

Høringsnotat

Forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Olje- og energidepartementet fremmer i dette notatet forslag til endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall mv. (industrikonsesjonsloven) og lov av samme dato nr. 17 om vasdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven). I statsbudsjettet for 2014 (jf. Prop. 1 LS, Skatt, avgifter og toll 2014 side 188 og Innst. 3 S (2013-2014) side 59) ble det besluttet at statens Konsesjonsavgiftsfond skal avvikles, og at konsesjonsavgiftene skal omlegges til en sektoravgift. Dette høringsnotatet inneholder forslag til den lovmessige oppfølgingen av budsjettvedtaket.

Budsjettvedtaket og lovforslaget gjelder kun statens Konsesjonsavgiftsfond. Kommunenes konsesjonsavgifter berøres ikke. Det foreslås heller ingen endringer i grunnlaget og plikten til å innbetale konsesjonsavgifter til staten, herunder ingen endringer i avgiftenes størrelse.

2 Gjeldende rett og praksis

2.1 Rettslig grunnlag for statens konsesjonsavgifter

Det kreves konsesjon etter vassdragsreguleringsloven for vassdragsreguleringer. Etter industrikonsesjonsloven kreves konsesjon for erverv av eiendomsrett eller andre rettigheter til vannfall over lovens konsesjongrense på 4000 naturhesterkrefter. Både industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven inneholder regler om innbetaling av konsesjonsavgifter til staten og berørte kommuner. Det er kun konsesjonsavgiftene til staten som omtales i det følgende.

Bestemmelser om innbetaling av konsesjonsavgifter til et statlig fond fantes allerede i lov om vasdragsreguleringer av 1911. Bak fondets etablering lå en forsikringstankegang. Hensikten var å ha midler til øyeblikkelig disposisjon for å forebygge, erstatte eller avbøte tap, skader eller ulemper som følge av reguleringen, og som ikke var avhjulpet av de alminnelige konsesjonsvilkårene (typisk konsekvenser av ekstraordinære ulykkeshendelser), eller som ikke hadde vært gjenstand for erstatning ved ekspropriasjon. I 1911-loven var det presisert i lovteksten hvilke formål avgiftene skulle gå til.¹

¹ Paragraf 12 punkt 1 bokstav b i vassdragsreguleringsloven av 1911 lød: "Likeledes bør tilladelsen i almindelighet betinges av, at der erlægges en aarlig avgift til staten av ikke under 10 øre og ikke over 1 krone pr. naturhesterkraft, beregnet efter samme regler som under a) nævnt." Fondet skulle enten gå til "(...) dækning av utgifter, som paaføres staten som følge av reguleringer i henhold til tilladelse efter nærværende lov, eller som bidrag i anledning av saadanne reguleringer til kommuner, hvor de særskilte fond ikke strækker til, eller hvor saadanne fond ikke findes." Bokstav a gjaldt konsesjonsavgifter til kommunene, og fastsatte at "(...) avgiften avsættes særskilt for hver kommune til et fond, som efter kommunestyrets nærmere bestemmelse i paakommende tilfælde anvendes til at erstatte, forebygge og avhjelpe tap, skade eller ulempe av den i § 11 punkt 11 omhandlede art eller andre uforutseede uheldige følger eller virkninger av reguleringen, som ikke maatte være avhjulpet ved de i foregaaende paragraf opstillede betingelser, eller som ikke har været gjenstand for erstatning ved ekspropriation." Paragraf 11 punkt 11 ga adgang til å sette de vilkår i tillatelsen som i hver enkelte tilfelle ble funnet påkrevet for å forebygge skade eller ulempe for det offentlige eller private.

I vassdragsreguleringsloven av 1917 ble presiseringene av hvilke formål fondet kunne benyttes til tatt ut. I innstillingen fra spesialkomiteen om utferdigelse av en lov om vassdragsreguleringer, Indst. O. VI - 1917, uttales det på side 24 at for statens vedkommende burde begrensningene sløyfes, slik at loven kun foreskrev at avgiften skulle opplegges til et fond, som anvendes etter nærmere bestemmelse av Stortinget. Det ble pekt på at avgiften for eksempel skulle kunne brukes til innkjøp av vannfall eller til utbygging og regulering for statens regning.

