



Norges Vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Deres ref: Vår ref: 118417-97

Oslo, 26. mars 2010

**RETNINGSLINJER FOR REVISJON AV KONSESJONSVILKÅR FOR VANNKRAFTVERK.
HØRINGSUTTALELSE FRA LANDSSAMANSLUTNINGA AV VASSKRAFTKOMMUNAR (LVK)**

Det vises til forslag fra NVE til retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår og høringsbrev datert 26. november 2009 (revisjonsveilederen).

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK), som organiserer 172 vertskommuner berørt av vannkraftutbygging, avgir med dette sin høringsuttalelse.

Med vennlig hilsen
Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Børre Rønningen
Leder

Tine Larsen
Advokatfullmektig

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	GENERELT	5
2.1	Utgangspunkt - lovhjemmel.....	5
2.2	Retningslinjer vs forskrifter.....	5
2.3	Ny sektorovergripende miljølovgivning – betydning.....	5
3	FORHOLDET MELLOM REVISJONSINSTITUTTET OG VANNDIREKTIVET.....	6
3.1	Innledning	6
3.2	Manglende integrering av ny vannforvaltning	6
3.3	Vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram skal legges til grunn for revisjonene.....	7
3.4	Lokalt eierskap til lokale tiltaksanalyser	8
3.5	Realistiske tiltak	9
3.6	Synkronisering vannforvaltningsplaner og revisjoner	9
3.7	Miljømyndighetenes rolle i revisjonssakene	10
4	AVVEININGER OG HENSYN VED REVISJON	10
4.1	Hensynet bak revisjonsreglene – nye utfordringer for vassdragsmiljøet.....	10
4.2	Standardvilkår for naturforvaltning	11
4.3	Minstevannføring.....	11
4.4	Tapperestriksjoner	12
5	SAKSGANG FOR REVISJONER.....	13
5.1	Behovet for forskrift.....	13
5.2	Samordning i saksgang med vannforvaltningsplaner	15
5.3	Forholdet til O/U-prosjekter og nye konsesjoner – rutinemessig gjennomgang av manøvreringsreglementene	16
6	PRIORITERING OG HELHETLIG TILNÆRMING	17
6.1	Prioritering	17
6.2	Helhetlig tilnærming – vurdere flere revisjoner i samme vassdrag under ett	18
7	DEKNING AV JURIDISK OG FAGKYNDIG BISTAND	19
7.1	Revisjonskravet – påvisning av behov – arbeidets omfang.....	19
7.2	Konsesjonærens dekning av nødvendige kostnader	19
7.2.1	Tidspunkt for rett til dekning	20
7.2.2	Tolkningen av nødvendighetskriteriet	20
8	SÆRLIG OM ØKONOMISKE VILKÅR	21
8.1	Innledning	21
8.2	Næringsfond og andre økonomiske vilkår	21
8.3	Hensynet om like konkurransevilkår for konsesjonærene – og likebehandling av vertskommuner som vertskap for tidsbegrensede og tidsubegrensede konsesjoner... ..	23
8.4	Utformingen av vilkårene for økonomisk kompensasjon gjennom fond	23
8.5	Konsesjonsavgifter	23
8.6	Konsesjonskraft.....	24

1 SAMMENDRAG

I regjeringserklæringen – Soria Moria II- har Regjeringen opplyst at den i inneværende stortingsperiode vil gjennomgå regelverket knyttet til revisjon av eldre vassdragskonsesjoner. Det er etter LVKs syn et stort behov for at Olje- og energidepartementet snarest klargjør rekkefølgen og sammenhengen mellom denne gjennomgangen av regelverket og NVEs arbeid med nye retningslinjer for revisjonssaker. Det alminnelige utgangspunkt vil være at det først foretas en gjennomgang av gjeldende regelverk og at det deretter utarbeides nødvendige retningslinjer til det nye regelverket som måtte bli vedtatt. Så langt synes staten å ha lagt opp til den motsatte rekkefølge.

For så vidt gjelder NVEs forslag til retningslinjer har LVK følgende synspunkter:

LVK mener energimyndighetene i større grad må vektlegge miljøhensyn i revisjonene enn det retningslinjene legger til grunn. En slik økt vektlegging av miljøhensyn innebærer ikke i seg selv tyngre inngrep i den samlede vannkraftproduksjonen.

Når det gjelder forholdet mellom revisjoner og EUs vanddirektiv/vannforskriften, inneholder NVEs forslag gjennomgående en for svak integrering av vanddirektivet i retningslinjene, både materielt og prosessuelt. Fastsatte miljømål for vassdraget og vannforvaltningsplanene må i større grad legge premissene for de vurderingene som skal gjøres i revisjonen enn det forslaget til retningslinjene legger til grunn. Vannforvaltningsplanene blir heller ikke tillagt den vekt de skal ha som regionalplaner i henhold til plan- og bygningsloven. LVK etterlyser videre svar på flere uløste utfordringer knyttet til synkronisering av revisjonsinstituttet og vannforvaltningsplaner og vannforskriften – både når det gjelder revisjonsintervaller, saksbehandlingstider og frister for gjennomføring av tiltak.

Når det gjelder de avveininger som skal gjøres i en revisjon og de hensyn som skal vektlegges, vil LVK påpeke at det ikke bare er manglende miljøvilkår i eldre konsesjoner som er av betydning. Også de nye skadevirkningene i vassdragene som følge av økt kraftutveksling og effektkjøring må vurderes opp mot de energimessige fordeler. Dette er miljøbelastninger som ikke ble forutsett på konsesjonstidspunktet, og som i en revisjonsprosess vil kunne føre tilendringer i det opprinnelige manøvreringsreglement.

LVK mener det er positivt at retningslinjene når det gjelder minstevannføring er mer nyansert enn det som ble lagt til grunn ved revisjon av Vinstravassdraget. Det krafttap som vil kunne følge av endrede konsesjonsvilkår for eksempel om minstevannføringspålegg, vil variere fra sak til sak avhengig av konkrete interesseavveininger. Det er ikke grunnlag for de unyanserte påstander fra bransjehold om dramatiske produksjonskutt, fordi disse påstander bygger på sjablongmessige beregninger uten forankring i konkrete forhold. Økt tilsig, et felles europeisk kraftmarked og et antatt vedvarende kraftoverskudd i Norge og Norden vil også være omstendigheter som må tillegges vekt i revisjonsarbeidet. Revisjoner med økt minstevannføring til følge vil også kunne avdempes for så vidt gjelder redusert krafttilgang, med tilknyttede utbyggingsprosjekter.

LVK mener de begrensninger NVE setter på adgangen til å pålegge vilkår om tapperestriksjoner er for snevre. Selv om tapperestriksjoner i en del tilfeller vil kunne hindre en full utnyttelse av reguleringshøyden til enhver tid, trenger ikke handlingsrommet for konsesjonær bli redusert sammenliknet med de forutsetninger som lå til grunn på konsesjonstidspunktet da dagens kjøremønster ikke var en påregnelig mulighet. Effektkjøring og nedtapping til andre tider av året sammenliknet med hva som tidligere har vært vanlig bryter med et etablert kjøremønster og forutsetningene på konsesjonstidspunktet, og det foreligger etter LVKs syn ingen ubetinget rett for konsesjonæren til fritt å få utnytte hele reguleringen mellom LRV og HRV uavhengig av dette.

Når det gjelder saksgang for revisjoner vil LVK påpeke at det fortsatt er stort behov for forskrifter om saksbehandlingen, og at det er kritikkverdig at regjeringen ennå ikke har utarbeidet dette slik lovens § 10 nr. 3 tredje ledd gir adgang til. Det var en forutsetning ved lovendringen i 1992 at nødvendige forskrifter skulle utarbeides. Retningslinjene kan ikke oppfylle dette behovet. Slikt forskriftsarbeid kan ikke skyves ut i tid og igangsettes først etter at de fleste reguleringskonsesjoner har vært gjenstand for revisjon.

LVK er uenig i retningslinjenes utgangspunkt om at kommunenes kostnader til fagkyndig bistand normalt ikke skal dekkes av konsesjonær, da man mener disse kostnadene ikke er nødvendige. LVK mener dessuten at det er lite samsvar mellom retningslinjenes utgangspunkt om at revisjonssakene i liten grad trenger forberedelser av naturfaglig karakter, samtidig som den nye vannforvaltningen legger til grunn en kunnskapsbasert forvaltning basert på omfattende undersøkelser og utarbeidelse av vannforvaltningsplaner på et miljøfaglig grunnlag. LVK mener det må være miljøfaglig baserte vurderinger som må danne grunnlag for revisjonskrav og revisjonsåpning. I mange revisjonssaker vil flere kommuner være involvert, og avveininger av de ulike interesser både mellom kommuner, mellom kommuner og konsesjonær og mellom ulike interesser i en kommune, krever ekstern faglig bistand. Det er LVKs syn at både konsesjonær, konsesjonsmyndighet og kommune vil være tjent med at de lokale initiativ til igangsetting av revisjonssaker underbygges med den nødvendige fagkunnskap.

Når det gjelder forholdet til O/U og nye konsesjoner mener LVK at det er viktig at dette sees i sammenheng. LVK er imidlertid kritisk til at O/U-prosjekter utelukkende betraktes som skånsomme utbygginger med ekstra gevinst pga økt produksjon og mer regulerbar kraft. O/U-prosjekter vil i mange tilfelle legge til rette for hardere effektkjøring i vassdraget og større miljøskader. Dette må følgelig tas i betraktning ved vurdering av O/U-prosjektet og i revisjonssakene.

LVK reiser spørsmålet ved adgangen til å sette opp en prioritering av revisjonssakene slik det er foreslått i forslaget til retningslinjer. Konsesjoner over 50 år bør snarest revideres og bør ikke bli gjenstand for en generell prioritering, men en individuell vurdering av behovet. For alle revisjonssaker må det foretas en betydelig raskere saksbehandling enn det som har vært tilfelle for de saker som til nå er tatt til behandling. Dette krever mer ressurser til forvaltningen, slik det også ble forutsatt i forarbeidene i forbindelse med lovendringen i 1992.

