

Ot.prp. nr. 66

(2008–2009)

Om lov om endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven (utleie av vannkraftproduksjon mv.)

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 3. april 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår at det skal være adgang for eiere av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter til å leie ut kraftverk og tilhørende anlegg. Slik utleie av vannkraftproduksjon kan foretas for en periode inntil 15 år. Det er i dag adgang til å sette bort den fysiske driften av kraftproduksjon til driftsoperatører. Denne muligheten blir videreført og lovfestet.

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

Det foreslås også innført bestemmelser i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven som gir vassdragsmyndighetene mulighet til å kunne pålegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

Departementet varslet i Ot.prp. nr. 61 (2007-2008) at det skulle legges frem 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 (2007-2008) ba Energi- og miljøkomiteen departementet om å foreta en bredere vurdering av fylkeskommunenes langsiktige disposisjonsretter.

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

2.1 Høringen

Olje- og energidepartementet sendte forslagene om endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven på høring 7. januar 2009. Høringsforslaget ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

- Samtlige departementer
- Samtlige fylkeskommuner
- Samtlige fylkesmenn
- Akademikerne
- Bedriftsøkonomisk institutt
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Econ Pöyry
- EFTA Surveillance Authority
- EL og IT Forbundet
- Energibedriftenes Landsforening
- Energiveteranene

- Finnmarkseiendommen
- Foreningen for norsk småkraftverk
- Forum for strategisk nettutvikling
- Industri Energi
- KS Bedrift
- Kommunenes Sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Kredittilsynet
- Landsorganisasjonen i Norge
- Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
- Miljøstiftelsen Bellona
- Natur og Ungdom
- Norsk sivilingeniørers forening
- Norges Ingeniørorganisasjon
- NTNU
- Nordisk Institutt for Sjørett
- Norges Bonde- og småbrukarlag
- Norges Bondelag
- Norges handelshøyskole
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norges skogeierforbund
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Norsk Industri
- Norske Energikjøperes Interesseorganisasjon
- NORSKOG, Norsk Skogbruksforening
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Oslo Børs
- Politiske partier
- RIF Forening for rådgivende ingeniørfirmaer
- Samarbeidende Kraftfylker
- Samarbeidsrådet for naturvernsaker
- Sametinget
- Samfunns- og næringslivsforskning
- Småkraftforeninga
- Statistisk sentralbyrå
- Statskog SF
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Tromsø
- Vassdragsregulantenenes fagforum

Høringsforslaget ble lagt ut på departementets hjemmeside med en åpen invitasjon til å avgi uttalelse. Det er i alt kommet inn 52 uttalelser til høringsforslaget. Departementet har mottatt følgende 38 realitetsuttalelser, som også er lagt ut på departementet internettider:

Folkevalgte organer (8):

- Akershus fylkeskommune
- Buskerud fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune

- Oslo kommune
- Sametinget
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Troms fylkeskommune

Statlige organer (6):

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Finansdepartementet
- Fylkesmannen i Oppland
- Justis- og politidepartementet
- Konkurransetilsynet
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Nærings- og interesseorganisasjoner (13):

- Buskerud Nei til EU
- El- og IT forbundet
- Energibedriftenes Landsforening (EBL)
- Energibrukerne – Norske Energibrukeres Forening
- Energiveteranene
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK)
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Skogeierforbund
- Norsk Industri
- Samarbeidende kraftfylker
- TEKNA (Teknisk-naturvitenskapelig forening)

Selskaper (9):

- Agder Energi Produksjon AS
- Alcoa Norway
- BKK AS
- E-CO Energi AS
- Elkem ASA
- Norsk Hydro ASA
- Statkraft AS
- TrønderEnergi Kraft AS
- Vattenfall AB

Andre (2):

- Finnmarkseiendommen (FeFo)
- Osvald Medhus

Følgende 14 organisasjoner og institusjoner har avgitt høringsuttalelser og opplyst at de ikke har merknader til høringsutkastet:

Statlige organer (13):

- Barne- og likestillingsdepartementet
- Datatilsynet
- Forsvarsdepartementet
- Fornying- og administrasjonsdepartementet
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Kredittilsynet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Utenriksdepartementet

Andre (1):

- Handelshøyskolen BI i Oslo

2.2 Høringsinstansenes syn

Oppsummeringen er fordelt på ulike temaer. Flere interesseorganisasjoner har gitt uttrykk for de samme synspunkter som enkeltmedlemmer. Departementet har i disse tilfellene som utgangspunkt nøydd seg med å vise til interesseorganisasjonenes uttalelser.

Generelt

De fleste høringsinstansene er positive til en utleieordning. Det blir vist til at utleie kan være en fleksibel løsning blant annet for kommuner og et alternativ til salg av kraftverk. Flere viser til at begrensninger i utleieregelverket kan gjøre ordningen mindre interessant. Disse høringssvarene anfører at EØS-retten ikke medfører så sterke begrensninger på en utleieordning som departementet har lagt opp til.

Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) og *EL & IT Forbundet* går i mot at det skal åpnes for utleie. Som overordnet argumentasjon blir det vist til at evigvarende utleie kan undergrave konsolideringsmodellen og formålet om offentlig eierskap. EFTA-domstolen stilte krav om at det offentlige eierskapet fullt ut må være gjennomført og ikke bare for en overveiende del. Disse høringsinstansene peker på at målsettingene med utleie i hovedsak kan oppnås ved langsiktige kraftkontrakter. Subsidiært mener *LVK* at bare offentlige leietakere skal få adgang til å leie vannkraftproduksjon.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener utleiemuligheten bør begrenses til en kundekrets som har et kontinuerlig og jevnt forbruk, der kraften

kan reguleres i samsvar med hensynet til forsyningssikkerheten.

Samarbeidende kraftfylker, en interesseorganisasjon for 13 fylkeskommuner, mener at kraftverk som er viktige for nasjonal kraftforsyning og leveringssikkerhet ikke bør kunne leies ut.