Det følger av vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 1 første ledd at det i reguleringskonsesjoner skal settes vilkår om betaling av en årlig avgift til blant annet staten, beregnet etter den økning av vannkraften som er innvunnet ved reguleringen. Dette teoretiske kapasitetsbegrepet kalles kraftgrunnlag, og regnes i naturhestekrefter. Kraftgrunnlaget beregnes av Norges vassdrags- og energidirektorat (etter delegeringsvedtak fra departementet, senest vedtak av 14. september 2007) etter reglene i § 2 tredje ledd, jf. § 11 nr. 1 tredje ledd.

I 1917 ble det også gitt regler om konsesjonsavgifter i industrikonsesjonsloven. Det følger av industrikonsesjonsloven § 2 tredje ledd nr. 13 første ledd første punktum at konsesjonæren skal pålegges å betale en årlig avgift til blant annet staten, ”beregnet etter den gjennomsnittlige kraftmengde, som vannfallet etter den foretatte utbygging kan frembringe med den påregnelige vannføring år om annet”. Kraftgrunnlaget er større for konsesjoner etter industrikonsesjonsloven enn vassdragsreguleringsloven. Det følger av § 2 nr. 13 første ledd siste punktum at dersom det hviler årlige reguleringsavgifter på vannfallet, skal disse komme til fradrag i avgiftene etter industrikonsesjonsloven, slik at det ikke betales avgift for samme kraftmengde etter begge lovene.

Kraftverk med konsesjon etter vannressursloven pålegges også å betale konsesjonsavgift dersom midlere årsproduksjon er over 40 GWh, jf. vannressursloven § 19 annet ledd. I slike tilfeller fastsettes konsesjonsavgifter etter reglene i industrikonsesjonsloven § 2 tredje ledd nr. 13.

Konsesjonsavgiftens størrelse fastsettes ved å multiplisere kraftgrunnlaget for kraftverket med en avgiftssats. Avgiftssatsen har blitt fastsatt i konsesjonene. Nærmere regler om justering av konsesjonsavgifter er gitt i forskrift 4. desember 1987 nr. 945 om justering av konsesjonsavgifter, årlige erstatninger og fond mv. i medhold av vassdragslovgivningen.

2.2 Konsesjonsavgiftsfondet og disponeringen av det

Konsesjonsavgiftsfondet består av statens andel av innbetalte avgifter etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven. I 2013 var 111 kraftverkseiere forpliktet til å innbetale konsesjonsavgifter til staten. Fondskapitalen ved utgangen av 2013 anslås til om lag 50 millioner kroner. I Prop. 1 S (2013-2014) er det budsjettert med 149 mill. kroner i innbetalte konsesjonsavgifter i 2014.

I vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 2 første ledd er det fastsatt at ”Den avgift, som tilfaller staten, opplegges til et for det hele land felles fond, som anvendes etter nærmere bestemmelse av Stortinget.”

Industrikonsesjonsloven har ingen tilsvarende bestemmelse. Ved vedtakelsen av industrikonsesjonsloven fulgte det av § 26 siste ledd at tvangsmulkt og avgifter som etter loven tilfaller staten, skal "avsettes til fond, hvis anvendelse bestemmes av Stortinget". Paragraf 26 siste ledd ble opphevet ved lov 23. desember 1988 nr. 107 under henvisning til at det var overflødig, jf. Ot.prp. nr. 5 (1988-89) side 33. Etter departementets vurdering foreligger det ikke lenger noen føringer i industrikonsesjonsloven på at avgiftene skal avsettes i et fond.

Stortinget har fastsatt vedtekter for anvendelsen av Konsesjonsavgiftsfondet, jf. vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 2 første ledd. Vedtektene ble sist endret ved stortingsvedtak 9. juni 1982 (jf. St.prp. nr 107 og Innst. S. nr 298 (1981-82)). Det følger av vedtektene at NVE foretar innkrevingen av midlene.