LVK reiser spørsmål ved om det er rettslig adgang til å utsette revisjoner av samordningshensyn, slik det tas til orde for i retningslinjene. Loven gir ingen anvisning på at en revisjon kan utsettes på dette grunnlaget, men gir derimot adgang til å fastsette et tidligere revisjonstidspunkt dersom det er ønskelig med en samordning med andre konsesjoners revisjonstidspunkt.

LVK mener det er adgang til også å pålegge eller justere de økonomiske vilkårene i en konsesjon. Selv om det primære ved en revisjon er å revidere miljøvilkårene, taler balansen i de samlede vilkår for at for eksempel næringsfond bør pålegges for de tilfeller hvor det ikke kan oppnås ønskede miljøforbedringer. Det bør også vurderes å justere konsesjonsavgifter til dagens nivå og samordne konsesjonskraftpris og konsesjonskraftsystem.

2 GENERELT

2.1 Utgangspunkt - lovhjemmel

Revisjon av konsesjonsvilkår er hjemlet i industrikonsesjonsloven (ikl) § 5 a og vassdragsreguleringsloven (vregl) § 10 nr 3 hvor det fremgår at vilkårene for konsesjonen kan tas opp til alminnelig revisjon etter 30 år¹. Av siste ledd av de nevnte bestemmelser fremgår det videre at *”Kongen kan gi nærmere forskrifter om saksbehandlingen ved revisjon av konsesjonsvilkår”*.

Til tross for at revisjonsadgangen er hjemlet direkte i lov, hefter det stor usikkerhet om hva en revisjon skal kunne omhandle – mao revisjonens rekkevidde. Videre har erfaringene vist at saksbehandlingen er uforutsigbar og etter LVK og vertskommunenenes syn til dels også kritikkverdig. LVK har på denne bakgrunn gjentatte ganger anmodet om en politisk avklaring av hva en revisjon kan omhandle, og samtidig også fremmet krav om at det ble utarbeidet nærmere forskrifter om den nærmere saksbehandlingen.

2.2 Retningslinjer vs forskrifter

LVK er overrasket over at departementet ikke har valgt først å utarbeide forskrifter slik loven gir adgang til og som LVK har anmodet om, men i stedet ber NVE om å utarbeide en revidert revisjonsveileder (retningslinjer). En nødvendig avklaring av revisjonens rekkevidde kombinert med forskrifter som underlegges en demokratisk behandling vil, slik LVK ser det, gi en lagt større garanti for at sakene behandles i tråd med Stortingets forutsetninger enn hva som følger av det foreslåtte utkastet til retningslinjer.

LVK ser likevel i utgangspunktet positivt på alt som kan bidra til å klargjøre revisjonsinstituttet og forholdet til nyere lovgivning, men det er LVKs syn at forslaget til retningslinjer bare i begrenset grad bidrar til nødvendig klargjøring.

Viktige juridiske og politiske spørsmål avklares ikke med de nye retningslinjene, og det er behov for en gjennomgang av regelverket som sådan, også lovgrunnlaget for revisjoner. Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen varslet en slik gjennomgang av regelverket for revisjoner. Forslaget til retningslinjer er ikke en slik gjennomgang: det fremgår av høringsbrevet at utkastet til retningslinjer er en utdyping av *foreliggende* veiledning basert på *eksisterende* regelverk.

2.3 Ny sektorovergripende miljølovgivning – betydning

Samtidig har vi fått ny sektorovergripende miljølovgivning gjennom naturmangfoldloven og implementering av vanddirektivet med klar relevans til revisjonssakene og øvrig vannforvaltning. LVK savner en nærmere regulering av forholdet mellom revisjonsinstituttet og vanddirektivet mer konkret. Som det vil fremgå nedenfor er dette forholdet i veilederen begrenset til et eget kapittel hvor det sies noe generelt om gjensidig påvirkning. Utover dette er spørsmålet i liten grad omtalt i de øvrige kapitler hvor integreringen burde vært nærmere spesifisert og konkretisert.

¹ 30 års intervallene inntreer fra 19. juni 2022. Før det gjelder det 50 års tidsintervaller

LVK mener det på denne måten legges opp til en lite ryddig prosess hvor det først utarbeides forskrifter, dernest eventuelt retningslinjer basert på et regelverk som skal være gjenstand for en gjennomgang med potensielle endringer. Høringsbrevet gir ingen anvisning på forholdet mellom de foreslåtte retningslinjer og regjeringens varslede gjennomgang av regelverket for revisjoner.

3 FORHOLDET MELLOM REVISJONSINSTITUTTET OG VANNDIREKTIVET

3.1 Innledning

Som NVE skriver i revisjonsveilederen på side 13, har vanndirektivet som hovedformål å sørge for at landene beskytter og om nødvendig forbedrer miljøstatusen i alle vannforekomster slik at man oppnår en bærekraftig vannforvaltning. Krav om beskyttelse og forbedring av miljøtilstanden gjelder også for regulerte vassdrag. Tatt i betraktning at vannkraftproduksjon er den største miljøpåvirker i mange norske elver og en rekke magasiner, er revisjon av konsesjonsvilkårene et sentralt virkemiddel for å stanse en videre forringelse og å oppnå miljøforbedringer i regulerte vassdrag.

I St.prp. nr. 1 (2008-2009) skriver departementet på side 134:

“Gjennomføringa av EUs vassdirektiv med tilhøyrande forvaltningsplanar på nedbørfeltnivå er eit viktig tiltak for å fremje ei heilskapleg forvaltning av vassressursane, og OED vil saman med NVE medverke aktivt til dette. Ei viktig rolle for NVE vil vere å sikre at handsaming av revisjonar av konsesjonsvilkår for vassdragsanlegg vert gjort i samanheng med utarbeidinga av forvaltningsplanar i vassragionane.”

LVK deler dette synspunktet, men mener dette ikke er tilstrekkelig ivaretatt i forslaget til retningslinjer.

3.2 Manglende integrering av ny vannforvaltning

Regulerte vassdrag vil regelmessig anses som såkalte sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) med et lavere miljømål, såkalt godt økologisk potensial (GØP), enn det som er tilfelle i naturlige vannforekomster. Vannforskriftens § 5 sier om miljømålene for SMVF at:

“Tilstanden i kunstige og sterkt modifiserte vassdrag skal beskyttes mot forringelse og forbedres med sikte på at vannforekomstene skal ha minst godt økologisk potensial...” (våre understrekinger).

Påbudet om at tilstanden i regulerte vassdrag skal beskyttes mot forringelse vil eksempelvis få betydning for regulerte vassdrag hvor kjøremønsteret planlegges endret med økende skadeomfang til følge. Tilsvarende gjelder påbudet om å forbedre tilstanden, for eksempel med innføring av minstevannføringer eller tapperestriksjoner. Det er derfor behov for en gjennomgående samordning og integrering både materielt og prosessuelt mellom vannforskriften og revisjonsinstituttet. Det er LVKs syn at den nye

vannforvaltningen ikke er tilstrekkelig integrert i forslaget til nye retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår.

I utkastet til revisjonsveileder er forholdet mellom vanndirektiv/vannforskrift og revisjoner i hovedsak avgrenset til et eget kapittel hvor det sies noe generelt om gjensidig påvirkning. Utover dette er spørsmålet i liten grad omtalt i de øvrige kapitler hvor integreringen burde vært nærmere spesifisert og konkretisert. I stedet foreslås hovedsakelig videreført gjeldende retningslinjer for saksbehandling uten nødvendige tilpasninger til et nytt vannforvaltningssystem, noe som også medfører at retningslinjene ikke fremstår som konsistente på alle punkter.

3.3 Vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram skal legges til grunn for revisjonene

I forslaget til ny revisjonsveileder står det at arbeidet med lokale tiltaksanalyser og utarbeidelse av forvaltningsplaner med tiltaksprogram tematisk vil omhandle mye av de samme elementene som en revisjon, og dermed være retningsgivende eller gi innspill til revisjonene, og vica versa. LVK reiser spørsmål ved hva man legger i "retningsgivende" og "gi innspill", og mener vannforvaltningsplanenes rettslige status synes å være undervurdert i retningslinjene.

Vannforvaltningsplanen er en sektorovergripende strategi for forvaltning av vannressursene. De er demokratisk behandlet og vedtatt av fylkesting og godkjent av Kongen, og får status som regionale planer i henhold til plan- og bygningsloven § 8-4. En regional plan skal legges til grunn av offentlige myndighetsorganer, dvs. både kommunale, regionale og statlige organer, jf. plan og bygningsloven § 8-2 og vannforvaltningsforskriften § 29 femte ledd, og relevante myndighetsorganer er forpliktet til å følge opp med nødvendige vedtak, jf. plan- og bygningsloven og dens forarbeider i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) punkt 6.8:

"En regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. I dette ligger det at et gyldig planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å søke å følge opp og gjennomføre planen. Dette kan skje som avtalt i forbindelse med handlingsprogrammet for planene, enten gjennom videre planlegging eller gjennom særlige tiltak, budsjetter og vedtak av enkeltsaker. En regional plan har liten hensikt hvis den ikke følges. Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige organer og regional planmyndighet selv. Men en regional plan har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger. Planen skaper altså verken rett eller plikt for den enkelte, med mindre det ikke er knyttet en regional planbestemmelse etter § 8-5 til planen.

