

Olje- og energidepartementet

**Høringsnotat. Forslag til endringer i
vassdragsreguleringsloven, industrikonsesjonsloven
og vannressursloven**

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Departementet fremmer i dette høringsnotatet forslag til endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven. Endringene gjelder reglene om tiårssyklus ved fordeling av konsesjonsavgifter og om mererstatning ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon.

Utbygger av vannkraftverk må skaffe seg rådighet over vannfallet for å kunne utnytte det til kraftproduksjon. Eiendomsretten til arealene erverves enten ved avtaler med grunneier eller gjennom ekspropriasjon. Utmåling av erstatning til grunneieren reguleres av lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonerstatningslova). Det økonomiske tapet for grunneier skal dekkes fullt ut, jf. også Grunnloven § 105, og erstatningen fastsettes etter de generelle reglene i ekspropriasjonerstatningslova.

I utgangspunktet er erstatningsreglene ved inngrep i vassdrag de samme som for andre ekspropriasjonsinngrep, men i vassdragslovgivningen inngår blant annet særskilte regler om *mererstatning*. Grunnloven innebærer ikke noe forbud mot at grunneieren stilles bedre enn før ekspropriasjonen, og med hjemmel i vassdragsreguleringsloven § 16 post 3 første ledd og vannressursloven § 51 annet ledd skal det fastsettes et tillegg på 25 prosent til den erstatning som er fastsatt på vanlig måte. Fremgangsmåten for verdifastsettelsen etter ekspropriasjonerstatningslova har endret seg i nyere rettspraksis med det resultat at erstatningsutmålingene er blitt vesentlig høyere. Departementet finner at videreføring av reglene om mererstatning er vanskelig å forsvare med den nyere rettspraksisen om erstatningsutmåling, og foreslår i dette høringsnotatet at reglene om mererstatning oppheves.

I konsesjoner til vassdragsreguleringer eller i ervervskonsesjoner etter henholdsvis lov om vassdragsreguleringer § 11 nr. 2 annet ledd første punktum og lov om erverv av vannfall mv. § 2 tredje ledd nr. 13 sjette ledd første punktum skal det settes vilkår om innbetaling av en årlig avgift (konsesjonsavgift) til staten og de involverte kommunene. Etter loven skal avgiften til fylkeskommunene og til kommunene fordeles mellom disse innbyrdes for 10 år ad gangen. Ny fordeling hvert 10. år medfører uforutsigbarhet for kommunene og stor arbeidsbelastning for konsesjonsmyndighetene. Bestemmelsene om ny deling hvert 10. år foreslås opphevet.

2 Gjeldende rett

2.1 Fordeling av konsesjonsavgifter etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven

Bestemmelser om konsesjonsavgifter inngikk allerede i vassdragsreguleringsloven av 1911. Konsesjonsavgiftene var begrunnet med at det var rimelig at allmenninteressene i vassdraget fikk en kompensasjon i form av en avgift som skulle brukes til interesser og for distrikter som ble skadelidende ved en regulering. Slike ulemper for allmennheten kan ikke erstattes gjennom vanlige ekspropriasjonsregler.

I tillegg skulle konsesjonsavgiftene også gi kommunene en andel i de verdier som ble skapt ved reguleringen. I konsesjon til vassdragsreguleringer eller i ervervskonsesjoner etter henholdsvis lov om vassdragsreguleringer og lov om erverv av vannfall m.v. skal det settes vilkår om innbetaling av en årlig konsesjonsavgift til staten og de fylkes-, herreds- og bykommuner som Kongen bestemmer, beregnet etter den øking av vannkraften som er innvunnet ved reguleringen.

Etter vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 2 annet ledd første punktum og den likelydende bestemmelsen i industrikonsesjonsloven § 2 tredje ledd nr. 13 sjette ledd første punktum, skal konsesjonsavgiften fordeles av Kongen mellom de berørte kommunene for 10 år av gangen. Myndighet til å foreta slik fordeling er delegert til Olje- og energidepartementet og subdelegert til Norges vassdrags- og energidirektorat. Fordelingen er i utgangspunktet basert på forvaltningens frie skjønn, men gjennom forvaltningspraksis er det utviklet retningslinjer som i dag legges til grunn av NVE ved vedtak om fordeling av konsesjonsavgift mellom de berørte kommunene.