Utleieperiode

De fleste uttalelsene tar til orde for en lengre utleieperiode, og mange foreslår en utleieperiode på inntil 30 år. Det vises til at en slik lengde gir bedre forutsigbarhet og fleksibilitet. I tillegg påpekes det at det er betydelige kostnader knyttet til å inngå leiekontrakter og til å gjøre seg kjent med vassdraget og kraftverkene.

Energibedriftenes Landsforening (EBL), *Norsk Industri* og *Norges Skogeierforbund* ønsker også at leietaker bør ha mulighet for å inngå opsjonsavtaler om forlengelse av leieavtalen for eksempelvis ytterligere en periode på 10-15 år.

EL & IT Forbundet mener det bør være en total lengde på utleieperioden, eksempelvis 15 år pluss 10 år før eier igjen må overta driften av kraftverkene.

LO og *Hydro* mener at det i alle fall bør innføres en unntaksbestemmelse ved overdragelse av kraftverk som hjemfaller som åpner for tilbakeleie for minimum 30 år.

Samarbeidende kraftfylker mener at det bør åpnes for en utleieperiode på inntil 30 år der dette er nødvendig for å finansiere etablering av en medeierskapsposisjon.

Ansvar og organisatoriske krav

De fleste høringsinnspillene peker på at departementets forslag om at eier og leietaker må inneha overlappende kompetanse ikke vil være samfunnsøkonomisk optimalt. Flere peker også på at utformingen av utleiebestemmelsene må sees i sammenheng med de foreslåtte endringene i energiloven og forslaget til ny forskrift om krav til kompetanse for konsesjonærer etter energiloven. Kravet om dobbeltbemanning kan gi uklare ansvarsforhold opp mot offentlige myndigheter. *EBL* viser blant annet til at vannressursloven § 5 stiller opp en generell aktsomhetsplikt for alle som opererer i vassdrag. Det bør derfor ikke stilles omfattende krav til at eier også må ha slik kompetanse.

EBL mener en godkjenningsordning av leietaker og driftsoperatør må bygges på objektive vilkår knyttet til kompetanse og sikkerhet. *Statkraft* mener det bør vurderes om en meldeplikt er tilstrekkelig for driftsoperatører i stedet for en godkjen-

ningsordning. *EBL* åpner for at det kan innføres en regel om at eier av kraftverket skal være solidarisk ansvarlig med leietaker for at denne oppfyller de operative forpliktelser etter konsesjonen og lovgivningen for øvrig.

EBL mener videre at det formelle ansvaret bør ligge hos eier mens leietaker bør ha ansvaret for den operative driften av anleggene. Begrunnelsen er at det er leietakeren som styrer anlegget og også har risikoen for nedbørsvariasjoner. Den nærmere funksjonsfordelingen mellom eier og leietaker bør ikke reguleres i detalj, men være et spørsmål som avgjøres mellom partene.

Skatt

Flere av innspillene gir uttrykk for at det kan være problematisk at grunnrenteskatten fastsettes på grunnlag av spotprisen og ikke til leieavtalens faktiske pris. Det finnes en del unntak fra denne hovedregelen i gjeldende skattelovgivning som eksempelvis for fastsetting av pris på konsesjonskraft og under visse omstendigheter for kraft som forbrukes i egen produksjonsvirksomhet. Det fremgår av de samme høringsuttalelsene at disse unntakene bør videreføres og utvides slik at leievederlaget legges til grunn ved beregning av grunnrenteinntekten.

EBL viser til at det normalt gis fradrag i grunnrenteinntekten for driftskostnader og innmatingstariffer mv. for de enkelte kraftverkene. Det må tas stilling til hvordan dette stiller seg når eier er ansvarlig for grunnrenteskatten, mens leietaker har ansvaret for driftskostnadene.

Formelle krav til inngåelse av utleieavtaler

Flere kraftselskaper reiser spørsmål om et krav til åpen anbudskonkurranse kan begrense inngåelsen av utleieavtaler. Videre reises det spørsmål om ordningen vil kreve at det skal holdes åpen anbudskonkurranse der et selskap skal være driftsoperatør for et kraftverk eid av et annet selskap i samme konsern. *Statkraft* mener at det ved utleie ikke bør være andre regler enn det som gjelder for de ulike aktørers kjøp av varer og tjenester, herunder forskrift om innkjøp i forsyningssektorene.

EBL ber departementet presisere om utleie av kraftverk omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser. Hvis det er tilfelle, må det gjøres rede for hvorfor både utleie og driftsoperatørutsetting omfattes, om kravene gjelder både offentlige og private aktører og hvor dette i tilfelle er forankret.

EBL viser til at det er mulig å selge et kraftverk og inngå langsiktige kraftavtaler uten anbud. På

denne bakgrunn stilles det spørsmål ved nødvendigheten av å innføre særskilt strenge krav i forbindelse med utleie.

EBL har også problemer med å se at kravene skal gjelde for driftsoperatørtjenester. De foreslåtte bestemmelsene har heller ikke noe unntak for avtaler innenfor konsernforhold slik man har i de ordinære innkjøpsforskriftene.

Medeierskap

EBL ønsker at muligheten til å erverve medeierskap til vannkraftproduksjon ikke bare må gjelde for tidsubegrensede avtaler, men også for tidsbegrensede avtaler. Det vil være i samsvar med den tidligere ordningen for langsiktige disposisjonsretter som åpnet for tidsbegrensede avtaler.

Samarbeidende kraftfylker ber departementet presisere at et fylke med en medeierskapsposisjon også vil ha anledning til å leie ut produksjonen i inntil 15 år. *Samarbeidende kraftfylker* mener videre at det i forbindelse med konsesjonssøknader skal konsesjonssøker på forhånd avklare om fylket der vannfallet ligger ønsker direkte deleierskap til vannfallet, kraftverket eller kraftforetaket eller medeierskap til kraftproduksjon.

Troms fylkeskommune mener det er viktig at regioner som får belastning ved naturinngrep også får en del av verdiskapningen eksempelvis ved medeierskap til vannkraftproduksjon i statlige kraftutbygginger eller mulighet til å kjøpe seg inn i statlig eide kraftverk.