Med uttrykket «legges til grunn» menes at planen heller ikke for myndighetene medfører absolutte forpliktelser av rettslig art. Den er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser til planforslag som kan ha rettslig binding. Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner vil ikke kunne reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan. Det viktige er at alle berørte myndigheter har som sitt mål at planen skal gjennomføres. Det betyr at planen også vil være et innspill til statlig planlegging og et grunnlag for videre tiltak, budsjetter og enkeltvedtak. Både forutsetninger og forhold forøvrig vil kunne endre seg etter at planen er vedtatt. Det kan også oppstå situasjoner og enkeltsaker som planen ikke fanger opp på en god måte. Slike forhold kan unntaksvis tilsi andre løsninger enn det som følger av planen. Dette bør fortrinnsvis vurderes ved

rulleringen av handlingsprogrammet. Det må med andre ord foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en vedtatt plan.”

Retningslinjene må gjengi gjeldende rett når det gjelder sektormyndighetens plikt til å legge forvaltningsplanen til grunn og følge opp med tiltak.

3.4 Lokalt eierskap til lokale tiltaksanalyser

LVK synes det er positivt at NVE i forslaget forutsetter et lokalt/kommunalt ”eierskap” til de lokale tiltaksanalysene, og at tiltaksanalysene skal gi viktige innspill til revisjonene om lokale problemer og ønsker for vassdraget. Men på dette punkt er retningslinjene ikke konsistente, men et eksempel på at vandirektivet og prosessene knyttet til en ny kunnskapsbasert forvaltning ikke er tilstrekkelig integrert i de øvrige retningslinjer om saksbehandling og prosess knyttet til revisjonene.

I revisjonsveilederen side 14-15 om samordning av vannforskriften og revisjonssaker står det at ”eierskapet til den lokale tiltaksanalysen bør ligge hos kommunene”. Det står videre:

”Den lokale tiltaksanalysen vil være mer detaljert enn den oppsummerende, regionale planen. Ulike løsninger og forslag til optimale kombinasjoner av avbøtende tiltak og forslag til miljømål legges frem her. (...) Den lokale tiltaksanalysen vil kunne gi viktige innspill til revisjonen om hva som er de lokale problemene og de lokale ønskene for vassdraget.”

En tiltaksanalyse er forberedelse til utarbeidelse av forvaltningsplan og tiltaksprogram. Den skal bestå av *faglige vurderinger* av blant annet miljøtilstand og miljømål i vannområdet, brukerinteresser og brukermål i vannområdet, miljøutfordringer, vurdering av mulige tiltak/tiltakstyper i hver sektor som bør utredes videre, vurdering av tiltakenes effekter, kostnader og rangering (for eksempel for minstevannføring vil dette innebære en angivelse av størrelse på minstevannføringen), skjønnsmessige samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltakspakken og vurderinger av virkemidler for å utløse tiltak i vannområdet.² Tiltaksanalysene utgjør sammen med karakterisering av vannområdene hovedgrunnlaget for det tiltaksprogram som nå utarbeides av vannregionmyndigheten for hver vannregion.

Tiltaksanalysen er dermed en miljøfaglig vurdering av aktuelle tiltak i vassdraget hvor kommunene skal ha eierskapet, og at den skal gi viktige innspill til revisjonen.

I forslag til retningslinjer punkt 10 side 29 står det imidlertid at i den innledende fasen av en revisjonssak bør det være unødvendig med en omfattende innsamling og gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon fra tidligere konsesjonsbehandling samt nyere utredninger. Det er konsesjonærens oppgave å fremskaffe denne informasjonen i forbindelse med utarbeidelse av revisjonsdokumentet. På side 33 står det også at arbeidet med å påvise behov for revisjon vil være av beskjedent omfang og bør bygge på lokalkompetanse og egen erfaring. Dette står ikke i samsvar med kravene til en mer kunnskapsbasert vannforvaltning, og at kommunene skal ha eierskapet til lokale tiltaksanalyser som ifølge retningslinjene side 14 skal gi *”ulike løsninger og forslag til optimale kombinasjoner av avbøtende tiltak og forslag til miljømål”* og gi viktige innspill til revisjonen om lokale problemer og ønsker for vassdraget.

² Mal for tiltaksanalyser, presentasjon av Kjetil Næss, SFT, 26.08.2008

3.5 Realistiske tiltak

Vannregionmyndighetene skal utarbeide miljømål for den enkelte vannforekomsten, og skal da ta utgangspunkt i gjennomførte karakteriseringer og analyser i vassdraget og tiltaksvurderinger, vannforskriften § 24, jf. §§ 15 og 25. I en karakterisering vil vannkraftutbygging være inkludert, og i en tiltaksanalyse må alle potensielle tiltak omfattes, herunder revisjonstiltak. I tiltaksprogrammet skal alle typer tiltak kunne listes opp.

LVK er kritisk til at det bare er revisjonstiltak som kan gjennomføres i løpet av planperioden med hjemmel i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3 som skal legges til grunn for fastsettelse av miljømål for perioden. Det begrunnes i retningslinjene med at tiltaket ikke anses *realistisk* dersom det ikke åpnes for alminnelig revisjonsadgang i medhold av vassdragsreguleringsloven i kommende planperiode. Med 30 års revisjonsintervall innebærer det at revisjonstiltak bare blir aktuelle å vurdere ved fastsettelse av miljømål i hver femte forvaltningsplanperiode. LVK mener det ikke er tiltakene som er urealistiske, men det er 30-årsintervallet i vassdragsreguleringsloven som her oppstilles som en hindring for å ta i betraktning tiltak som er fullt ut gjennomførbare. Miljømålet for sterkt modifiserte vannforekomster er å hindre forringelse og forbedre miljøtilstanden med sikte på godt økologisk potensial, hvilket *kan* gjøre det påkrevet med minstevannføring og magasinrestriksjoner. At det i eksisterende lovgivning er oppstilt 30-årsintervall for revisjoner kan ikke stå i veien for krav som følge av vanndirektivet om iverksettelse av gjennomførbare tiltak for å hindre forringelse og oppnå et godt økologisk potensial så snart det lar seg gjøre. Vanndirektivet innebærer at det bør utformes et mer fleksibelt revisjonsinstitutt som er tilpasset en ny vannforvaltning, og som også sikrer en jevnlig vurdering av om konsesjonsvilkår bør tilpasses et mer moderne miljøsyn. For øvrig er det også anledning til å gjennomføre nødvendige tiltak i konsesjonene på annet rettslig grunnlag enn vassdragsreguleringslovens revisjonsbestemmelser.

Det vises for øvrig til LVKs høringsuttalelse av 5. oktober 2009 hvor LVK er kritisk til en praksis om å utsette miljømålene med den begrunnelse at det ikke foreligger alminnelig revisjonsadgang.

3.6 Synkronisering vannforvaltningsplaner og revisjoner

En enstemmig energi- og miljøkomité uttaler i Innst. S. nr. 131 (2008-2009) at *"På sikt må konsesjonsrevisjonene synkroniseres med revisjon av forvaltningsplanene i vannregionene, slik direktivet forutsetter."* Som det også står i retningslinjene side 4 skal revisjonsprosessen i størst mulig grad samordnes med vanndirektivarbeidet, så vel tematisk som tidsmessig. Det er flere utfordringer knyttet til en slik samordning.

Det er 6 års rullerende forvaltningsplaner etter vannforskriften og 30 års revisjonsintervaller etter vassdragsreguleringsloven.

LVK mener vanndirektivet med forvaltningsplaner som rullerer hvert sjetten år på sikt bør medføre et mer fleksibelt revisjonsinstitutt som gir grunnlag for å pålegge nødvendige vilkår også mellom de lange revisjonsintervallene, jf. redegjørelsen i forrige punkt.

Vannforvaltningsplanene ser på alle påvirkere i samme vannområde under ett, mens revisjoner i utgangspunktet er en individuell gang-til-gang-vurdering av den enkelte vassdragskonsesjon. Vannforvaltningsplanene gir mulighet til å se revisjonstiltak i flere konsesjoner innenfor et vannområde i sammenheng. Det fremgår videre av Vregl. § 10 nr. 3 at dersom det er gitt flere reguleringskonsesjoner i samme vassdrag til forskjellig tid, kan kortere revisjonstid fastsettes. Se for øvrig våre synspunkter under punkt 6.2 om samordning av flere revisjoner i samme vassdrag.

Det er dessuten store utfordringer knyttet til saksbehandlingstiden hos NVE og OED når det gjelder behandling av revisjonssakene, og de rullerende planene og tidsfristene for gjennomføring av tiltak som det legges opp til i vannforvaltningsforskriften. Med dagens saksbehandlingstid vil ikke revisjonstiltak bli gjennomført innen fastsatte tidsfrister for iverksettelse og måloppnåelse fastsatt i vanddirektivet.

3.7 Miljømyndighetenes rolle i revisjonssakene

LVK mener miljømyndighetene som koordinator for en ny, sektorovergripende vannforvaltning også bør få en formalisert rolle i revisjonssakene, hvor sentrale deler av revisjonen vurderes i samråd med miljøforvaltningen. Dette er særlig viktig på vannkraftområdet, da denne sektoren berører det store flertallet av norske vassdrag og er den største miljøpåvirkeren i våre vannforekomster. Selv om NVE og OED beholder sin sektorkompetanse til å fatte vedtak, vil LVK påpeke at det i forarbeidene forutsettes et nært samarbeid mellom sektormyndighetene, jf. St.prp. nr. 75 (2007-2008):

”Forskriften legger grunnlaget for nært samarbeid og målrettet og samordnet innsats på tvers av sektorene. Berørte myndigheters ansvar for lovverk og virkemidler ligger fast i tråd med eksisterende ansvarsfordeling. Gjennomføringen forutsetter dermed et utstrakt samarbeid mellom en rekke berørte myndigheter på alle nivåer i forvaltningen.”

LVK er positiv til forslaget om at også vannregionutvalget kan ta initiativ til revisjoner for å sikre en kobling mellom fastsatte mål i forvaltningsplanene og aktuelle revisjonstiltak. Dette synliggjør den nære sammenheng mellom vannforvaltningsplaner, tiltaksprogram og behovet for revisjonstiltak.