2.2 Ekspropriasjonsutmålingen etter vassdragslovgivningen

2.2.1 Erstatning for vannfall

Ekspropriasjonserstatningen for vannfall skal fastsettes ved skjønn. Utgangspunktet for erstatningen er Grunnloven § 105 som fastsetter at det skal gis full erstatning av det økonomiske tapet. Ekspropriasjonserstatningslova, som gjelder ved ekspropriasjon av rådighet over vassdrag, gjennomfører Grunnlovens krav om full erstatning. Erstatningen skal fastsettes ut fra enten salgsverdien eller bruksverdien på eiendommen, basert på hva som ville vært påregnelig utnyttelse av eiendommen dersom ekspropriasjonen ikke hadde funnet sted. Det skal ses bort fra verdiendringer på grunneiers areal som følger av ekspropriasjonen.

Tradisjonelt har man ved beregning av fallerstatning tatt utgangspunkt i en salgsverdivurdering, og så fastsatt verdien etter den såkalte *naturhestekraftmetoden*.

2.2.2 Naturhestekraftmetoden

Naturhestekraftmetoden ble tatt i bruk på begynnelsen av 1900-tallet. Etter denne metoden beregnes fallretters salgsverdi ut på grunnlag av antall naturhestekrefter i fallet hvor regulert vannføring og fallhøyden er med i beregningen. Naturhestekraftmetoden ble omtalt av Høyesterett som ”et tjenlig sammenligningsgrunnlag for verdien av de enkelte fallrettigheter”, jf. Retstidende 1982 s. 82. Selve verdien per naturhestekraft må fastsettes skjønnsmessig basert på en antatt markedsverdi.

Som del av utmålingen tar domstolene stilling til hva slags utnyttelse av fallet som eventuelt ville vært påregnelig. I følge ekspropriasjonserstatningslovas forarbeider stilles relativt strenge krav til påregnelighet når det er snakk om erstatning for en *fremtidig* utnyttelse av vannet. *Vassdragslovutvalget* uttalte om dette i NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann kapittel 17.6.3:

”I praksis vil det bety at ekspropriaten må ha konkrete, aktuelle og realistiske planer for å utnytte vannet om det skal gis erstatning for at muligheten går tapt. Det vil også være en forutsetning at ekspropriaten har den nødvendige konsesjon til videre utnytting av vannet. Hvis ikke vilkårene for slik erstatning er til stede, kan det bare gis erstatning for ulemper på eiendommen for øvrig som ekspropriasjonstiltaket vil medføre.”

Vassdragslovutvalget konstaterte derfor at når det gjaldt erstatning for utnytting av fall, hadde dette rettslig forankring i fast og langvarig praksis etter reglene om erstatning etter salgsverdi, og utvalget så ingen grunn til å foreslå endringer. Departementet sluttet seg den gang til utvalgets syn uten spesielle merknader, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99) side 229.

Moderne vannkraftverk, utstrakt utbygging av småkraftverk uten magasiner, et landsomfattende sentralnett og fritt marked for omsetning av kraft, gjør at situasjonen i dag er ganske annerledes enn noen tiår tilbake. Naturhestekraftmetoden gir ikke lenger et godt bilde av den effekt og den energi man kan få ut av et vannfall og blir dermed heller ikke noe godt ”sammenligningsgrunnlag for verdien”. Som følge av en rekke nyere dommer er den tradisjonelle naturhestekraftmetoden i praksis satt til side ved utmåling av fallerstatninger.

2.2.3 Nyere rettspraksis om erstatningsutmålingen

Nyere rettspraksis om erstatningsutmålingen

Etter ekspropriasjonserstatningslova skal erstatningen ved ekspropriasjon av grunn eller rettigheter baseres på den høyeste verdien av bruksverdi eller salgsverdi¹. Som følge av endringene i avtalepraksis, har imidlertid disse begrepene for fallrettenes vedkommende fått et annet innhold enn tidligere. Departementet vil nedenfor gi en et kort resymé av de viktigste dommene fra nyere tid som gir et bilde av hvordan utmåling av fallerstatninger gjøres i dag.

Ulebergdommen, Rt 2008 s 82, er den mest sentrale dommen fra Høyesterett som tar opp spørsmålet om utmåling av fallerstatning. Saken gjaldt anke over et overskjønn i forbindelse med fastsetting av pris for fallrettigheter. Et første spørsmål i dommen var om prisen på fallrettigheten skulle fastsettes etter prisnivået i 2004, da utbyggingen av fallet startet, eller etter prisnivået i 1968, da avtale om salg av fallrettigheten ble inngått. Dersom det var prisnivået i 1968 som gjaldt, var det klart at naturhestekraftmetoden skulle brukes for å fastsette prisen. Men dersom prisnivået fra 2004 ble lagt til grunn, var det videre tvist om det var naturhestekraftmetoden eller andre prinsipper som skulle brukes for å fastsette prisen. Høyesterett kom (i motsetning til de tidligere instanser) til at prisnivået fra 1968 skulle legges til grunn etter avtalen, og følgelig at naturhestekraftmetoden skulle brukes.