Diverse andre problemstillinger om utleie

EBL ber departementet presisere virkningen av bestemmelsen om en sikkerhetsventil i alle avtaler dersom ordningen blir kjent EØS-stridig. Flere av høringsinstansene krever at staten må ta det hele og fulle ansvar dersom det skulle vise seg at ordningen er i strid med EØS-avtalen.

Konkurransetilsynet presiserer at en leieavtale for vannkraftproduksjon vil kunne omfattes av meldeplikt, og eventuelt inngrep fra konkurransemynighetene.

Statkraft mener det bør åpnes for utleie av ikke-utbygde vannfall (rå vannkraft) til offentlige eiere.

Finnmarkseiendommen (FeFo)

Sametinget og *Finnmarkseiendommen* mener at FeFo bør få status som en offentlig eier etter industrikonsesjonsloven på linje med statsforetak, kommuner og fylkeskommuner. Formålet med FeFo er at Finnmarks naturressurser skal forvaltes til beste

for fylkets innbyggere. Tilsvarende formål følger av industrikonsesjonsloven § 1 om at landets vannkraftressurser tilhører og forvaltes til beste for allmennheten. FeFo har også en begrenset disposisjonsadgang som skiller organet fra andre private grunneiere.

Sametinget ser det som viktig å følge opp finnmarkslovens intensjoner når det gjelder FeFos stilling slik at denne ikke blir dårligere enn den stilling Statskog SF hadde før vedtakelsen av finnmarksloven. Sametinget viser til at FeFo har en rekke trekk til felles med offentlige organer, og at man forvalter fellesskapets interesser med et politisk valgt styre.

Sametinget og *Finnmarkseiendommen* mener at FeFos muligheter til erverv av konsesjonspliktige vannfall ikke bør innskrenkes til Finnmark, men gjelde generelt over hele landet. Det blir vist til at det ikke er noen avgrensinger i geografiske områder for offentlige eieres adgang til å kunne få konsesjon for erverv av vannfall.

Troms fylkeskommune mener det ikke er hensiktsmessig å endre Finnmarkseiendommens rettslige stilling når det gjelder erverv etter industrikonsesjonsloven.

Overtredelsesgebyr

EBL mener at overtredelsesgebyr bør forbeholdes graverende eller gjentatte overtredelser, og at en slik forutsetning bør fremgå av lovteksten eller forarbeidene. *EBL* vil presisere at et overtredelsesgebyr vil bli oppfattet som en svært alvorlig sanksjon.

Fylkesmannen i Oppland mener at størrelsen på overtredelsesgebyrene må settes tilstrekkelig høyt i forhold til gevinsten av overtredelsen som utløser gebyret.

3 Utleie av kraftverk og tilhørende anlegg

3.1 Tidligere utleieordning med bruksrettskonsesjon

Tidligere kunne utleie av ikke-utbygde vannfall skje gjennom ordningen med bruksrettskonsesjon etter de dagjeldende bestemmelsene i 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 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 tilfellene hvor leietakeren leide vannfallet for utbygging i egen regi og i tilfellene hvor allerede utbygde vannfall ble leid, måtte bruksrettskonsesjonæren søke om eller få overført tilknyttede reguleringskonsesjoner. Bruksrettskonsesjonæren var dermed ansvarlig overfor offentlige myndigheter ikke bare i henhold til vilkårene i bruksrettskonsesjonen, men også i henhold til de vilkårene som var satt i reguleringskonsesjonen, tillatelse etter vannressursloven eller tidligere vassdragslovgivning.

Bestemmelsene i industrikonsesjonsloven som åpnet for erverv av bruksrettskonsesjoner og den tilhørende bestemmelsen om fortrinnsrett 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, og som styrket prinsippet om offentlig eierskap til vannkraften innenfor rammene av EØS-avtalen.

Departementet legger til grunn at EØS-retten vil legge føringer på den nærmere utformingen av utleieordningen. Ordningen må utformes slik at så vel offentlige selskaper som private innenlandske og utenlandske selskaper gis mulighet til å inngå leiekontrakter på like vilkår. Utleieordningen må videre utformes slik at den 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 inngås for tidsbegrensede perioder.

Etter departementets syn er den utleieordning som foreslås i denne proposisjonen fullt forenlig med EØS-avtalen. Det avgjørende etter konsolideringsmodellen er å sikre og styrke det offentlige eierskapet til vannkraftressursene. Dette er ikke til hinder for at vannkraftproduksjon leies ut gjennom tidsbegrensede avtaler, så lenge dette skjer innenfor rammene av den offentlige eiers konsesjon og ansvar. En slik modell innebærer at det etableres et eget marked, adskilt fra selve eierskapet til vann-

kraften, noe som i seg selv vil være positivt i et EØS-rettslig perspektiv.

For at leieavtalen skal ha en reell tidsbegrensning kan det ikke avtales opsjoner eller fortrinnsretter for nye leieperioder ut over den maksimale leietiden, siden slike retter i realiteten kan innebære en lengre leieperiode.

Utleie av vannkraftproduksjon vil være underlagt de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen. I høringsutkastet kom dette til uttrykk i § 5 fjerde ledd. Bestemmelsen må anses som overflødig og tas derfor ut. Avtaler om utleie av vannkraftproduksjon og avtaler om driftsoperatørskap vil reguleres av det til enhver tid gjeldende regelverk og de grunnleggende prinsippene etter EØS-avtalen.

Utleie av kraftverk og tilhørende anlegg omfattes ikke av regelverket om offentlige anskaffelser. Avtaler med driftsoperatør om drift og vedlikehold av kraftverk og tilhørende anlegg er derimot omfattet av dette regelverket.

Statsstøtteregelverket vil uansett gjelde både ved utleie av kraftverk og tilhørende anlegg og for driftsoperatøravtaler.