Vedtektene punkt 2 fastsetter at Stortinget må gi særskilt samtykke for å belaste fondet med utgifter utover de punkter som er nevnt i vedtektene.

Det følger av vedtektene pkt. 4 at med Kongens samtykke kan det gis tilskudd for å "forebygge, erstatte eller avbøte skade som skyldes dambrudd, isgang, skadeflom eller andre ekstraordinære ulykkeshendelser som følge av vassdragsreguleringer eller elektriske anlegg for hvilke staten er ansvarlig, eller hvor statens hjelp anses påkrevd, uten at andre midler kan disponeres til formålet." Det er også en betingelse at hjelpen må ytes uten opphold, slik at ikke saken på forhånd kan forelegges Stortinget.

I punkt 5 i vedtektene er det fastsatt et rådighetsbeløp som departementet årlig kan anvende til:

- "Dekning av skadekrav i forbindelse med statens reguleringsanlegg i den utstrekning staten anses erstatningspliktig og kravene ikke kan dekkes av bevilgede anleggsmidler eller av inntekter fra anleggene.
- Undersøkelser over landets vasskraft.
- Innkjøp av vassfall.
- Forskningsarbeider og undersøkelser for å klarlegge skader som er forårsaket ved vassdragsreguleringer, kraftutbygginger og andre anlegg eller tiltak samt ved flom eller ekstraordinære hendelser i vassdragene, og for å klarlegge mulighetene for å bøte på slike skader.
- Tekniske og økonomiske forskningsarbeider og alminnelige undersøkelser for å fremme utnyttelsen av våre vassdrag og landets elektrifisering.
- Opplæring av personale til fordel for vassdragsutbyggingene og elektrifiseringene.
- Til opplysningsvirksomhet om forhold vedrørende utnyttelsen av vassdragene, elektrifiseringen og bruken av elektrisk energi. "

Det følger av vedtektene punkt 6 at departementet kan gi lån til kommuner til finansiering av tiltak som kommunen setter i verk og som har sammenheng med kraftutbygging eller vassdragsregulering i kommunen.

Fram til 1992 la Olje- og energidepartementet årlig fram en særskilt proposisjon for Stortinget om tildeling av midler fra Konsesjonsavgiftsfondet. Nå skjer dette i den ordinære budsjettproposisjonen, og inntektene inntektsføres i statsbudsjettet under Olje- og energidepartementet. Det vises til St.prp. nr. 30 og Innst. S nr. 74 (1990-91) som behandlet innlemmelsen av fondet i statsbudsjettet.

I St.prp. nr. 30 (1990-91) uttales det på side 3 at:

”Det er flere grunner for å gå gjennom organiseringen av dette området. For det første er Konsesjonsavgiftsfondets betydning redusert i forhold til de opprinnelige formålene som erstatninger og kredittformål. I tillegg skulle fondet bidra til elektrifiseringen av landet gjennom støtte til ulike formål. For det andre har det skjedd en gjennomgang av NVEs virksomhet. Denne gjennomgangen bør også få følger for administrasjonen av Konsesjonsavgiftsfondet. For det tredje skiller fondet seg fra ordinære statlige bevilgninger ved at midlene kanaliseres utenom statsbudsjettet. (...) Den viktigste oppgaven for fondet er å finansiere forskning og utredning innen vassdrags- og energispørsmål. Departementet gir ikke midler til vassdragsforskning ut over de som kommer fra fondet.”

Foruten bevilgninger til energi- og vassdragsforskning, har midlene fra fondet dekket flere oppgaver knyttet til NVEs forvaltningsansvar, slik som utredningspregede prosjekter, utviklingsarbeid knyttet til vassdragsregisteret og NVEs kartdatabaser, hydrologiske målestasjoner og Brelaboratoriet under Engabreen. Fondet har finansiert internasjonalt samarbeid, informasjon og opplæring knyttet til vannkraften. Det vises til St. Prop. nr. 30 (1990-91) for en nærmere gjennomgang av hva konsesjonsavgiftene har vært benyttet til.

Midlene fra fondet har også etter denne tid særlig blitt anvendt til forskning og utvikling knyttet til energi- og vassdragsområdet.