4 AVVEININGER OG HENSYN VED REVISJON

4.1 Hensynet bak revisjonsreglene – nye utfordringer for vassdragsmiljøet

Formålet med revisjon av konsesjonsvilkår er å ajourføre vilkårene til dagens miljøstandarder, jf Ot. prp nr 50 1991-92) hvor det fremgår på side 47:

”Som det allerede er redegjort for innebærer den alminnelige revisjon en modernisering eller ajourføring av konsesjonenes vilkårsside. I prinsippet betyr det at samtlige vilkår som er oppstilt kan undergis en ny vurdering på bakgrunn av de erfaringer man har gjort seg i perioden. Vurderingen kan føre til at vilkår sløyfes eller gis et annet innhold. Det kan også fastsettes helt nye vilkår, noe som er særlig aktuelt ved skader og ulemper som ikke var forutsatt på konsesjonstidspunktet.”

LVK er inneforstått med at hensynet til miljøet i vassdraget må vurderes opp mot hensynet til å opprettholde klimavennlig energiproduksjon og hensynet til konsesjonærens innrettelse. LVK mener

imidlertid at produsentinteressene hittil har blitt tillagt uforholdsmessig stor vekt på bekostning av miljøinteresser og lokalsamfunn i eksisterende forvaltning. Det er LVKs syn at favoriseringen av produsentinteressene også gjennomsyrrer forslaget til nye retningslinjer.

LVK vil innledningsvis påpeke at det ikke bare er moderne miljøtenkning og strengere miljøstandarder som aktualiserer revisjon av konsesjonsvilkårene. Økt kraftutveksling og effektkjøring vil kunne føre til et skadelig og uforutsigbart kjøremønster i flere av våre vassdrag, med blant annet økte erosjonsskader, tørrlegging til uheldige tidspunkter og problemer for fisk og annet liv i elver og magasiner. Nytt kjøremønster og effektkjøring kan også skape problemer for eksempel for jordbruk, industri og andre næringsinteresser. Fordi et kjøremønster basert på de nye mulighetene med effektutveksling, ikke bare innenlands men også til andre land i Skandinavia og kontinentet, aldri ble lagt til grunn på konsesjonstidspunktet har ikke skadevirkninger og andre ulemper vært gjenstand for verken konsekvensvurderinger eller erstatning. Selv om virkningene vil variere fra vassdrag til vassdrag, må det generelt forventes en forverring av miljøtilstanden i vassdrag utsatt for effektkjøring. Flere av LVKs medlemskommuner opplever et betydelig engasjement fra lokalbefolkningen knyttet til miljøtilstanden i vassdragene. Ny bruk av eksisterende konsesjoner med uforutsette skadevirkninger må derfor også være sentralt i revisjonsvurderingene.

LVK er på denne bakgrunn enig med NVE i at revisjoner må vurderes i lys av et endret miljø-, klima- og energiregime.

4.2 Standardvilkår for naturforvaltning

LVK er tilfreds med at standardvilkår for naturforvaltning pålegges samtlige konsesjoner i forbindelse med revisjon, og at disse gjøres gjeldende i konsesjoner som tas opp til revisjon selv om eventuell omgjøring av vilkårene for øvrig ikke er endelig avklart. Standardvilkårene gir hjemmel for å fastsette en rekke avbøtende tiltak uavhengig av revisjonene. Samtidig påpekes det at i en rekke regulerte vassdrag er tiltak som også berører vannføring og magasindisponeringer grunnleggende forutsetninger for å kunne oppnå en akseptabel miljøtilstand, og for disse vannforekomstene vil ikke standardvilkårene alene være til hjelp.

4.3 Minstevannføring

LVK ser positivt på at retningslinjene går bort fra det utgangspunkt departementet tok vedrørende minstevannføring i Vinstrarevisjonen, hvor det ble uttalt at minstevannføring bare skulle pålegges i spesielle tilfeller. En slik rettsoppfatning er verken i tråd med moderne vassdragslovgivning og standarden for nyere konsesjoner eller i tråd de foreliggende rettskilder vedrørende revisjonsinstituttet. Heller ikke er denne rettsoppfatningen i tråd med de føringer Stortinget ga i forbindelse med implementering av vanddirektivet.

Vurdering av minstevannføring står sentralt i utarbeidelse av vannforvaltningsplaner og tiltaksanalyser i henhold til vannforskriften. Minstevannføring vil i en del tilfeller være sentralt for å nå miljømålet godt økologisk potensial (GØP) i regulerte vassdrag med utilstrekkelig vannføring. LVK finner det derfor påfallende at vannforvaltningsplanene og måloppnåelse ikke trekkes inn i retningslinjene som et styrende premiss i vurderingen av behovet for minstevannføring.

LVK mener for øvrig at det er positivt at det ikke fokuseres ensidig på et potensielt produksjonstap som følge av minstevannføringspålegg, men at dette sees i sammenheng med en økning i tilsig som følge av klimaendringer. Normalårsproduksjon er justert opp for økt tilsig, og kraftprodusenter har større kraftproduksjon enn det som var påregnelig på konsesjonstidspunktet. Det betyr at pålegg om minstevannføring ikke er et like inngripende tiltak overfor produsenten, da det i stor grad er snakk om at produksjonen ikke øker fremfor at produksjonen minker med et minstevannføringspålegg.

Det vises også til at kraftbalansen ikke med samme tyngde som tidligere taler imot pålegg om minstevannføring, da det senere år har vært et betydelig kraftoverskudd i Norge og Norden, sammenholdt med myndighetenes uttalelser om at dette forventes å vedvare. For øvrig er det nå også et felles europeisk marked som gjør kraftforsyningen mindre sårbar.

LVK er inneforstått med at det ikke vil være aktuelt å pålegge minstevannføring i alle tørrlagte elveleier, og at det vil bli foretatt en konkret vurdering i det enkelte tilfelle hvor kostnadene og krafttapet avveies mot miljønytte og andre positive ringvirkninger en minstevannføring kan medføre. I denne vurderingen må også tas i betraktning de positive ringvirkninger vannføring vil ha for lokalsamfunnet og annen verdiskapning. Vi oppfatter imidlertid at veilederen søker å ivareta flere av disse hensynene gjennom de punkter som ligger til grunn for når minstevannføring (eller justert minstevannføring) vil være særlig aktuelt. LVK vil imidlertid påpeke at momentene slik de nå fremstår ikke angir tydelige prioriteringer, da et eller flere av de nevnte hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende i de fleste vassdrag som er gjenstand for revisjon.

LVK mener også det kan være hensiktsmessig å pålegge større vannslipp i enkelte prioriterte vassdrag fremfor å fordele minstevannføringen "tynt" utover. Dette krever imidlertid at man i større grad ser flere vassdrag i sammenheng, noe som best kan gjøres gjennom de regionvise forvaltningsplanene etter vannforvaltningsforskriften. Dette viser behovet for en god samordning mellom forvaltningsplaner og revisjonssaker, og hvor forvaltningsplanene må få betydning for tiltakene som fastsettes i den enkelte revisjonssak. Igjen vil det være en fordel å vurdere alle aktuelle tiltak uavhengig av tidspunkt for alminnelig revisjonsadgang, og at tiltak som først gjennomføres på et senere tidspunkt ikke utdefineres i en slik helhetsvurdering fordi de betraktes som "urealistiske".

Konsesjonsmyndighetene bør også vurdere et krav om minstevannføring i lys av en eventuell mulighet til å utnytte minstevannføringen til ny produksjon som reduserer krafttapet, for eksempel i kombinasjon med ny småkraft som utnytter vannet. Dette forutsetter en god saksbehandlingsmessig samordning av revisjoner, O/U-prosjekter og nyutbygginger. I den forbindelse er det også av vesentlig betydning at økonomiske rammevilkår som innføring av grønne sertifikater bidrar til lønnsomhet i slike prosjekter. Det er videre nødvendig at konsesjonsprosesser for slike prosjekter kobles til revisjoner.

4.4 Tapperestriksjoner

Et rettslig utgangspunkt for revisjonene er at konsesjonens kjerne – høyeste og laveste regulerte vannstand (HRV og LRV) - ikke kan endres.

Da konsesjonene ble gitt, var norsk kraftproduksjon basert på at magasinene ble fylt opp om våren og sommeren for å ha nok vann til vinterkraftproduksjon. Av denne grunn var det ikke behov for restriksjoner for sommervannstand. Det nye kraftmarkedet og muligheten til å transportere kraft over store avstander til utlandet, har endret dette. Driftsmønsteret i vannkraftanleggene følger ikke lenger et innenlandsk forbruksmønster, men det europeiske. Nå tappes magasinene i større grad ut fra prisene på kraft i Europa, og produsentene har et økonomisk incitament til å tappe magasinene når kraftprisene er høyest, uavhengig av tidspunktet på året.

Praksis i nyere konsesjoner er at myndighetene setter bestemte restriksjoner på vannstanden i magasinene på sommerhalvåret, nettopp for å redusere negative virkninger ved lav sommervannstand. Det er LVKs syn at slike restriksjoner normalt bør innføres også for eldre konsesjoner. I forslaget til ny revisjonsveileder vektlegges betydningen av en viss sommervannstand, og LVK er positiv til at veilederen angir viktige hensyn som taler for magasinrestriksjoner.

Samtidig påpekes det i veilederen at kravene ikke bør være rigide, og at det ikke er adgang til å pålegge restriksjoner som i praksis umuliggjør utnyttelse av hele reguleringen. LVK er ikke enig i veilederens påstand om at pålegg om sommervannstand går utover hva en revisjonssak kan omfatte dersom det i praksis innebærer at LRV og HRV ikke kan utnyttes fullt ut. På konsesjonstidspunktet var det forutsatt at magasinene skulle fylles opp om sommeren. At sommervannstand nå fastsettes som et vilkår - i tråd med hva som har vært gjeldende praksis - endrer derfor ikke forutsetningene som lå til grunn da konsesjonen ble gitt. Det er ikke slik at konsesjonæren kan disponere konsesjonen helt fritt og i vesentlig grad fravike et etablert kjøremønster når forutsetningene for konsesjonen er endret, slik NVE også argumenterer for i det såkalte Vinjevatnbrevet av 22. januar 1998.