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. Etter lovendringen i september 2008 kan ikke private erverve konsesjonspliktige vannfallsrettigheter direkte, og heller ikke erverve mer enn 1/3 i vannfalleiende selskaper. 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 av kraftverkene. For eksempel kan utleie være et alternativ til salg for kommuner som ønsker å videreføre eierskap til kraftproduksjon i tilfeller hvor disse ikke ønsker usikkerheten ved selv å omsette kraft i markedet. Eksempelvis vil kommuner og fylkeskommuner 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 kraftverk og tilhørende anlegg 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 eieren der-

for ha alt konsesjonsrettslig ansvar. Det medfører at eier 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 konsesjonsmyndighetene å fastsette grensen for hvor stor bemanning og kompetanse eier må inneha.

3.4 Lengden på leieperioden

Leieperiodens lengde er et viktig element i en utleieordning.

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

6

Realrente etter skatt

Tidshorisont	3 pst.	4 pst.	5 pst.	6 pst.
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 et kraftverks nåverdi ligger innenfor en 30-årsperiode. Et leiemarked innenfor en 30-års tidshorisont innebærer at om lag 70 prosent av kraftverkets verdi omsettes. Ved kortere tidshorisont enn 30 år faller den relative nåverdien raskt i forhold til et salg.

I forbindelse med utleie vil det være kostnader, 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 kostnadene 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.

Formålet ved konsolideringsmodellen er å sikre og styrke det offentlige eierskapet. Dette tilsier at utleieperiodene ikke bør være for lange, siden styringen av kraftverk og tilhørende anlegg er en sentral funksjon ved eierskapet. Eksempelvis vil lange leiekontrakter binde opp fremtidige kommunestyre og fylkesting. Det er ikke gitt at disse organer i fremtiden nødvendigvis vil ønske samme løsning for eierskap og kraftdisponering som da leieavtalen ble inngått.

Mange høringsinnspill har tatt til orde for en utleieperiode inntil 30 år. Noen har også foreslått en leieperiode på 40 år eller opp mot 50 år. Det blir i hovedsak vist til de samme argumentene som departementet peker på ovenfor.

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 inntil 15 år. Slike avtaler kan inngås for kortere perioder eller for perioder til og med 15 år.

LO og Norsk Hydro har under forutsetning av at departementet går for utleie i inntil 15 år krevd unntak for utleie av kraftverk i forbindelse med at kraftverk hjemfaller. Tilsvarende unntak har *Samarbeidende kraftfylker* gitt uttrykk for i forbindelse med finansiering av en medeierskap til vannkraftproduksjon. Departementet ønsker enhetlige regler for alle utleierye og leietakere. I tillegg kan det svekke konsolideringsmodellens konsistens ved å tillate utleie i lengre perioder i spesielle tilfeller.

3.5 Driftsoperatør

I § 5 første ledd foreslås det å lovfeste dagens ordning med driftsoperatør. En driftsoperatør utfører arbeid uten ansvar for hva slags økonomiske resultater kjøringen av kraftverket gir. Kraftverkseier kan i dag inngå avtale om ytelse av nærmere angitte 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 kraftverk og tilhørende anlegg.

3.6 Utleie av kraftverk og tilhørende anlegg

Frem til lovendringen av industrikonsesjonsloven i september 2008 var hovedregelen ved utleie at leietaker (bruksrettskonsesjonær) hadde alt ansvar opp mot offentlige myndigheter. Forslaget til ny utleieordning under konsolideringsmodellen innebærer at det tidligere hovedprinsippet endres slik at det nå skal være eier som i utgangspunktet skal ha dette ansvaret slik at eiers posisjon i utleieperioden sikres.

Leiereglene vil komme til anvendelse for enhver som eier utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter etter industrikonsesjonsloven § 1 annet ledd, og som ønsker å leie ut kraftverk og tilhørende anlegg som utnytter slike rettigheter. Videre vil reglene gjelde uavhengig av om det er gitt ervervskonsesjon for vannfallet etter industrikonsesjonsloven eller ikke, og uavhengig av nasjonalitet, organisasjonsform mv.

Eier må ha den styring som er nødvendig for å kunne oppfylle sine lov- og konsesjonspålagte forpliktelser. Leietaker gis adgang til å disponere produksjonen innenfor eiers rettigheter og konsesjoner, men skal drive kraftverket for egen regning og risiko.

Eiers ansvar overfor myndighetene vil blant annet omfatte manøvrering av vassdraget og eventuelle magasin, overholdelse av naturforvaltningsvilkår og den tekniske tilstanden til kraftstasjonen og eventuelle reguleringsanlegg. Brudd på offentlig-rettslige bestemmelser kan gi grunnlag for tvangsmulkt eller andre sanksjoner mot eieren. Eieren må sørge for ressurser, ansatte, kompetanse og beredskap for å ivareta sitt ansvar. Dette innebærer at eier må ha inngående kjennskap til vassdragsanleggets tekniske stand og kompetanse til å gjennomføre nødvendige tiltak i forbindelse med ulykker, skader og andre ekstraordinære situasjoner.

Flere av høringsuttalelsene viser til at departementet har stilt for strenge krav til eiers ansvar og egenkompetanse ved utleie. Det blir pekt på at siden leietaker står for den daglige driften, bør for eksempel leietaker også ha ansvaret for manøvreringsreglementet. Departementet vil vise til at det er en overordnet målsetting at eieren skal ha det konsesjonsmessige ansvaret, og eieren bør dermed også ha egen vassdragsfaglig kompetanse.

Det vil være behov for å stille nærmere krav til hvilken organisasjon og kompetanse eieren selv må inneha ved utleie. I tillegg vil det kunne stilles krav til kompetanse for leietakere og driftsoperatører, 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.

I det videre forskriftsarbeidet vil departementet se kravet til eiers egen kompetanse i sammenheng med forskriftsarbeidet etter energiloven § 3-4 nr. 5 om nærmere bestemmelser om konsesjonærens organisasjon og kompetanse, kompetanse hos den som overlates driftsoppgaver og bestemmelser som regulerer bortsetting av drift.

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.