Selv om det ikke var nødvendig for resultatet, fant Høyesterett ut fra prosedyren for Høyesterett og de vurderinger som er foretatt av de tidligere instanser, grunn til

¹ I visse tilfeller kan ekspropriaten også forlange erstatning basert på gjenanskaffelsesverdien,

å ta standpunkt til enkelte av de spørsmål som var reist i forbindelse med lagmannsrettens verdsettelse av fallrettigheten.

Høyesterett uttalte følgende om naturhestekraftmetoden i dommens avsnitt (81):

”Jeg er enig med lagmannsrettens flertall i at metoden ikke lenger er egnet som utmålingsprinsipp for erstatning for fallrettigheter hvor det er påregnelig med separat utbygging. Hvorvidt metoden er anvendelig ved andre typer fallrettigheter, tar jeg ikke standpunkt til.”

I lagmannsrettens begrunnelse, som Høyesterett viser til, heter det blant annet:

”Utviklingen av et fritt kraftmarked og bedret overføringskapasitet gjør at naturhestekrefter ikke lenger er et begrep markedet forholder seg til. Antall naturhestekrefter gjenspeiler ikke uten videre forventet kraftproduksjon, og sier derfor lite om markedsverdien av fallet.”

Etter Ulebergdommen fremstår det som klart at naturhestekraftmetoden ikke lenger er anvendelig for vannfall hvor en separat utbygging av fallet er påregnelig. Dette har også blitt lagt til grunn i senere skjønnspraksis.

Påregnelighetsvurderingen er en sammensatt vurdering av om en separat utbygging er rettslig, økonomisk og teknisk påregnelig. Det synes etter departementets vurdering å være et trekk ved foreliggende rettspraksis at det stilles moderate krav til dokumentasjon av påregneligheten av en separat utbygging i grunneiers egen regi.

Der skjønnsretten finner en fallstrekning separat utbyggbar, utmåles erstatning ut fra hvilke netto inntekter vedkommende falleier ville oppnå ved en slik utbygging.

Ofte vil det være slik at separat utbygging bare er aktuelt for deler av fallet som retten behandler. Et av de sist avsagte overskjønnene ble avsagt i Gulating lagmannsrett i 2009 (LG-2007-176723). I dette *skjønn* om *Saudefaldene* kom retten til at separat utbygging var påregnelig for deler av fallet, men ikke for den del som ble kalt Reinsåna. Retten kom da til at naturhestekraftmetoden kom til anvendelse for verdsettelse av Reinsåna, men modifiserte metoden noe sammenlignet med slik den tradisjonelt har vært brukt. Retten la blant annet til grunn middelvannføringen i stedet for regulert vannføring. Retten benyttet i tillegg en mye høyere enhetspris per naturhestekraft enn det som tidligere har vært normalt.

I dette *skjønn* pekte retten på hvilke faktorer og spørsmål som inngår i påregnelighetsvurderingen. Den rettslige vurderingen som her ble gjort kan sies å samsvare med spørsmålet om det ville bli gitt konsesjon til separat utbygging, og delvis spørsmålet om grunneieren selv ville bygget ut eller inngått leieavtale med en utbygger. Kraftprisen, sammenlignbare kontrakter og spørsmålet om utbyggingskostnader, og delvis spørsmålet om å bygge ut selv versus leieavtale, kan sies å sammenfalle med spørsmålet om økonomisk påregnelighet. Til spørsmålet om det ville blitt gitt konsesjon til separat utbygging, uttalte lagmannsretten følgende:

”Dersom det ved småkraftutbygging i de nevnte vassdrag kan oppnås en akseptabel energiutnyttelse med tilnærmet samme miljøvirkninger som overføring til Sauda, mener lagmannsretten det er påregnelig at tillatelse til småkraftutbygging ville blitt gitt. Riktig nok

vil overføring av vassdragene til Sauda generelt gi bedre energiutnyttelse av vannet gjennom den foredlings-effekt som skjer i magasinene i Saudafjellene, men energien i vassdragene vil dog i stor utstrekning kunne utnyttes også ved en separatutbygging i småkraftverk. Miljøvirkningene ved en separatutbygging (...) vil for øvrig være mindre enn ved overføring til Sauda (...).”

Departementet bemerker at lagmannsretten her faktisk går inn på de samme vurderinger som skal foretas ved en konsesjonsbehandling, og rent faktisk vurderer om vilkårene for konsesjon ville blitt oppfylt.