LVK vil videre påpeke at det også følger av vanndirektivet (vannforskriften) at et endret kjøremønster som forringer miljøtilstanden i vassdrag og magasiner ikke kan iverksettes dersom det fører til en ytterligere forringelse av miljøtilstanden i vassdragene i strid med de fastsatte miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster i henhold til vannforskriften § 5.

Når det gjelder adgangen til å endre LRV og HRV, omfattes ikke dette av den ordinære revisjonsadgangen. Men det foreligger også en forvaltningsrettslig ulovfestet omgjøringsadgang som åpner for å endre LRV og HRV i tilfeller hvor dette anses nødvendig. En slik omgjøring vil særlig kunne være aktuelt dersom et nytt kjøremønster medfører skadelige og uforutsette virkninger av vesentlig omfang for allmenne interesser.

5 SAKSGANG FOR REVISJONER

5.1 Behovet for forskrift

I gjeldende revisjonsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3 står det i bestemmelsens tredje ledd at regjeringen kan gi nærmere *forskrifter* om saksbehandlingen ved revisjon av konsesjonsvilkår. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 47, uttales:

”Som nevnt gir verken komitéinnstillingen eller Ot.prp. nr. 39 (1958) noen veiledning med hensyn til den praktiske gjennomføringen av revisjonen. Arbeidsgruppen gir uttrykk for at den alminnelige revisjon vil bære preg av en ”minikonsesjonsbehandling” og foreslår at det utarbeides særregler for saksbehandlingen i form av forskrifter. Vassdragsregulantenenes forening har funnet det ytterst uklart hvordan arbeidet med revisjonen skal foregå og har i den anledning reist en rekke spørsmål.

Departementet er enig i at det bør gis nærmere regler for saksbehandlingen i form av forskrifter. Den nærmere utforming er det ikke tatt stilling til. Departementet forutsetter imidlertid at behandlingen må være enklere enn ved fornyelse av konsesjon.”

Stortinget sa seg enig i sin innstilling til lovendringen vedrørende saksbehandlingsregler. På denne bakgrunn forutsatte både LVK og andre aktører i revisjonssakene at regjeringen tok sikte på å komme tilbake med en forskrift som ga nærmere veiledning om saksbehandlingen. Det var på denne tiden konsesjoner som allerede var revisjonsmodne, og listen over kommende saker var lang. Da lite skjedde i etterkant av stortingets vedtak, har LVK ved senere anledninger etterlyst forskrifter. Departementet svarte i brev av 21. februar 1994:

”Departementet ser ikke behov for å lage egne forskrifter for saksbehandlingen ved revisjoner som skal foretas for tidsbegrensede konsesjoner etter 50 år, jf. pkt. 3 i bestemmelsene om lovens ikrafttreden og anvendelse på eldre konsesjonsvilkår m.m. Nærings- og energidepartementet vil peke på at det bare er for den alminnelige revisjon av vilkår, dvs. 30-årsrevisjonen, at det forutsettes utarbeidet forskrifter for saksbehandlingen. Ettersom slik revisjon ikke er aktuelt før i 2022, finner ikke departementet det aktuelt ennå å gå i gang med forskriftsarbeidet.

Spørsmål vedrørende saksbehandlingen ved revisjon etter overgangsbestemmelsene, må eventuelt tas opp med departementet i forbindelse med konkrete saker.”

LVK er uenig i at lovgiveren har forutsatt av at en forskrift for saksbehandlingsregler kun skulle gjelde for de revisjoner som ble tatt opp til revisjon etter 30 år når overgangsordningene for eldre konsesjoner var ferdig. Lovgiver hadde en klar intensjon om å møte den store saksmengden som man så ville komme med et hensiktsmessig regelverk i forskrifts form. Det var uttrykt et klart behov for saksbehandlingsregler, og derfor ble det hjemlet en adgang til dette i § 10 nr. 3 tredje ledd. Tatt i betraktning at nærmere 340 reguleringskonsesjoner kan tas opp til revisjon før 2022 vil det være lite hensiktsmessig å vente med forskrifter om saksbehandlingen til etter dette tidspunkt. Behovet for forskrifter er til fulle dokumentert ved de senere års håndtering av revisjonssakene.

Behovet for saksbehandlingsregler har lenge vært prekært, og NVE gitt anvisning på noen rutiner for saksbehandling i et notat i 1998 (V-notat 9/98). Det er høyst uklart hvilken rettslig status dette notatet har. Her står det imidlertid under punkt 5 om saksbehandling:

”Det er hjemmel i loven (vregl. § 10 nr. 3) for at det kan gis forskrifter for hvordan vilkårsrevisjon skal gjennomføres. Disse forskriftene er imidlertid ment å gi saksbehandlingsregler for vilkårsrevisjoner av konsesjoner der det er gitt vilkår om revisjon. Slike revisjoner vil ikke være aktuelle før i år 2022 (2009). For revisjoner etter overgangsordningen er det forutsatt at det ikke vil

være den samme automatikk i disse revisjonene. OED har uttalt (i brev av 21. februar 1994 til LVK) at det ikke blir aktuelt å gi slike forskrifter før i 2022 (eventuelt 2009)."

Når det her er står "eventuelt 2009" - i parentes – uten noen nærmere forklaring på om man mener 2022 eller 2009, siktes det til konsesjoner som kan tas opp til revisjon 50 år etter lovendringen i 1959, jf. veilederens forklaring:

"Fram til 2009 er det bare aktuelt å forholde seg til overgangsbestemmelsene, og regne 50 år fra konsesjonsdatoen for å finne aktuelle konsesjoner som kan kreves revidert. Fra 2009 og til 2022 gjelder revisjonstidspunktet som angitt i konsesjonene gitt fra 1959 og utover til 1972. I år 2022 gjelder overgangsbestemmelsen om at alle konsesjoner kan revideres 30 år etter lovendringen, og medfører at alle konsesjoner gitt mellom 1972 og 1992 kan tas opp til revisjon. Fra 2022 og utover gjelder lovendringen med 30 års revisjonsintervall for konsesjoner gitt etter 19.06.1992."

Igjen: Overgangsbestemmelsene for når revisjoner av ulik alder kan tas opp til revisjon i henhold til vregl. § 10 nr 3 har etter vårt syn ikke betydning for behovet for saksbehandlingsregler. Uansett mente NVE og OED den gangen at det kunne være aktuelt med forskrifter fra 2009.

Med 340 reguleringskonsesjoner som kan revideres de neste 12 årene og en uakseptabel saksbehandlingstid for de revisjonssaker som er i gang, er behovet for ryddige saksbehandlingsregler i form av forskrift mer nødvendig enn noen gang. NVE understreker selv behovet for klarere føringer tatt i betraktning saksmengden som vassdragsmyndighetene nå står overfor, jf. høringsbrevet:

"Revisjon av vilkår i eldre reguleringskonsesjoner vil bli en sentral oppgave for vassdragsmyndigheten i årene som kommer. Eksisterende prosedyrer for denne type saker har vært relativt begrenset (V-notat 9-98) og det er et klart behov for mer utdypende veiledning for de ulike partene i en revisjonsprosess."

LVK mener dette i stedet bør initiere en vurdering av lov og forskrift. Forslaget til veileder er ikke tilfredsstillende for de parter som er involvert i revisjonene, og viderefører i hovedsak et saksbehandlingssystem som til nå ikke har gitt revisjonssakene tilfredsstillende progresjon og forutsigbarhet.

Igjen påpekes også at revisjonsinstituttet bør bli gjenstand for en ordinær og demokratisk lovgivningsprosess, og den korrekte rekkefølgen vil da være motsatt av det man nå legger opp til: Først vurdere loven, dernest utforme forskrifter om saksbehandling (som trengs uavhengig av om loven endres), og til slutt lage utfyllende rundskriv/retningslinjer for praktisering av gjeldende regelverk. (det dokument det nå avgis høringsuttalelse til)

5.2 Samordning i saksgang med vannforvaltningsplaner

Det er påfallende at NVE i retningslinjenes kapittel om saksgang i revisjonssaker ikke omtaler de prosessene som iverksettes i henhold til vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram. Med det betydelige forvaltningsapparat og utredninger som gjennomføres og med de tidsfrister som her fastsettes, er det ikke

bare hensiktsmessig men også nødvendig å se dette i nær sammenheng med saksgang for revisjonssakene. Det vises også til Stortingets uttalelser om synkronisering i punkt 3.6 over. Vannforvaltningsplanene og tiltaksanalysene vil dessuten danne et miljøfaglig beslutningsgrunnlag for revisjonssakene.

LVK støtter som nevnt tidligere forslaget i høringsnotatet om at også vannregionutvalgene kan fremme krav om revisjon. Dette synliggjør den nære sammenhengen mellom vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram og revisjon av konsesjonsvilkår. Det gjør det imidlertid enda mer påfallende at vannforvaltningsregimet ikke er bedre integrert i forslaget til nye retningslinjer, herunder saksbehandlingskapittelet. Som nevnt i punkt 3.7 mener LVK at miljøforvaltningen bør ha en rolle i de vurderingene som skal gjøre i forbindelse med revisjoner.

Kommunene kan ifølge NVEs forslag til nye retningslinjer fremme krav om revisjon inntil fire år før åpning. LVK er positiv til at det med dette presiseres at kommunene gjerne må være tidlig ute med revisjonskrav, og dette er også hensiktsmessig i henhold til vannforvaltningsplanene. Det forutsettes imidlertid at saksbehandlingen forbedres slik at nye vilkår med dette kan fastsettes snarlig når konsesjonen faktisk er 30/50 år gammel.