Dersom det foretas investeringer må eier inn-

hente de nødvendige konsesjoner. Eieren bør sikre seg rom i avtalen for å kunne gjøre slike investeringer i løpet av leieperioden.

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 og skatter, herunder grunnrente- og naturressurskatt fra kraftverket. Mange av høringssvarene har vist til at det kan oppstå betydelige skattemessige utfordringer for partene i en leiekontrakt, særlig med hensyn til grunnrenteskatt.

Departementet vil i denne forbindelse presisere at det er opp til eier og leietaker å bestemme hvordan leieavtaler skal utformes, herunder prismekanismer. Grunnrenteskatt beregnet ut fra spotmarkedspriser vil ikke være til hinder for at selskapene fritt kan inngå utleieavtaler til faste priser for deler eller hele kraftvolumet, jf. avsnitt 2.3.9 i St.prp. nr. 1 (2006-2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtaket.

Høringssvarene stiller også spørsmål knyttet til konsesjonskraft og driftskostnader, innmatningstariffer mv. i beregningen av grunnrenteskatt. Departementet viser til at tilordning av kostnader knyttet til kraftproduksjon mellom eier og leietaker må løses etter gjeldende skatteregler. Høringssvarene ber også om enkelte endringer i reglene om beskatning av grunnrenteinntekt. Departementet viser til at eventuelle endringer ikke kan vurderes isolert fra de generelle skattebetingelsene som kraftsektoren er underlagt, herunder reglene om beregning av grunnrenteinntekt.

En leietaker har mulighet til bare å ta den kommersielle risikoen for drift av kraftverket, mens eksempelvis eieren fortsatt utfører teknisk drift og vedlikehold. Eieren kan sette ut driften til en driftsoperatør, jf. forslaget til § 5 første ledd.

Departementet foreslår at fremleie ikke tillates, fordi det kan svekke eiers kontroll med leietaker og på den måten rukke ved innholdet i det offentlige eierskapet.

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

Dersom det mot formodning skulle vise seg at leieavtaler inntil 15 år medvirker til at den grunnleggende eierreguleringen i vannkraftsektoren er uforenlig med EØS-retten, må lovverket og inngåtte leieavtaler endres eller straks opphøre. Alle leie-

kontrakter skal derfor ha en bestemmelse om dette dersom leiereguleringen skulle bli kjent EØS-stridig. Dette kravet vil følge av forskriften som vil bli fastsatt i medhold av § 5 fjerde ledd.

4 Medeierskap til vannkraftproduksjon

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

I Innst.O. nr. 78 (2007-2008) side 10 ba flertallet i Energi- og miljøkomiteen Regjeringen 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 kraftutbygginger 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 1999, jf. Ot.prp. nr. 19 (1998-99). Det samme gjaldt langsiktig utleie av denne disposisjonsretten. Lovendringen i 1999 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 direkte eierskap i selskapet.

Samarbeidende kraftfylker 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 dette selskapets driftsorganisasjon kunne drifte kraftverket uten 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 medeierskapsavtaler til vannkraftproduksjon igjen bør tillates. Slike tidsubegrensede avtaler for offentlige eiere som eksempelvis fylkeskommunene vil i praksis være det samme som et eierskap. Innehaveren av medeierskap blir belastet med de samme utgiftene som om han hadde hatt en direkte eierandel. Til tross for at innehaveren av medeierskap ikke får grunnbokshjemmel som deleier, kan medeierskapsretten pantsettes.

Departementet vil presisere at det ikke åpnes for den tidligere ordningen med erverv av langsiktige disposisjonsretter som er tidsbegrensede, fordi slike avtaler ikke kan likestilles med et eierskap. Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det skal gå frem av lovteksten i § 4 tredje ledd nytt annet punktum at offentlige eiere bare kan erverve tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon.

Medeierskapsordningen må være i samsvar med konsolideringsmodellen og EØS-rettens krav.

Erverv av tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon, både nye og eksisterende retter, vil reguleres av § 4 tredje ledd nytt annet punktum, mens erverv av eksisterende langsiktige disposisjonsretter som er tidsbegrensede vil reguleres av § 4 tredje ledd første punktum. Etter første punktum er erverv av eksisterende tidsbegrensede disposisjonsretter forbeholdt offentlig eiere i forbindelse med omorganisering eller liknende. I første punktum foreslås det at lovteksten endres slik at bestemmelsen bare gjelder for tidsbegrensede langsiktige disposisjonsretter.

Samarbeidende kraftfylker har vist til at fylkeskommuner som har medeierskap til vannkraftproduksjon også må ha rett til å leie ut sitt medeierskap. Samarbeidende kraftfylker mener at innehaver av tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon må likestilles med eier av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter i forslaget til § 5. Ettersom medeierskap til vannkraftproduksjon

langt på veg kan likestilles med faktisk eierskap vil departementet åpne for at innehaver av tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon kan leie ut sin andel.

Medeierskap til vannkraftproduksjon gir ikke innehaveren rett til å drive kraftverket, men en rett til å styre hvordan produksjonen tilknyttet medeierskapet skal utøves. Ved utleie av medeierskap til vannkraftproduksjon vil det bare være tale om økonomisk utleie.

Samarbeidende kraftfylker har fremmet forslag om at det i forbindelse med konsesjonssøknader skal avklares på forhånd om vertsfylket ønsker direkte deleierskap i det vannfalleiende selskap eller medeierskap til vannkraftproduksjon. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å innføre særlige saksbehandlingsregler for fylkeskommuners erverv av deleierskap og medeierskap til vannkraftproduksjon.

5 Finnmarkseiendommen

I høringsnotatet ba departementet om synspunkter til spørsmålet om Finnmarkseiendommen bør få status som offentlig eier etter industrikonsesjonsloven. Offentlige eiere etter industrikonsesjonsloven er statsforetak (SF), norske kommuner og fylkeskommuner. Etter gjeldende regelverk regnes Finnmarkseiendommen som en privat eier.