3 Departementets forslag

Det har blitt besluttet i statsbudsjettet for 2014 at Konsesjonsavgiftsfondet skal avvikles. Dette høringsnotatet utgjør den lovmessige oppfølgingen av budsjettvedtaket.

3.1 Avvikling av Konsesjonsavgiftsfondet

Departementet legger med dette fram forslag til endring av vassdragsreguleringsloven § 11 nr. 2 første ledd, slik at det ikke lenger vil være spesifisert i loven at konsesjonsavgifter skal betales inn til et fond som skal anvendes etter bestemmelse av Stortinget.

Forslaget innebærer ingen endringer i plikten til å betale konsesjonsavgifter eller størrelsen på de årlige avgiftene. Norges vassdrags- og energidirektorat skal som før forestå innkrevingen av konsesjonsavgiftene. Forslaget berører ikke ordningen med kommunenes konsesjonsavgifter.

Bakgrunnen for at fondet foreslås avviklet, er at det kan anses prinsipielt uheldig at statens inntekter føres inn i et separat fond, i stedet for å budsjetteres over statsbudsjettet

slik som andre avgifter til staten. Fondskonstruksjonen kompliserer det budsjettekniske. En fondskonstruksjon delvis på siden av statsbudsjettet bryter med de generelle prinsippene i bevilgningsreglementet om at statens inntekter skal budsjetteres direkte på statsbudsjettet.

3.2 Omlegging til sektoravgift

Ordningen med Konsesjonsavgiftsfondet har likhetstrekk med en sektoravgift. Avviklingen av fondet innebærer at konsesjonsavgiftene defineres som en sektoravgift. Sektoravgifter fastsettes av forvaltningen med hjemmel i lov, og er normalt øremerket til å finansiere utgiftene til bestemte formål på statsbudsjettet. Til forskjell fra gebyrer er imidlertid ikke betalingen av en sektoravgift motytelse for en spesifikk myndighetshandling. Sektoravgifter skiller seg også fra fiskalavgifter, som regnes som skatter i Grunnlovens forstand, og derfor vedtas av Stortinget ved årlige plenarvedtak etter Grunnloven § 75 bokstav a.

Forslaget innebærer at statens inntekter fra konsesjonsavgiftene øremerkes et bestemt formål/tiltak som kommer sektoren til gode og som det er rimelig å forvente at sektoren skal bidra til å finansiere. Det vises i denne sammenhengen til Finansdepartementets rundskriv R-112/2006 *Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger* punktene 3.2.1 nr. 1 og 3.2.2 om sektoravgifter. Formålene sektoravgiften skal brukes til å finansiere, må ha klar nok sammenheng med at det er vannkraftprodusenter og vassdragsregulanter som er pålagt avgiftsplikten.

Departementet foreslår at de overordnede formålene som statens konsesjonsavgifter skal anvendes til, angis i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Inntektene fra sektoravgiften skal over statsbudsjettet bidra til å finansiere forskning, utvikling, opplæring og informasjon innenfor vassdrags- og energisektoren. Dette er i tråd med langvarig praksis for disponeringen av fondsmidlene. Det foreslås at midlene særlig skal nyttes til formål relatert til vannkraft, overføring av energi og kraftmarkedet. Her inngår forvaltningsrettet forskning og utviklingsarbeid mv., slik som virkninger av inngrep i vassdrag og for hydrologi, kraftoverføring, energisystemet og kraftmarkedet.

I tillegg foreslås en adgang til at sektoravgiften i ekstraordinære tilfelle kan anvendes i forbindelse med å forebygge, erstatte eller avbøte skader som følge av, eller i forbindelse med, kraftutbygginger og reguleringer. Dette kan for eksempel være tilfelle ved behov for opprydning etter anlegg med uklare eierforhold. Det forutsettes at sektoravgiften ikke kan anvendes til å forebygge, erstatte eller avbøte skader som ikke har noen tilknytning til kraftutbygging/regulering. Midlene kan for eksempel ikke anvendes til generell flomforebygging uten slik tilknytning.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer ingen endringer i plikten til å innbetale konsesjonsavgifter eller størrelsen på beløpene som skal innbetales. Konsesjonsavgiftene vil etter forslaget utgjøre

en sektoravgift som inntektsføres under statsbudsjettets kap. 5582 Sektoravgifter under Olje- og energidepartementet, post 71 Konsesjonsavgifter fra vannkraftutbygging.