Etter at Ulebergdommen avklarte spørsmålene for de såkalt separat utbyggbare fallene, ble det avsagt flere skjønn som la til grunn naturhestekraftmetoden for fall som retten vurderte som ikke separat utbyggbare. Prisen pr naturhestekraft ble imidlertid langt høyere enn det prisnivået som hadde utviklet seg før Ulebergdommen. Spørsmålet om verdsetting av slike fall ble tatt opp for Høyesterett i den såkalte *Kløvtveitdommen*, Rt 2011 s 1683. I Kløvtveitdommen fastslo Høyesterett at fallrettigheter prinsipielt sett kan erstattes ut fra fallets forholdsmessige verdi i et samarbeidsprosjekt med utbygger. Utbyggers prosjekt kan imidlertid ikke legges til grunn uten videre. Hovedspørsmålet i saken var om vannfall som ikke kan utnyttes separat, skal erstattes dersom det er påregnelig at fallene kan utnyttes i et samarbeid med eksproprietanten.

Høyesterett opphevet her lagmannsrettens overskjønn fordi et slikt samarbeid ikke var tilstrekkelig begrunnet. Lagmannsretten hadde ifølge Høyesterett ”uten videre” lagt til grunn et samarbeidsprosjekt – det vil si at grunneierne skulle få betalt som om de hadde inngått et samarbeid med utbyggeren i vassdraget som vannet ble overført til. Slik Høyesterett så det, kunne lagmannsretten ikke utmåle erstatning basert på et slikt tenkt samarbeidsprosjekt uten at det var gitt en begrunnelse som Høyesterett kunne prøve den rettslige holdbarheten av. Konsekvensen av Høyesteretts dom på dette punkt er at det stilles visse krav til påregneligheten av et samarbeid.

Høyesterett var likevel klar på at et tenkt samarbeidsprosjekt kan være aktuelt som grunnlag for å utmåle erstatning. Forutsetningen for dette er imidlertid at det etter en konkret vurdering fremstår som påregnelig med et samarbeid. Det blir et spørsmål om utbygger ville bygget ut selv, eller om han ville solgt eller leiet ut fallrettighetene dersom ekspropriasjonen ikke hadde funnet sted. I vurderingen av hva som er påregnelig, inngår da en vurdering av den potensielle bruksverdien og salgsverdien, og hva som ville vært mest lønnsomt for grunneier.

Høyesterett presiserte samtidig at man ikke gikk inn på de spørsmål som kan oppstå der et slikt samlet samarbeidsprosjekt legges til grunn, og det samtidig foreligger fall som ville vært separat utbyggbare.

2.2.4 Reglene om mererstatning

Vassdragslovgivningen har visse regler om mererstatning. Ved ekspropriasjon til vannkraft skal det etter vassdragsreguleringsloven og vannressursloven legges til en ekstra erstatning på 25 prosent.

Vassdragslovkommisjonens (1908) opprinnelige begrunnelse for 25-prosentprinsippet var først og fremst at den som ved tvang kan overta fremmed eiendom fordi han kan gjøre gode forretninger på den, bør gi den opprinnelige eier en del av gevinsten. Det er bare ved ekspropriasjon til industrielt bruk det skal betales slikt tillegg.

I *Vassdragslovutvalget* (NOU 1994:12) var det dissens i oppfatningen av om reglene om 25 prosent tilleggserstatning burde videreføres i den nye vannressursloven. Utvalgets flertall fant ikke tilstrekkelige grunner for å beholde reglene om tillegget. Flertallet mente at også hensynet til likebehandling talte mot en videreføring av disse særreglene ved ekspropriasjon til industrielt bruk. Ordningen innebar etter flertallets mening en konkurransevridning mellom ulike bruksformål i vassdraget.

Utvalgets mindretall pekte på at utnytting av vassdragsrettigheter til industrielt formål - primært kraftproduksjon - oftest innebærer innvinning av meget store verdier. Mindretallet fant det rimelig at opprinnelige eiere av slike rettigheter fortsatt burde tilkjennes en andel av den høye verdiskapningen disse ressursene gir grunnlag for. Ikke minst ville dette innebære at en del av verdiene fortsatt ble beholdt i distriktet. Mindretallet foreslo en videreføring av de gjeldende regler om mererstatning.