Konsesjonsmyndighetene har ved flere anledninger gitt uttrykk for at utredningsnivået i revisjonssakene skal være beskjedent. LVK er enig i at det ikke grunnlag for å kreve en utredning tilsvarende som i nye konsesjonssaker. Det er likevel slik at dagens miljøsyn avviker så fundamentalt fra det miljøsyn som var rådende på 1950- og 60-tallet, at en modernisering av så gamle vilkår etter forholdene vil måtte kreve forholdsvis omfattende utredninger, både mht til hvilke tiltak som er mulig, hvilke miljømål som kan nås og til hvilken pris for konsesjonær og storsamfunnet. Bare gjennom tilstrekkelige konsekvensutredninger kan de brede samfunnsmessige interesseavveininger foretas.

Samtidig skal det nå gjøres betydelig utredningsarbeid i tilknytning til vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram, og det vektlegges at vannforvaltningen skal være kunnskapsbasert. Tiltaksanalyser, vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram er verktøy for en slik kunnskapsbasert vannforvaltning med betydning for vurderingen av revisjoner. Mens kunnskapsbasert og sektorovergripende miljøforvaltning står i fokus, argumenterer fortsatt vassdragsmyndighetene med at krav er tilstrekkelig begrunnet med en enkel beskrivelse av skader og ulemper, f eks uten å tallfeste et ønske om minstevannføring, og overlater til konsesjonær alene å utrede disse forholdene. Det sås dermed tvil i hvilken grad tiltaksanalyser og vannforvaltningsplaner skal legge et faglig grunnlag for revisjonene.

Igjen synliggjøres behovet for bedre regler om saksbehandlingen, som også integrerer forvaltningsprosessene som skal gå etter vannforskriften med revisjonsprosessene.

5.3 Forholdet til O/U-prosjekter og nye konsesjoner – rutinemessig gjennomgang av manøvreringsreglementene

I enkelte vassdrag ligger det nye utbyggingsøknader til behandling hos konsesjonsmyndighetene samtidig som tidspunkt for revisjon er inntruffet eller er nært forstående. Det kan være søknader om helt nye utbygginger, søknader om fornyelse av tidsbegrensede konsesjoner eller søknader om opprustning og utvidelse av eksisterende kraftverk.

For å få en god og helhetlig vurdering bør revisjoner etter LVKs syn sees i sammenheng med både nye konsesjonssøknader og opprustnings- og utvidelsesprosjekter. **Det er imidlertid sentralt at søknader om ny utbygging eller opprustning av eksisterende kraftanlegg ikke medfører at konsesjonsmyndighetene unnlater å revidere de gamle konsesjonsvilkårene.**

Av dette følger at retningslinjene må legge til rette for tiltak som for eksempel kombinasjon av minstevannføring og ny småkraft, og potensialet for O/U-prosjekter bør fremkomme av revisjonsdokumentet. Konsesjonsbehandling for eventuelle småkraftprosjekter og O/U-prosjekter må tidsmessig koordineres med revisjoner, og rammevilkår for å gjøre prosjektene lønnsomme må være på plass.

I retningslinjene side 17 står det at opprustning og utvidelse er en av de mest skånsomme måtene å få frem mer energi med reguleringsmulighet på, og i tillegg gi en ekstra gevinst gjennom økt produksjon av regulerbar kraft. LVK kan ikke se at NVE har dekning for en så generell uttalelse. Opprustning og utvidelse i form av økt slukeevne og større tunneldiameter gir riktignok konsesjonær teknisk mulighet for økt effektkjøring og raskere nedtapping, noe som igjen vil kunne gi et betydelig inntektspotensial i et integrert kraftsystem med økt kraftutveksling mot utlandet. For *verts kommunene* er ikke dette en "ekstra gevinst", men en betydelig ulempe. Det er således urovekkende at NVE som fagmyndighet ikke synes å være opptatt av de nye miljøulempene som en opprustning /utvidelse vil kunne påføre et allerede regulert vassdrag. Utnyttelse av en økt reguleringsevne medfører økte miljøbelastninger og skader på naturen. Det er LVKs syn at retningslinjene må gi føringer for at det i revisjonssaker rutinemessig foretas en gjennomgang av manøvreringsreglementet for en vurdering om det bør settes et strengere manøvreringsreglement slik at miljøtilstanden i vassdraget ikke forringes.

I forslag til retningslinjer er det nevnt i punkt 8 at det vil bli satt krav til fremdrift i saker som kombinerer O/U-prosjekter og revisjoner. LVK mener det er grunnlag for å stille krav til bedre fremdrift i samtlige revisjonssaker, jf. neste punkt om prioritering.

6 PRIORITERING OG HELHETLIG TILNÆRMING

Det vises til forslag til revisjonsveileder punkt 8 om prioritering av saker og en helhetlig tilnærming, her å se flere revisjoner i samme vassdrag under ett.

6.1 Prioritering

LVK forstår veilederen slik at det ikke er snakk om å prioritere ned enkelte konsesjoner i den forstand at enkelte konsesjoner ikke blir tatt opp til revisjon, men en prioritering av konsesjoner som skal revideres.

LVK mener prinsipielt at revisjon i alminnelighet bør finne sted for samtlige konsesjoner som er eldre enn 50 (eller 30) år, allerede av den grunn at så gamle konsesjoner er basert på et annet miljøsyn enn dagens. Etter LVKs oppfatning bør en vurdering av konsesjonsvilkårene skjer rutinemessig med jevne mellomrom, og kommunene må i den forbindelse konsulteres om ønsker og synspunkter. De rullerende forvaltningsplanene kan gi et godt grunnlag for en jevnlig vurdering av revisjonsbehovet.

Det fremholdes i veilederen at det vil være nødvendig å foreta en prioritering av revisjonssaker. I veilederen fremgår at en prioritering ikke betyr at mindre prioriterte saker legges helt bort, men at saker innenfor de prioriterte områdene vil få en større andel av tilgjengelige ressurser, og at mindre prioriterte revisjoner vil ta lengre tid.

LVK mener det ikke er anledning til å nedprioritere revisjonssaker på ubestemt tid og etter en slik generell prioriteringsliste. LVK kan ikke se at det er anledning til å prioritere revisjon i for eksempel laksevassdrag foran andre vassdrag, da andre miljøutfordringer enn de som er nevnt i revisjonsveilederen kan være minst like prekære. Det må gjøres en vurdering i for den enkelte konsesjon om behovet for raske tiltak. Det fremgår også av forarbeidene at gjeldende revisjonsintervall forutsetter økt ressursbruk i forvaltningen, og det er et åpenbart behov for revisjon som er så gamle som de konsesjoner som nå kommer opp til revisjon (50 år) er overmodne for revisjon, jf. Ot.prp. nr. 50 (1991-92) side 48:

”Innføringen av alminnelig revisjon av tidsbegrensede konsesjoner og en reduksjon av revisjonsintervallet for tidsubegrensede konsesjoner, vil nødvendigvis føre til merarbeid både for forvaltningen og konsesjonæren, på den annen side kan ajourføringen føre til en rasjonaliseringsgevinst. Hensiktsmessige og dyre tiltak kan sløyfes. Uansett må det avgjørende være at det åpenbart er behov for revisjon av vilkår etter en periode på 20-30 år, et behov som er særlig stort for konsesjoner av noe eldre dato.”

LVK mener konsesjoner som i dag er minst 50 år ikke skal nedprioriteres. Med tanke på den saksbehandlingstiden og forvaltningsressursene som inntil nå har vært avsatt til det ganske fåtallige i revisjonssaker som foreløpig er tatt til behandling, reiser LVK videre spørsmål om tidsperspektivet for både prioriterte og ikke-prioriterte revisjonssaker. Det må for alle revisjonssaker foretas en betydelig raskere saksbehandling enn det som har vært tilfelle for de saker som til nå er tatt til behandling.

De tre kulepunktene som er nevnt som momenter som danner grunnlag for en rangering av revisjonssakene er etter LVKs syn uansett ikke særlig veiledende for prioriteringen, da mange av disse forholdene vil kunne gjøres gjeldende for de fleste vassdrag med eldre konsesjoner hvor revisjon er ønskelig.

Dersom det til tross for innvendingene ovenfor vil bli foretatt en prioritering mener LVK prioriteringen må ta utgangspunkt i de regionale vannforvaltningsplanenes vurderinger av hvor tiltak er mest nødvendig.

6.2 Helhetlig tilnærming – vurdere flere revisjoner i samme vassdrag under ett

LVK stiller imidlertid spørsmål ved om det er anledning til å *utsette* revisjonstidspunktet til revisjonstidspunktet for hovedkonsesjonen, slik som fremheves som aktuelt i retningslinjene.

For det første vil det ikke alltid være opplagt hva som er *hovedkonsesjonen* i et regulert vassdrag med flere reguleringer. Det må forutsettes en nærmere avklaring av hva man legger i dette begrepet, jf eksempelvis at det på side 30 under punkt 3 om saksgang fremheves at det ”for å få til en samordnet revisjon vil det derfor i mange tilfeller være aktuelt å utsette *alle* revisjoner til revisjonstidspunktet for hovedkonsesjonen”. At det er behov for en slik avklaring blir særlig tydelig dersom NVEs uttalelser skal forstås slik at hovedkonsesjonen er den siste i et vassdrag som kan revideres.

Slik samordning er omtalt i retningslinjene, synes NVE å være langt mer opptatt av mulighetene for å utsette revisjoner i påvente av senere revisjoner i samme vassdrag, fremfor å fremskynde revisjoner slik lovteksten gir adgang til. I punkt 8.2. nevner NVE at det av hensyn til en samlet revisjon også *kan være mulig* å fremskynde behandlingen for konsesjoner som formelt ikke kan revideres før senere, men skriver da at eventuelle endrede vilkår som følge av at revisjonen fremskyndes ikke vil bli gjeldende før konsesjonen formelt kunne vært tatt opp til revisjon. LVK forstår dette som at NVE mener at det ikke er anledning til at nye vedtatte vilkår trer i kraft før det har gått 30 år siden konsesjonstidspunktet, selv om nye vilkår er fastsatt tidligere av hensyn til en samlet vurdering av flere konsesjoner i vassdraget. I så fall bygger NVE på en åpenbart uriktig rettsoppfatning: Det fremgår uttrykkelig av § 10 nr 3 at det i slike tilfelle kan fastsettes kortere revisjonstid.