I likhet med *Finnmarkseiendommen* mener *Sametinget* at Finnmarkseiendommen bør få status som offentlig eier. Formålene til finnmarksloven og industrikonsesjonsloven om forvaltning til beste for samfunnet er sammenfallende. Det blir også vist til at Statskog SF er en offentlig eier og at Finnmarkseiendommen ikke bør stilles dårligere enn sin rettsforgjenger.

Det har vært avholdt konsultasjonsmøte med Sametinget i samsvar med avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget om spørsmålet. Møtet ble holdt på administrativt nivå. *Sametinget* viste til at det er viktig at Finnmarkseiendommen får status som offentlig eier slik at den samiske befolkningen sikres en andel i verdiskapingen av fremtidig kraftproduksjon. Sametinget viste videre til at av hensyn til likebehandling med andre offentlige eiere og for å unngå uhensiktsmessig avgrensninger, bør ikke Finnmarkseiendommens ervervsmuligheter begrenses til Finnmark.

Det ble ikke oppnådd enighet under konsultasjonsmøtet.

Dersom det åpnes for å gi andre rettssubjekter samme status som dagens offentlige eiere etter in-

industrikonsesjonsloven, kan det undergrave det offentlige eierskapet og konsolideringsmodellen.

Finnmarkseiendommen gis ikke status som offentlig eier etter industrikonsesjonsloven.

Finnmarkseiendommen kan etter industrikonsesjonsloven § 4 leie ut sine vannfall som benyttes i eksisterende kraftproduksjon i Finnmark. Utleie av vannfall under lovens konsesjonsgrense kan skje uten hinder av industrikonsesjonslovens begrensninger. Departementet vil også presisere at Finnmarkseiendommen kan bygge ut sine egne fall selv om disse er over konsesjonsgrensen. Finnmarkseiendommen kan som andre private eiere etter industrikonsesjonsloven erverve inntil 1/3 i offentlige eide selskaper.

6 Overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven

Departementet foreslår at det innføres bestemmelser i i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven som gir hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven.

Bestemmelser om overtredelsesgebyr ble innført i energiloven ved lov av 19. desember 2003 nr. 131. Hensynet til en enhetlig energi- og vassdragslovgivning og et effektivt og nyansert sanksjonssystem tilsier at vassdragsreguleringsloven og vannressursloven nå får tilsvarende bestemmelser. Bedre sanksjonssystemer skal bidra til at eksisterende bestemmelser i lov, forskrift og konsesjonsvilkår etterleves av aktørene, og til at formålet med bestemmelsene dermed nås.

Departementet viser til Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff», som blant annet omhandler overtredelsesgebyr. 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 nødvendige endringer i sektorlovgivningen bør gjøres uavhengig av dette arbeidet, og eventuelt evalueres senere i oppfølgingen av utvalgets lovforslag. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se noen grunn for å avvente et forslag om å innføre bestemmelser om overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

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. Den europeiske

menneskerettighetskonvensjonen forbyr at alle forhold som allerede er straffet, straffes på nytt. Konvensjonen har på den annen side ikke noe forbud mot å ilegge to ulike sanksjoner – for eksempel overtredelsesgebyr og bøter – for samme forhold, dersom sanksjonene blir ilagt på samme tid. Et ilagt overtredelsesgebyr vil imidlertid sperre for en etterfølgende straffereaksjon for samme forhold. Tilsvarende vil det heller ikke være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for et forhold som allerede er straffet.

Det kan videre 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 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 Sanksjonsutvalgets gjennomgang og drøftelse av dette i NOU 2003: 15 på side 195 fig.

Gjeldende sanksjonsmuligheter

Vassdragsreguleringslovens sanksjonsbestemmelser følger av loven § 24 om straffeansvar for reguleringer uten konsesjon eller overtredelse av bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Videre viser vassdragsreguleringsloven til at også vannressurslovens bestemmelser gjelder for tiltak etter vassdragsreguleringsloven om ikke annet er bestemt, jf. loven § 1 annet ledd. Vassdragsmyndighetene har erfaring med at sanksjonsmulighetene i spesielle tilfeller har vist seg å være begrenset.

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 forhold som er i strid med loven pålegges rettet. 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 gitt i medhold av

vannressursloven har tvangsmulkt vist seg uhen-siktsmessig 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 tvangs-mulkt bort og tiltakshaver kan gjenoppta vilkårs-bruddet til det eventuelt blir påpekt på ny.

Når det gjelder mulighetene for å få en tiltaks-haver dømt etter bestemmelsene om straffeansvar, innbærer det en omfattende prosess. Vassdrags-myndighetene må først anmelde tilfellet. Anmeldel-sen må så følges opp av politi og påtalemyndighet. I tillegg må slike overtredelser prioriteres av politiet i oppfølgingen.

Etter vannressursloven § 28 kan konsesjonsvil-kår i særlige tilfeller endres eller oppheves. Be-stemmelsen gir også mulighet til å pålegge nye vil-kår. Det må antas at bestemmelsen kan komme til anvendelse ved gjentatte eller alvorlige vilkårs-brudd hos tiltakshaver. Bestemmelsen gir imidler-tid ikke grunnlag for å kalle konsesjonen tilbake, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99). Bestemmelsen må suppleres med ulovfestede forvaltningsrettslige omgjø-ringsregler. Det må antas at ulovlige forhold hos konsesjonær av alvorlig karakter kan åpne for å kal-le konsesjonen tilbake. Tilbakekalling antas likevel å være en lite praktisk problemstilling ved 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 direk-te berørt av regler om utleie og driftsoperatør. Vassdragsmyndighetene vil få noe økning i saks-mengden siden det legges opp til at slike avtaler skal godkjennes.

I og med at det foreslås å videreføre retten til å inngå tidsubegrensede avtaler om medeierskap til vannkraftproduksjon, har offentlige aktører ytterli-gere et alternativ for å organisere sin deltakelse i kraftsektoren. Videreføringen gjør at driften av kraftverk fortsatt kan organiseres internt hos kraft-verkseier, samtidig som en offentlig aktør kan ta ut kraft.