I proposisjonen som ble lagt frem for Stortinget om ny vannressurslov ble mindretallets forslag fulgt opp. Bestemmelsen om tilleggserstatning ble dermed videreført i vannressursloven. Av proposisjonen fremgår det at det ble lagt vekt på at det er lange tradisjoner for at grunneiere og lokalsamfunn skal ha en kompensasjon når vannressursene utnyttes til industrielle formål, og at tanken bak dette var at en del av verdiskapningen skulle bli i distriktet. Departementet viste til at liknende kompensasjonsordninger ikke gjelder for utnytting av andre naturressurser, men fant at utnyttelse av vannkraften sto i en særstilling fordi spørsmålene om erstatning i vassdrags saker kan være svært kompliserte med hensyn til både ansvarsgrunnlag og utmåling. Mererstatningen kunne dermed representere en kompensasjon som kunne være rimelig i kompliserte saker.

Når det gjelder rettspraksis om praktisering av mererstatning viser departementet igjen til *Ulebergdommen*. I det skjønnet Høyesterett her prøvet hadde tingretten funnet at det ikke skulle gis noe tillegg etter vannressursloven § 51 annet ledd. Tingretten viste til at det her dreide seg om et avtaleskjønn og at det dessuten var tatt tilstrekkelig hensyn til verdiskapningen ved verdsettelsen av fallretten uavhengig av naturhestekraftmetoden. Høyesterett kom til motsatt konklusjon og førstvoterende dommer Sverdrup uttalte bl.a.:

”Jeg ser ikke bort fra at et tillegg på 25 % til erstatninger som beregnes ut fra salgsverdien på fallrettigheter i et fritt marked, i noen tilfeller kan medføre at en uforholdsmessig stor del av verdiskapningen kommer grunneieren til gode. Jeg kan imidlertid ikke se at urimelighetene er av en slik karakter at det kan gi grunnlag for å se bort fra bestemmelsen i vannressursloven § 51 annet ledd. Selv om det kan hevdes - slik EBL gjør - at forutsetningene for bestemmelsen ikke lenger er til stede når grunneier har fått en rimelig andel i verdiskapningen gjennom markedsmekanismene, er det etter mitt syn primært *en lovgiveroppgave å sørge for endrede regler på dette området.*” (departementets uthevelse).

3 Departementets lovforslag

3.1 Endringer i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven. Opphevelse av bestemmelsen om 10-årsregelen ved fordeling av konsesjonsavgifter

Departementet har fått flere innspill om at fjerning av bestemmelsen om ti-årssyklus ved fordelingen av konsesjonsavgiften mellom kommunene vil innebære en fordel for både konsesjonsmyndighetene, konsesjonærene og de berørte kommuner. Ordningen innebærer i dag en lovpålagt, ressurskrevende gjennomgang av fordelingen av avgiftene hvert 10. år som ingen kommuner i realiteten antas å være tjent med.

Et utvalg som fremmet innstilling til departementet i oktober 2002 om forenklinger i vassdragslovgivningen, foreslo å fjerne denne bestemmelsen. Utvalget besto blant annet av representanter for Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar og for kraftprodusentene. I utvalgets utredning pkt 13.4 Behov for endringer (s 40) heter det:

”Som et ledd i forenklingsarbeidet generelt tilrår utvalget at regelen om at en deling kun skal gjelde for 10 år av gangen avvikles, og at når en deling først er fastsatt gjelder denne så lenge det ikke skjer endringer i reguleringer/overføringer, kommunegrenser eller andre forhold som kan påvirke delingsresultatet. Slik det er nå er det ingen forventninger ute hos kommunene om at en fastsatt fordeling skal revideres hvert 10. år. En fastsatt fordeling har over 10 år rukket å feste seg, og en lovpålagt gjennomgang innebærer en del unødig merarbeid både for berørte kommuner og for NVE.”

Utvalgets innstilling var ute på høring. Det kom ingen innvendinger til dette forslaget under høringen.

Regelen om at det hvert 10. år må foretas ny deling for samtlige konsesjoner som har pålegg om konsesjonsavgifter, medfører stor arbeidsbelastning både for konsesjonsmyndighetene, utbyggingskommunene og kraftprodusentene. Departementet bemerker at for de aller fleste konsesjoner skjer det ingen endringer i løpet av delingsperioden, og ny deling medfører med dette kun unødig ekstraarbeid. Der det ved tidligere vedtak har vært uenigheter mellom de involverte partene, kan konfliktene også blusse opp igjen dersom det gjøres endringer i vedtaket. Retningslinjene utarbeidet av NVE for vedtak om fordeling av konsesjonsavgifter kan være gjenstand for endring. Må ny deling foretas hvert 10. år, legges de endrede retningslinjene til grunn. Fører dette til endringer av tidligere fordeling, kan det skape problemer for kommuner som har lagt inn en bestemt inntekt fra konsesjonsavgiftene i budsjettene. En avvikling av regelen vil derfor også medføre større forutsigbarhet for utbyggingskommunene. Departementet tilrår at bestemmelsene om ny fordeling hvert 10. år oppheves.