Overfor konsesjonær har man dermed en lovfestet rett til å gripe inn med nye vilkår i konsesjonen på et tidligere tidspunkt av samordningshensyn. Men loven gir ingen anvisning på at en revisjon kan utsettes, og LVK etterlyser det rettslige grunnlaget for en slik utsettelse. Loven gir allmennheten/lokalsamfunnet en rett til å anmode om å få endret vilkår av allmenn betydning hvert 30. år, av den grunn at det normalt vil være nødvendig å modernisere og ajourføre vilkårene etter så lang tid av hensyn til allmenne interesser i og rundt vassdraget. Verken lov eller forarbeider gir anvisning på at det er mulig å *utsette* revisjonstidspunktet på det grunnlaget som her er angitt.

7 DEKNING AV JURIDISK OG FAGKYNDIG BISTAND

7.1 Revisjonskravet – påvisning av behov – arbeidets omfang

Det vises til forslag til retningslinjer punkt 11. NVE skriver at "arbeidet med å påvise behov for revisjon vil være av beskjedent omfang og bør bygge på lokalkompetanse og egen erfaring."

LVK finner det forbausende at kommunen som skal forberede og fremme revisjonskrav, og dermed legge premissene for en revisjon, i følge forslaget kun skal gjøre dette i et beskjedent omfang. Erfaring viser at revisjonssakene er omfattende og reiser krevende problemstillinger og vanskelige interesseavveininger. At utgangspunktet for disse prosessene skal være arbeid utført av personer og organer med sparsom kompetanse og ressurser for håndtering av slike saker, synes verken forsvarlig, saklig eller rimelig.

7.2 Konsesjonærens dekning av nødvendige kostnader

Det fremgår av Vregl § 6, post 1 fjerde ledd at nødvendige utgifter til dekning av hydrologisk og annen bistand skal bekostes av regulanten. Det fremgår i brev av 21. februar 1994 fra departementet til LVK at bestemmelsen også kommer til anvendelse på revisjonssaker:

"En revisjon av vilkår vil i likhet med fastsettelse av vilkår ved nye utbygginger kunne ha store konsekvenser for kommunen og andre rettighetshavere. Departementet ser ingen prinsipielle hensyn som tilsier at bestemmelsen ikke skal kunne brukes også ved revisjon."

7.2.1 Tidspunkt for rett til dekning

NVE legger i veilederen til grunn at dekning av nødvendige utgifter først vil være aktuelt fra tidspunktet hvor NVE har truffet vedtak om åpning av revisjonssak.

NVE forutsetter at det er kommunene som samordner de allmenne interesser og tar initiativ til revisjonene. NVE legger følgelig opp til at det er kommunene som trekker opp rammene for hva som er gjenstand for vurdering i revisjonssaken. Den lokale tiltaksanalysen skal gi innspill til revisjonene. Dette stiller krav til at kommunene får mulighet til å bruke egen og uavhengig sakkyndig bistand, også i den forberedende fasen. Av denne grunn mener LVK at det prinsipielt riktige må være at kommunene får dekket kostnader som påløper fra da kommunen leverer en formell begjæring om revisjon.

I den sammenheng vil LVK påpeke at både regulanter og NVE ved flere tilfelle har anført at enkelte krav fra kommunene i revisjonssakene ikke er tilstrekkelig faglig begrunnet, eller at det reises krav som ligger utenfor revisjonens rammer (f eks av privatrettslig karakter). Dette understreker behovet for sakkyndig bistand, både hydrologisk og juridisk, også i forkant av at revisjon åpnes. Dekning av kostnader til slik ekspertise også før åpning av revisjonen vil således være en fordel også for regulant og forvaltning, og kan spare store prosesskostnader på senere stadier.

7.2.2 Tolkningen av nødvendighetskriteriet

LVKs erfaring viser at selv om departementet har uttalt at prinsippet i vregl § 6 også kommer til anvendelse i revisjonssaker, er vanskelig å få dekket nødvendige utgifter til faglig bistand også etter at det er åpnet for revisjon. Årsaken til dette er, etter LVKs oppfatning, at konsesjonsmyndighetene legger en for restriktiv tolkning av nødvendighetskriteriet til grunn. I Ot.prp. nr. 50 (1991-1992) uttalte departementet:

”Regelen om utgiftsdekning er skjønnsmessig, og avgjørelsen i det konkrete tilfelle vil bero på en konkret vurdering. Utgangspunktet er at man må legge et relativt rimelig skjønn til grunn. Foruten utgifter til den faglige virksomhet, bør også utgifter til reiser i en viss utstrekning kunne refunderes. Det skal imidlertid presiseres at det bare er nødvendige utgifter som kan kreves erstattet. Det vil ikke være adgang til dekning av utgifter til fast ansatte i en organisasjon, det må dreie seg om ekstern ekspertise i enkeltstående saker.”

Som det fremgår av forarbeidene skal det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om nødvendigheten og rimeligheten av de fremsatte krav om kostnadsdekning. Vurderingen av nødvendighet og rimelighet bør ikke være mer restriktiv enn vurderingen som gjøres ved nyutbygginger, hvor bestemmelsen brukes tilsvarende. Det er et utgangspunkt i vassdragslovgivningen – og tilsvarende i ekspropriasjonslovgivningen – at den som har nytte av tiltaket som utgangspunkt dekker den berørte motpartens kostnader.

I forslag til revisjonsveileder står det på tross av dette:

”Det forutsettes at det ikke er behov for omfattende juridisk bistand, da revisjon ikke omfatter problemstillinger av privatrettslig karakter.”

Dette er en uforståelig begrunnelse. LVK kan ikke se at offentligrettslig problemstillinger medfører mindre behov for juridisk bistand for kommunen. Dersom kommunene skal få dekket sine kostnader tilsvarende som for nyutbyggingssaker, gjelder kostnadsdekningen i disse sakene også for spørsmål av offentligrettslig karakter. Siden det er de offentligrettslige sider som er gjenstand for en revisjon må det ha vært nettopp disse OED siktet til i sitt brev av 21.02.1994 da man viste til at bestemmelsen burde brukes tilsvarende fordi også en revisjon hadde store konsekvenser for kommunen og andre rettighetshavere.

Med de naturgitte interessemotsetninger som ligger i revisjonssakene mellom berørte lokalsamfunn og utbygger, er det på samme måte som i nyutbyggingssaker nødvendig at kommunene knytter til seg uavhengig naturfaglig og hydrologisk kompetanse. Muligheten til å ta i bruk også uavhengig ekspertise vil styrke lokalsamfunnets tillit til den vurdering NVE og OED skal gjøre i revisjonssakene.

Det påpekes at mange berørte vertskommuner typisk vil være små kommuner som selv innehar begrenset juridisk og annen miljøfaglig kompetanse, og at for den enkelte kommune vil en revisjonssak reise både faglige og juridiske problemstillinger man fra før ikke har tilstrekkelig erfaring med. Motparten er kraftforetak som til daglig arbeider med de spørsmål som en revisjonssak vil kunne reise.

Det påpekes at moderne miljøforvaltning skal være kunnskapsbasert, og at sektorovergrepene vannforvaltningsplaner og tiltaksanalyser basert på faglige vurderinger skal legge premisser for revisjonssakene. Retningslinjenes føringer på dette punkt er ikke i samsvar med dette, og forutsetningene om at kommunene også skal gis eierskapet til lokale tiltaksanalyser som også er ment å være viktige innspill til revisjonene, nærmere om dette under punkt .Gjennom disse prosessene kan kommunene i en del tilfeller dra nytte av de faglige utredningene som gjøres for å underbygge sine revisjonskrav. Med kommunenes involvering i disse prosessene understrekes også behovet for faglig bistand.

8 SÆRLIG OM ØKONOMISKE VILKÅR

8.1 Innledning

Avslutningsvis knyttes noen kommentarer til økonomiske vilkår.

Diskusjonen om en revisjonssak kan omhandle økonomiske vilkår er et spørsmål som har pågått mellom LVK og departementet. Slik LVK ser det foreligger det ingen rettslige hindringer for at en revisjonssak også kan omhandle økonomiske vilkår, tvert i mot er det uttalelser i forarbeidene som klart viser at det vil være tilfelle.

Spørsmålet er av prinsipiell karakter som burde vært avklart politisk, mao forelagt Stortinget, slik tidligere energiministere har tatt til ordet for i møter med LVK.

8.2 Næringsfond og andre økonomiske vilkår

Veilederens vurdering er at det må foreligge «helt spesielle hensyn» for at det skal fastsettes næringsfond eller andre økonomiske vilkår i forbindelse med en revisjon. Dette synspunktet er ikke nærmere begrunnet og har som nevnt etter LVKs syn ingen rettslig forankring. Som påpekt i retningslinjene er en alminnelig

revisjon ment å innebære en modernisering eller ajourføring av konsesjonsvilkårene, og det foreligger ingen rettskilder som avskjærer myndighetene muligheten for også å tilpasse de økonomiske vilkårene til dagens gjeldende standard. Selv om det er nye miljøvilkår som er mest aktuelle ved revisjon, fremgår det klart av forarbeidene at det er et bredt spekter av vilkår og tiltak som kan være aktuelle for revisjon, jf. i Ot. prp. nr. 50 (1991–1992):

«For de fleste vilkår vil en skjerpelse kun føre til økonomisk belastning for konsesjonæren (eks. konsesjonsavgifter, næringsfond og naturvernvilkår), mens en skjerpelse i form av nytt/strengere vilkår om minstevannføring også vil medføre produksjonstap som vil kunne få betydning for landets totale kraftproduksjon. Dette tap må veies mot den miljømessige vinning. Revisjon kan omfatte vilkår av høyst forskjellig karakter. Etter departementets oppfatning har det derfor lite for seg å forsøke å angi konkret hvilke endringer eller nye vilkår som i fremtiden kan bli aktuelle. Det vil avhenge av hvilke forhold som gjør en endring påkrevet eller ønskelig (ny lovgivning, endringer i samfunnsoppfatningen, interessekonflikter, nye skader eller ulemper, økologiske, hydrologiske eller økonomiske forhold etc.)»