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

7.2 Konsekvenser for eiere av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter

Muligheten for utleie vil ha en positiv økonomisk verdi. For eiere av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter vil en mulighet til å leie ut kraftverk gi økt fleksibilitet i disponeringen av kraftverkene. Denne fleksibiliteten innebærer blant annet at de vil kunne realisere økonomiske gevin-ster fra kraftproduksjonen, uten å måtte gi slipp på eierskapet til vannressursene. Videre vil utleieavta-ler og driftsoperatøravtaler gi mulighet til driftsopti-malisering ved at eiere enten kan leie ut eller kun sette ut driften av kraftverk til aktører som har spe-sialisert seg på drift av kraftverk.

Det antas at et leieforhold vil skape en viss ad-ministrativ byrde for både eier og leietaker, men dersom denne byrden er større enn fordelene må det antas at kraftverket ikke leies ut.

For dagens eiere som etter lovendringen i sep-tember 2008 ikke lengre har mulighet til å erverve konsesjonspliktige vannfallsrettigheter, vil leie væ-re en mulighet til fortsatt å ta del i vannkraftsektoren. Disse aktørene får en mulighet til å videreføre den kompetanse de har opparbeidet.

Forslaget om overtredelsesgebyr kan medføre at selskapene i noen saker vil kunne bli ilagt gebyr, jf. punkt 6.

7.3 Konsekvenser for kraftmarkedet

Muligheten for utleie vil tilføre kraftmarkedet mer fleksibilitet og vil kunne gi høyere økonomisk ver-diskaping. Utleiemuligheten vil kunne øke mang-foldet i vannkraftsektoren ved at flere aktører slip-pes til. Den vil også skape muligheter for fortsatt in-dustriell tilstedeværelse i kraftsektoren.

Utleieordningen krever at eier fortsatt må opp-rettholde en viss kvalifisert bemanning og kompe-tanse. Overlapping av bemanning og kompetanse hos eier og leietaker vil fra et økonomisk syns-punkt være uheldig. Målsetningen om at ansvaret samles hos konsesjonæren veier imidlertid tyngre. Departementet vil presisere at det er en grunnleg-gende forutsetning for hele utleieordningen at det offentlige eierskapet ikke svekkes.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

8.1 Merknader til endringer i industrikonsesjonsloven

Merknader til endring i § 4 tredje ledd første punktum

Første punktum gjelder bare for eksisterende tidsbegrensede langsiktige disposisjonsretter. Overdragelse av tidsbegrensede langsiktige disposisjonsretter kan bare skje til offentlige eiere i forbindelse med omorganisering eller liknende. Siden det ikke kan erverves nye tidsbegrensede langsiktige disposisjonsretter, jf. § 1 annet ledd siste punktum, vil første punktum bare gjelde for eksisterende langsiktige disposisjonsretter. Slike retter kan overdras etter departementets samtykke på de vilkår som fremgår av § 4 tredje ledd første punktum. Det vises for øvrig til merknadene foran under punkt 4.

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 tillates igjen. Tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon er i praksis det samme som et eierskap og kan dermed forbeholdes offentlige eiere. Ordet tidsubegrenset tas inn i lovteksten. På denne måten går det helt klart frem at det bare kan erverves tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon. Erverv av eksisterende langsiktige disposisjonsretter som er tidsbegrenset vil reguleres av § 4 tredje ledd første punktum. Det vises for øvrig til punkt 4 ovenfor.

Merknader til § 5

Bestemmelsen er i sin helhet ny.

Første ledd innebærer en lovfesting av ordningen med driftsoperatør som driver for fremmed regning. Maksimal lengde på slike avtaler er til og med 15 år. Partene står fritt til å avtale kortere perioder.

Annet ledd fastslår at eier av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter kan leie ut kraftverk og tilhørende anlegg. Maksimal lengde på slike avtaler er til og med 15 år. Partene står fritt til å avtale kortere perioder.

Utleier må være eier av både vannfall og kraftverk med tilhørende anlegg for at utleie kan skje etter denne bestemmelsen. Dette kravet må være tilpasset de ordninger som følger av vassdragsregule-

ringslovens bestemmelser om brukseierforeninger. For at leiereglene kommer til anvendelse er det en forutsetning at utleieavtalen omfatter konsesjonspliktige vannfallsrettigheter, jf. § 1 annet ledd.

Bestemmelsen åpner også for utleie av tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon etter § 4 tredje ledd nytt annet punktum. Slik utleie vil bare gjelde den kommersielle risikoen for driften av kraftverket, siden innehaveren av en slik disposisjonsrett ikke har noen fysiske beføyelser over kraftverket med tilhørende anlegg. Det vises til merknadene under punkt 4 ovenfor.

Forskjellen på en leietaker og en driftsoperatør er at en leietaker manøvrerer kraftverket for egen regning og risiko. En leietaker har mulighet til bare å ta den kommersielle risikoen for drift av kraftverket, mens eksempelvis eieren fortsatt utfører teknisk drift og vedlikehold. Eieren kan også velge å sette ut driften til en driftsoperatør, jf. første ledd. Leietaker har uansett ikke adgang til fremleie.

Konsolideringsmodellen gjør det nødvendig at leietaker må drive kraftverk og tilhørende anlegg innenfor eiers rettigheter og konsesjoner. Eier må ha den styring som er nødvendig for å kunne oppfylle sine lov- og konsesjonspålagte forpliktelser.

Tredje ledd første punktum fastslår at avtaler etter første og annet ledd må godkjennes av departementet. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er vassdragsmyndighetenes behov for til enhver tid å ha oversikt over hvem som forestår drift av vannkraftverk og at disse 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 eier av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter er ansvarlig for all bortsetting i henhold til konsesjoner meddelt etter industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven eller tidligere vassdragslovgivning.