Departementet bemerker at opphevelsen ikke er til hinder for at endringer i fordelingen fortsatt skal kunne foretas, men uavhengig av tidsforløp. Det kan være behov for ny fordeling dersom det for eksempel skjer endringer i reguleringer eller overføringer, ved sammenslåing av kommuner og ved endring av kommunegrenser eller annet som kan påvirke delingsresultatet. Departementet tilrår at dette nedfelles i ordlyden i vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 2 annet ledd nytt annet

punktum og industrikonsesjonsloven § 2 tredje ledd nr. 13 sjette ledd nytt annet punktum. Det vises for øvrig til merknadene til de enkelte bestemmelsene, jf. punkt 6.

3.2 Endringer i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven - opphevelse av 25-prosenttillegget ved ekspropriasjon

Ved utnytting av andre naturressurser enn vassdrag finnes ikke lenger bestemmelser om at grunneierne skal ha mererstatning. I *Minerallovutvalgets* utredning om forslag til en ny minerallov, jfr. NOU 1996:11, ble spørsmålet ikke vurdert.

Minerallovutvalget foreslo heller ikke videreført reglene om 25-prosenttillegg i sitt utkast og ekspropriasjonsreglene i mineralloven av 2009 har ingen slik bestemmelse.

Departementet kan ikke se at lovgrunnen for tillegget på 25 prosent lenger er til stede når fallrettighetene etter dagens utmålingspraksis uansett verdsettes etter full markedsverdi. Bakgrunnen for tillegget var ønsket om at grunneieren skulle få del i verdiskapningen. Dersom naturhestekraftmetoden forlates som utmålingsprinsipp, og man går over til å fordele verdien som utbyggingen vil gi mellom partene, har falleierne allerede fått sin andel av verdiskapningen. I *Ulebergdommen* som referert ovenfor, kom det tydelig frem at tilleggserstatningen synes å ha utspilt sin rolle. Ved en ekspropriasjon til vannkraftutbygging vil all økonomisk risiko herunder for utbygging, drift, kraftpriser og hydrologisk utvikling, ligge hos utbygger. Grunneieren har på sin side intet ansvar, og tar heller ingen risiko, men vil så lenge anlegget består motta de indeksjusterte erstatninger.

De større vannkraftprosjektene er i dag ofte marginale. Erstatning etter markedspris for separat utbyggbare vannfall kan selv uten 25-prosenttillegget være utfordrende for marginale prosjekter med den beste ressursutnyttelse av vannfallene. Slik rettspraksis nå har utviklet seg, mener departementet at bestemmelsen om mererstatning vil kunne føre til at slike prosjekter ikke vil bli realisert. Departementet viser også til Regjeringens målsetning om en betydelig utbygging av fornybar energi slik som vannkraft av hensyn til klimatrusselen og de internasjonale forpliktelser som Norge i den sammenheng har påtatt seg.

Selv der naturhestekraftmetoden legges til grunn for erstatningsutmålingen, kan ikke departementet se at det er behov for å beholde bestemmelsen. Skjønnspraksis viser at erstatningsbeløpet pr nat.hk. i dag settes høyt, og antagelig i samsvar med hva som ville representere alminnelig markedspris. Nyere skjønnspraksis viser at domstolene, i de få tilfeller der naturhestekraftmetoden fortsatt er benyttet, har søkt å tilpasse erstatningsnivået til markedet, og at dette nivået er stigende. I noen nyere saker er erstatningsnivået lagt meget høyt, bl.a. det nevnte Sauda-skjønnet (1600 kr/nat.hk.). Erstatningene i seg selv kan etter dette bli så store at det blir vanskelig for utbyggerne å ta investeringsbeslutning. Med 25-prosenttillegget blir usikkerheten enda større.

Tradisjonelt har det som nevnt vært et argument for tilleggserstatningen at en andel av verdiskapningen bør beholdes i distriktet hvor vassdragsutbygging foretas, og at en slik mererstatning skal være med på å bygge opp under næringsgrunnlaget i de distriktene hvor ressursene skal utnyttes. Etter

departementets syn ivaretas hensynet til at en del av verdiskapningen blir i distriktet godt nok gjennom den nye erstatningsutmålingen som nå legges til grunn i rettspraksis. I tillegg tilgodeses utbyggingskommunene gjennom andre ordninger i form av skatter, konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, næringsfond og eventuelle utbyggingsavtaler som gjerne inneholder bestemmelser om utnyttelse av infrastruktur og masseuttak i forbindelse med et vannkraftiltak til beste for distriktet.