Det faktum at også industrikonsesjonsloven § 5 a. hjemler adgang for å revidere vilkårene i konsesjoner som er mer enn 50 år gamle, taler etter LVK syn for at det også må være adgang til å revidere de økonomiske vilkårene. Vilråene i en ervervskonsesjon omhandler normalt ingen miljøvilkår.

I nyere konsesjoner er det vanlig at kommunene får næringsfond i medhold av vassdragsreguleringsloven § 12 nr 17. Konsesjoner som nå revideres har ikke næringsfond fordi de er gitt før denne bestemmelsen kom inn i loven. Næringsfond skal sikre kommunene en andel av verdiskapningen og er ment som en erstatning for at næringsgrunnlaget er redusert. Næringsfond er særlig aktuelt når vassdragenes alternative verdi, for eksempel som grunnlag for naturbasert reiseliv, har økt de senere år.

For LVKs medlemskommuner er fastsettelse av nye miljøvilkår som tilsvarer dagens krav til natur og miljø det primære ved en revisjon. Det er LVKs erfaring at revisjonskommunene har en klar prioritering av gode og effektive miljøpålegg fremfor nye økonomiske vilkår. Men på samme måte som kommunene er det LVKs syn at miljøvilkår og økonomiske vilkår må sees i sammenheng. I en revisjonssak vil det ofte være en vanskelig avveining mellom hensynet om å holde produksjonsvolumet oppe, og hensynet til miljøforbedrende tiltak. Særlig i de tilfellene hvor de miljøforbedrende tiltakene må vike for hensynet til energibalansen, vil økonomiske vilkår som tilgodeser de berørte lokalsamfunn kunne tjene som en kompensasjon, og i større grad gi rom for å vektlegge produksjonsvolumet. Likebehandling og rimelighetshensyn taler for at økonomiske vilkår utformes slik at de kompenserer for de ekstra miljøbelastningene lokalsamfunn med eldre konsesjoner må leve med, og som av ulike grunner ikke lar seg rette opp i en revisjon. Slik bør revisjonene søke å finne en balanse i de samlede vilkårene. Det er ikke rimelig at kommuner med eldre kraftproduksjonsanlegg med evigvarende konsesjoner for alltid skal leve med både dårligere miljøvilkår og dårligere økonomiske vilkår enn det som har vært vanlig å yte i nyere og mer skånsomme reguleringer.

At OED og NVEs argumentasjon om at det må foreligge spesielle forhold for å pålegge økonomiske vilkår og at dette bare unntaksvis kan pålegges, står dessuten i direkte strid med forslaget om å innføre som et generelt vilkår å pålegge en *kulturminneavgift til staten* for alle konsesjoner som tas opp til revisjon. Det

nye vilkåret som innføres overfor alle (men med ulik sats avhengig av om det er fornyelse eller revisjon) uten vurdering av om det foreligger spesielle hensyn, er hjemlet i den samme bestemmelsen som hjemler pålegg om næringsfond. Dette viser det at det ikke er *lovgivningen* som setter en stopper for å pålegge konsesjonæren økonomiske vilkår i revisjonsadgangen.

8.3 Hensynet om like konkurransevilkår for konsesjonærene – og likebehandling av vertskommuner som vertskap for tidsbegrensede og tidsubegrensede konsesjoner

Også hensynet til like konkurransevilkår for konsesjonærene tilsier at nye vilkår etter en revisjon i størst mulig grad er lik konsesjonsvilkår i nyere konsesjoner – ikke bare naturfaglige, men også for økonomiske vilkår. LVK mener departementet bør legge til rette for mest mulig likebehandling av regulantene – både eldre og nyere konsesjonærer, av private og offentlige eiere og uavhengig av om konsesjonen er evigvarende eller gjenstand for fornyelse. Særlig til det siste argumentet vil LVK fremholde at det i mange tilfelle kan synes tilfeldig om en konsesjon for offentlige aktører blir gjenstand for en fornyelse eller revisjon. Som eksempel kan nevnes at mens Statskrafts konsesjon i Numedalsvassdraget var gjenstand for en fornyelse og pålegg om næringsfond, ble Statskrafts konsesjon i Tokke-Vinje vassdraget omgjort fra tidsbegrenset til evigvarende, uten at kommunene engang fikk anledning til å uttale seg til spørsmålet. Tokke-Vinje vassdraget er nå en av revisjonssakene som ligger til behandling. Det vil være oppsiktsvekkende om konsesjonsmyndighetene nå avskjærer kommunene fra retten til næringsfond som ville vært obligatorisk ved en fornyelse av konsesjonen.

Økt likebehandling er også en del av formålet med revisjon, som er å tilpasse eldre reguleringer en modernisering og ajourføring av vilkårene, og ønsket om at også eldre reguleringer underlegges de til enhver tid gjeldende vilkår, slik dette kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 50 (1991-1992):

”Etter som konsesjonslovgivningen er i stadig utvikling er det videre viktig å kunne innpasse nye lovbestemmelser i konsesjonsvilkårene.”

8.4 Utformingen av vilkårene for økonomisk kompensasjon gjennom fond

LVK stiller seg positiv til å utforme fondsordninger på andre måter enn det tradisjonelle næringsfondet. Det er imidlertid en forutsetning at fondet gis et innhold som innebærer at det er tale om en reell kompensasjon – og at det ikke kommer til erstatning for eks. vis fiskefond el. Det sentrale er mao at fondet er av en viss størrelse og gir et lokalt handlingsrom for å iverksette kompenserende tiltak som kommer det berørte lokalsamfunnet til del. For eksempel kan et bredt definert miljøfond eller tiltaksfond være aktuelt. Ved å etablere et miljøfond kan det stilles økonomiske midler til rådighet for kommunene øremerket til miljøforbedrende tiltak i vid forstand i hele den berørte kommunen. Når det gjelder naturforvaltningstiltak i vannstrengen som er knyttet til kraftproduksjonen (f eks opprettholdestørst mulig naturlig produksjon av stedegne fiskestammer, kontinuerlig utbedring av erosjonsskader, tilfredsstillende utforming og revegetering av massetipper etc.) påpekes det at dette skadebegrensende tiltak som bør pålegges regulanten, og ikke noe kommunene skal bruke sine eventuelle miljøfond på.

8.5 Konsesjonsavgifter

Det er LVKs syn at en revisjon også kan omfatte en justering av konsesjonsavgiftene. Om dette vises igjen til Ot. prp. nr. 50 (1991–1992) – hvor det fremgår at «*For de fleste vilkår vil en skjerpelse kun føre til økonomisk belastning for konsesjonæren (eks. konsesjonsavgifter...)*»

LVK er av den oppfatning at konsesjonsavgiftene følgelig både kan og bør justeres til det nivået som er vanlig for tilsvarende utbygginger av nyere dato, ut ifra dagens syn på det skadeomfanget utbyggingen representerer. For de tilfeller hvor konsesjonsavgiftene som følge av den nå lovpålagte indeksjusteringen ligger over maksimalsatsen, må det aktuelle avgiftsnivået videreføres. Dette fordi det ved fastsettelsen av konsesjonsavgiftene i sin tid ble fastsatt for å gjenspeile skadeomfang og ulemper for den konkrete utbyggingen, og indeksjusteringen må fastholdes for å ivareta konsesjonsavgiftenes realverdi.

8.6 Konsesjonskraft

Konsesjonskraft er et obligatorisk konsesjonsvilkår som skal settes i alle konsesjoner. Til tross for dette har LVK erfart at i enkelte konsesjoner er vilkåret om konsesjonskraft urettmessig utelatt. LVK mener derfor at konsesjonsmyndighetene i en revisjonssak må påse at pålegget om å avstå konsesjonskraft kommer inn i de reviderte vilkårene.

I enkelte konsesjoner – frem til 1984 ble det tatt inn i konsesjonsvilkårene at kommunene ikke kan rebestille oppsagt konsesjonskraftuttak. Etter at LVK påpekte overfor departementet at det ikke var hjemmel for et slikt vilkår, er det tatt ut av nyere konsesjoner. Etter LVKs oppfatning bør en revisjon innebære at eventuelle ulovhjemlede vilkår tas ut av konsesjonene.

Som NVE er vel kjent med, gjelder det to prisregimer for konsesjonskraft - før og etter 1959. Mens prisen for konsesjonskraft før 1959 skal leveres etter en maksimalpris, baseres på såkalt individuell selvkost, fastsettes prisen for konsesjoner etter 1959 av OED basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet. Ordlyden i dagens lovtekst er fra 1990.

NVE har gjennom det såkalte Ljøgodt-utvalget foreslått at de to prisregimene slås sammen. LVK støtter dette forslaget, og mener at det gjennom revisjon kan fastsettes som vilkår i konsesjonen at OED pris skal legges til grunn for konsesjonskraftleveransen. LVK ber NVE og departementet foreta en nærmere vurdering om dette kan inntas i de nye vilkårene i konsesjonen da begrunnelsen for at bestemmelsen om OED-pris ikke ble gjort gjeldende for konsesjoner før 1959 var hensynet til kommunene jf Ot. prp. nr 43 s 80 nederst og øverst på side 81 hvor det heter:

“Regelen om gjennomsnittlig selvkost skal ikke gjelde for konsesjoner før lovendringen 10. april 1959. De kraftverk dette gjelder har i stor grad så lav selvkost at innføring av gjennomsnittlig selvkost vil være urimelig for de aktuelle kommuner.”