I fjerde ledd innføres en 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, driftsoperatørens og leietakerens ansvar hva gjelder spørsmålet om drift og vedlikehold, sikkerhet, beredskap m.m. Som hovedregel forholder vassdragsmyndighetene seg til konsesjonæren. Utleie av vannkraftproduksjon kan ikke skje før disse forskriftene er trådt i kraft. Det vises for øvrig til merknadene ovenfor under punkt 3.

8.2 Merknader til endringer i vassdragsreguleringsloven og i vannressursloven

Merknader til endringer i vassdragsreguleringsloven § 12 post 17

I gjeldende § 12 post 17 tredje punktum rettes en feil henvisning til § 11 post 2. Riktig henvisning skal være til bestemmelsens annet ledd, annet til siste punktum. For øvrig gjengis ordlyden i § 12 post 17 slik at den blir i tråd med gjeldende rettskrivingsnorm. Dette innebærer ingen materielle endringer av innholdet i bestemmelsen.

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

Forslagene til bestemmelser om overtredelsesgebyr i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven er i all hovedsak likelydende og omtales derfor samlet.

Av bestemmelsenes første ledd fremkommer det at departementet eller vassdragsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsomme overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av lovene. Også medvirkning til overtredelse kan gebyrlegges.

Departementet vil presisere at med uttrykket «bestemmelser» i første ledd menes det foruten lovens bestemmelser også forskrifter, konsesjoner og konsesjonsvilkår, samt pålegg fastsatt med hjemmel i disse. Både overtredelse av vilkår nedfelt direkte i konsesjoner og overtredelse av etterfølgende vilkår eller pålegg med hjemmel i konsesjoner kan dermed ilegges overtredelsesgebyr. Bestemmelsene gjelder også for tidligere gitte konsesjoner med tilhørende vilkår og vilkår og pålegg fastsatt med hjemmel i disse. Forslaget til § 60a i vannressursloven presiserer i første ledd annet punktum at det også kan ilegges gebyr ved overtredelse av vilkår fastsatt i eller i medhold av konsesjon etter tidligere lovgivning om vassdragene. Med tidligere lovgivning om vassdragene siktes det til lov av 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene og den tidligere vassdragsloven av 1. juli 1887.

Etter bestemmelsenes annet ledd er oppfyllelsesfristen fire uker, noe som er i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefaling i NOU 2003: 15. 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 forvaltningslovens klagefrist, er fristen en uke lengre. Forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting av vedtak kan komme til anvendelse dersom vedtak om overtredelsesgebyr påklages.

Bestemmelsenes tredje ledd slår fast at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Foretak kan ilegges gebyr selv om ingen enkeltperson kan gebyrlegges. Reglene om foretak innebærer at også kumulative og anonyme feil kan medføre gebyr. I lys av nyere tids rettspraksis vedrørende foretaksstraff kan det ikke innfortolkes et rent objektivt ansvar for foretak. Skyldkravet for foretak følger av bestemmelsenes første ledd. For at foretak skal kunne ilegges gebyr må det enten foreligge skyld, i form av forsett eller uaktsomhet, hos en enkeltperson som handler på vegne av foretaket, eller anonyme eller kumulative feil.

Bestemmelsenes fjerde ledd opplister hensyn som skal tas i betraktning ved vurderingen av om gebyr skal ilegges og ved utmåling av gebyret. Listen er generell og gjelder både for enkeltpersoner og foretak. Dette er i samsvar med Sanksjonsutvalgets anbefaling. Listen er ikke uttømmende, og det kan ilegges gebyr selv om de fastsatte hensyn ikke er tilstede.

Olje- og energidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om forslag til lov om endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven (utleie av vannkraftproduksjon mv.)

Om lov om endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven
(utleie av vannkraftproduksjon mv.)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven (utleie av vannkraftproduksjon mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og i vannressursloven (utleie av vannkraftproduksjon mv.)

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 første punktum skal lyde:

Departementet kan gi samtykke til at eksisterende *bruksretter, tidsbegrensede langsiktige* disposisjonsretter og leieforhold som nevnt i første ledd overdras til foretak mv. som nevnt i § 2 første ledd i forbindelse med omorganisering eller liknende.

§ 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 tidsubegrenset medeierskap til vannkraftproduksjon.

§ 5 skal lyde:

§ 5. *Eier av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter kan inngå avtale med driftsoperatør om drift og vedlikehold av kraftverk og tilhørende anlegg for en periode inntil 15 år.*

Eier av utbygde konsesjonspliktige vannfallsrettigheter kan inngå avtale om utleie av kraftverk og tilhørende anlegg til en leietaker for en periode inntil 15 år. Fremleie er ikke tillatt.

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

Kongen gir nærmere forskrifter om vilkårene for å inngå avtaler etter første og annet ledd, herunder om krav til eiers 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 vassdragsreguleringer gjøres følgende endringer:

§ 12 post 17 skal lyde:

Det er adgang til i konsesjonen å oppstille ytterligere betingelser, herunder pålegg om opprettelse av næringsfond, for den enkelte kommune, når dette i det enkelte tilfelle finnes påkrevd av allmenne hensyn eller til ivaretagelse av private interesser som blir skadelidende. Fondet forfaller til betaling når konsesjonen gis. For næringsfondet gjelder for øvrig bestemmelsene i § 11 post 2 *annet ledd annet til siste punktum*, post 3 og post 4 så langt de passer. Blir ytelser til slike fond fastsatt som årlige innbetalinger skal det årlige beløp justeres på samme måte som fastsatt for årlige erstatninger i § 16 post 5 sjuende ledd.

§ 25 skal lyde:

§ 25. *Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.*

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav på gebyr innkreves av Statens innkrevingssentral. Innkrevingssentralen kan inndrive kravet ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingssentralen 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 Innkrevingssentralens kontor etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-9 første ledd.

Dersom 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, for-

ening 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 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 bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Det samme gjelder slik overtredelse av vilkår fastsatt i eller i medhold av konsesjon etter tidligere lovgivning om vassdragene.

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav på gebyr innkreves av Statens innkrevingsentral. Innkrevingsentralen kan inndrive kravet

ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsentralen 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 Innkrevingsentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

Dersom 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.