På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve bestemmelsene om mererstatning i vassdragslovgivningen.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Opphevelsen av 10-årsregelen i vassdragsregulerings- og industrikonsesjonsloven

Formålet med å fjerne 10-årssyklusen for fordeling av konsesjonsavgift mellom kommunene er at avviklingen vil innebære en administrativ fordel både for konsesjonsmyndighetene og de berørte kommuner, jf. punkt 4.1. NVEs ressursbruk på saksbehandling og departementets tidsbruk til klagebehandling vil gå ned uten at dette får noen negative konsekvenser for kommunene. Kommunene vil på sin side oppnå større økonomisk forutberegnelighet, og vil kunne spare ressurser siden vedtakene ikke endres uten de tilfeller hvor nye eller spesielle forhold gjør seg gjeldende.

4.2 Opphevelsen av mererstatningen i vassdragslovgivningen

Opphevelsen av bestemmelsene om mererstatning kan være avgjørende for at kraftprodusentene bygger ut marginalt lønnsomme vannkraftprosjekter. Uten bestemmelsene om mererstatning, vil det være større mulighet for at slike marginalt lønnsomme prosjekter blir realisert.

Samfunnsmessig sett vil opphevelsen bidra til at kraftmarkedet tilføres de samfunnsøkonomisk beste prosjektene for utbygging av fornybar energi.

5 Merknader til de enkelte lovforslagene

Til endringen i vassdragsreguleringsloven § 4 nr. 2

Ved innføringen av vannressursloven ble det foretatt en del endringer i andre lover, herunder vassdragsreguleringsloven. Dagjeldende bestemmelse i vassdragsreguleringsloven § 3 nr. 2 ble opphevet idet bestemmelsen i forenklet form ble tatt inn i vassdragsreguleringsloven § 2. Ved en inkurie ble henvisningen til denne bestemmelsen i § 4 nr. 2 ikke rettet opp, slik at henvisningen til § 3 ble stående. Departementet foreslår derfor at dette nå rettes opp slik at det henvises til riktig bestemmelse, dvs. de grenser som er fastsatt i vassdragsreguleringsloven § 2 første ledd bokstav a - b.

Til endringene i vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 2 annet ledd og industrikonsesjonsloven § 2 tredje ledd nr. 13 sjette ledd

Første punktum i begge bestemmelser om fordelingen av konsesjonsavgiften mellom kommunene endres ved at ordlyden ”for 10 år ad gangen” fjernes.

Selv om bestemmelsene om standardisert 10-årssyklus fjernes, er det likevel behov for å ha rettslig adgang til å kunne foreta endringer i fordelingen, jf. punkt 4.1. Det foreslås som nytt annet punktum i begge bestemmelsene at ny fordeling kan foretas dersom det skjer endringer i reguleringer, overføringer, kommunegrenser eller annet som kan påvirke delingsresultatet. Departementet ønsker ikke å gi noen nærmere definisjon av hva som ligger i begrepet ”annet”, men det er et vilkår at det er inntrådt andre omstendigheter som i så fall kan påvirke delingsgrunnlaget i vesentlig grad. Konsesjonsmyndighetene kan enten selv ta initiativ til ny fordeling eller etter anmodning fra en utbyggingskommune eller en konsesjonær. Berørte kommuner kan for eksempel anmode om at nytt vedtak fattes på de grunnlag som nevnt i nytt annet punktum. I motsetning til et vedtak om ny fordeling, kan et avslag på krav om ny fordeling ikke påklages.

Til opphevelsen av vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 3 første ledd og endringene i § 16 nr. 4, nr. 5 og nr. 7

Vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 3 første ledd omhandler den mererstatning som skal tillegges verdien ved ekspropriasjon av eiendom eller eiendomsrettigheter ved tillatt vassdragsregulering, og foreslås opphevet.

I vassdragsreguleringsloven § 16 nr. 4, nr. 5 og nr. 7 finnes henvisninger til nr. 3 første ledd. Henvisningene foreslås opphevet.

Det vises for øvrig til punkt 4.2.

Til opphevelsen av vannressursloven § 51 annet ledd og § 52 annet punktum

Vannressursloven § 51 annet ledd omhandler den mererstatning som skal tillegges verdien av eiendommen ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon, og foreslås opphevet. Nåværende tredje, fjerde og femte ledd blir annet, tredje og fjerde ledd uten endringer for øvrig.

Vannressursloven § 52 annet punktum henviser til § 51 annet ledd. Bestemmelsen foreslås opphevet som konsekvens av opphevelsen av § 51 annet ledd.

