører og leietakere og om ikrafttredelse.

II

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 25 skal lyde:

§ 25. *Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av:*

- 1. §§ 2, 12 og, 21 samt pålegg gitt i medhold av disse bestemmelsene eller i medhold av konsesjon med hjemmel i loven, når det i pålegget eller konsesjonen er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre gebyr.*
- 2. forskrifter eller konsesjonsvilkår gitt i medhold av bestemmelser som nevnt i nr. 1, samt pålegg gitt i medhold av disse, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.*

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav på gebyr innkreves av Statens innkrevingsssentral. Innkrevingsssentralen kan inndrive kravet ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsssentralen kan også inndrive kravet ved å stifte utleggs pant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsssentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter første ledd er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på:

- a) overtredelsens grovhet,*
- b) om overtreder ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,*
- c) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederes interesser,*
- d) om overtreder har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- e) om det foreligger gjentakelse,*
- f) overtrederes økonomiske evne.*

III

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 60a skal lyde:

§ 60a (*Overtredelsesgebyr*)

Vassdragsmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av:

- 1. kapittel 2, 3, 6, 7, 8, 11 og 12, samt pålegg gitt i medhold av disse bestemmelsene eller i medhold av konsesjon med hjemmel i loven, når det i pålegget eller konsesjonen er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre gebyr.*
- 2. forskrifter eller konsesjonsvilkår gitt i medhold av bestemmelser som nevnt i nr. 1, samt pålegg gitt i medhold av disse, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.*

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav på gebyr innkreves av Statens innkrevingsssentral. Innkrevingsssentralen kan inndrive kravet ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsssentralen kan også inndrive kravet ved å stifte utleggs pant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsssentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter første ledd er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på:

- a) overtredelsens grovhet,*
- b) om overtreder ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen,*
- c) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederes interesser,*
- d) om overtreder har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen,*
- e) om det foreligger gjentakelse,*
- f) overtrederes økonomiske evne.*

IV

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.