I forbindelse med avviklingen av Konsesjonsavgiftsfondet, må det tilrås for Stortinget at vedtektene oppheves.

5 Merknader til endringsforslaget

5.1 Merknader til endringene i industrikonsesjonsloven

Merknader til § 2 nr. 13 nytt syvende ledd

I forslaget til nytt syvende ledd blir det spesifisert i loven at statens konsesjonsavgifter skal bidra til finansiering av forskning, utvikling, opplæring og informasjon innenfor vassdrags- og energiområdet. Midlene skal særlig nyttes til formål relatert til vannkraft, overføring av energi og kraftmarkedet. Her inngår forvaltningsrettet forskning og utviklingsarbeid mv., slik som virkninger av inngrep i vassdrag og for hydrologi, kraftoverføring, energisystemet og kraftmarkedet.

I tillegg foreslås en adgang til at sektoravgiften i ekstraordinære tilfelle kan anvendes i forbindelse med å forebygge, erstatte eller avbøte skader som følge av, eller i forbindelse med, kraftutbygginger og reguleringer. Dette kan for eksempel være tilfelle ved behov for opprydning etter anlegg med uklare eierforhold. Det forutsettes at sektoravgiften ikke kan anvendes til å forebygge, erstatte eller avbøte skader som ikke har noen tilknytning til kraftutbygging/regulering.

5.2 Merknader til endringene i vassdragsreguleringsloven

Merknader til endringen av § 11 nr. 2 første ledd

Forslaget innebærer at det ikke lenger vil være spesifisert i loven at statens konsesjonsavgifter skal betales inn til et fond. I stedet blir det spesifisert hvilke tiltak konsesjonsavgiftene til staten skal bidra til å dekke. Avgiftene skal bidra til finansiering av forskning, utvikling, opplæring og informasjon innenfor vassdrags- og energiområdet. Midlene skal særlig nyttes til formål relatert til vannkraft, overføring av energi og kraftmarkedet. Her inngår forvaltningsrettet forskning og utviklingsarbeid mv., slik som virkninger av inngrep i vassdrag og for hydrologi, kraftoverføring, energisystemet og kraftmarkedet.

I tillegg foreslås en adgang til at sektoravgiften i ekstraordinære tilfelle kan anvendes i forbindelse med å forebygge, erstatte eller avbøte skader som følge av, eller i forbindelse med, kraftutbygginger og reguleringer. Dette kan for eksempel være tilfelle ved behov for opprydning etter anlegg med uklare eierforhold. Det forutsettes at sektoravgiften ikke kan anvendes til å forebygge, erstatte eller avbøte skader som ikke har noen tilknytning til kraftutbygging/regulering.

Forslag til lov om endring i industrikonsesjonsloven

I

I lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall mv. (industrikonsesjonsloven) gjøres følgende endring:

§ 2 tredje ledd nr. 13 nytt syvende ledd skal lyde:

Avgiften til staten skal bidra til finansiering av forskning, utvikling, opplæring og informasjon innenfor energi- og vassdragsområdet. Avgiften til staten kan i ekstraordinære tilfelle bidra til å dekke utgifter ved å forebygge, erstatte eller avbøte skader som følge av, eller i forbindelse med, kraftutbygginger eller reguleringer.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Forslag til lov om endring i vassdragsreguleringsloven

I

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) gjøres følgende endring:

§ 11 nr. 2 første ledd skal lyde:

Avgiften til staten skal bidra til finansiering av forskning, utvikling, opplæring og informasjon innenfor energi- og vassdragsområdet. Avgiften til staten kan i ekstraordinære tilfeller også bidra til å dekke utgifter ved å forebygge, erstatte eller avbøte skader som følge av, eller i forbindelse med, kraftutbygginger eller reguleringer.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.