Det vises til for øvrig til punkt 4.2.

Forslag
til lov om endringer i industrikonsesjonsloven,
vassdragsreguleringsloven og vannressursloven

I

I lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall mv. gjøres følgende endringer:

§ 2 tredje ledd nr. 13 sjette ledd skal lyde:

Avgiften til fylkeskommunene og til kommunene fordeles mellom disse innbyrdes etter bestemmelse av *Kongen*. *Dersom det skjer endringer i reguleringer, overføringer, kommunegrenser eller annet som i vesentlig grad kan påvirke delingsresultatet, kan ny fordeling foretas.* Avgiften avsettes særskilt for hver kommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av fylkestinget eller kommunestyret. Denne myndighet kan delegeres til annet kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Fondets midler skal i samsvar med vedtekter som er undergitt vedkommende departements godkjenning, fortrinnsvis anvendes til utbygging av næringslivet i distriktet. Departementet kan delegere myndigheten til å godkjenne vedtektene til fylkesmannen. Kommunen kan påklage fylkesmannens avgjørelse etter nærmere regler fastsatt av departementet. Vedtekter for fond under et beløp Kongen fastsetter, trenger ikke godkjenning.

II

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer gjøres følgende endringer:

§ 4 nr. 2 skal lyde:

2. Departementet eller den, som vil utføre en regulering, kan forlange avgjort ved skjøn om reguleringen vil medføre en økning av vandkraften, som overstiger den i § 2 første ledd bokstav a - b nævnte grænse, om flere vandfald hensigtsmæssig kan utbygges under ett, og om foretagendet vil være til skade eller ulempe for nogen almen interesse.

§ 11 nr. 2 annet ledd skal lyde:

Avgiften til fylkeskommunene og til kommunene fordeles mellom disse innbyrdes etter bestemmelse av *Kongen*. *Dersom det skjer endringer i reguleringer, overføringer, kommunegrenser eller annet som i vesentlig grad kan påvirke delingsresultatet, kan ny fordeling foretas.* Avgiften avsettes særskilt for hver kommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av fylkestinget eller kommunestyret. Denne myndigheten kan delegeres til annet kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Fondets midler skal i samsvar med vedtekter som er undergitt vedkommende departements godkjenning, fortrinnsvis anvendes til utbygging av næringslivet i distriktet. Departementet kan delegere myndigheten til å godkjenne vedtektene til fylkesmannen. Kommunen kan påklage fylkesmannens

avgjørelse etter nærmere regler fastsatt av departementet. Vedtekter for fond under et beløp Kongen fastsetter, trenger ikke godkjenning.

§ 16 nr. 3 første ledd oppheves. Nåværende § 16 nr. 3 annet ledd blir første ledd.

§ 16 nr. 4 første ledd første punktum skal lyde:

Hvis der ikke blir å erlegge godtgjørelse i henhold til § 13 og den samlede erstatning, som tilfaller grunneierne og rettighetshaverne ved et *reguleringsbasseng eller* som ville ha tilfalt dem under forutsetning av at de alle skulle hatt erstatning etter nærværende paragraf, ikke utgjør minst 1 krone for hver ved reguleringen av bassenget innvunnet naturhestekraft, beregnet etter reglene i § 2 tredje ledd, skal dog skjønnet forøke tillegget for enhver grunneier og rettighetshaver ved bassenget med inntil en så stor prosent, at erstatningen i alt svarer til det nevnte beløp for hver innvunnet naturhestekraft.

§ 16 nr. 5 første ledd første punktum skal lyde:

Ved skjønnet skal erstatninger for avståelse av og skade på eller ulempe for fast eiendom særskilt for hver eiendom fastsettes som en årlig erstatning dersom ikke erstatningen er mindre enn det minstebeløp som Kongen bestemmer.

§ 16 nr. 7 første ledd første punktum skal lyde:

Blir ekspropriasjon etter endelig ekspropriasjonsskjøn ikke iverksatt, skal den, som har opptatt skjønnet, foruten de etter § 20 ilagte omkostninger betale de grunneiere og rettighetshavere, som etter skjønnet ville fått erstatning, en godtgjørelse svarende til 5 pst. av verdien av de pålagte tiltak og arbeider og av de tilkjente erstatningsbeløp med tillegg etter *post 4*, men ikke i noe tilfelle mer enn 3.000 kroner til en enkelt grunneier eller rettighetshaver.

III

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

§ 51 annet ledd oppheves. Nåværende tredje, fjerde og femte ledd blir annet, tredje og fjerde ledd.

§ 52 annet punktum oppheves.

IV

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.