

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091, Majorstuen
0301 Oslo

Att.:

Side: 1 av 5

Dato: 25.03.2010

Vår ref.:

Deres ref.: NVE 200702230-7

Utkast til retningslinjer for revisjoner av konsesjonsvilkår. Hørings svar fra E-CO.

E-CO Vannkraft (E-CO) viser til NVEs utkast til retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår og høringsbrev datert 26. november 2009. Vi legger med dette fram vårt syn på forslaget.

1. Hovedsynspunkter

E-CO er positiv til at NVE gir nærmere retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår. Reglene for revisjoner er allerede fastsatt i lov og forarbeider, og klargjort gjennom praksis. Erfaring fra pågående revisjoner viser imidlertid at det er behov for å klargjøre og presisere føringene som disse kildene gir.

Det er totalt 396 konsesjoner som kan tas opp til revisjon frem mot 2022. Det bør derfor være en klar intensjon med slike retningslinjer å begrense antallet saker som fremmes. Det er ikke hensiktsmessig at lokale interessenter, myndighetene og konsesjonærene bruker store ressurser på å behandle saker som ikke møter revisjonsadgangens intensjon om å bøte på store miljøskader. Retningslinjene bør derfor være tydelige på hvilke krav som stilles for at revisjon kan finne sted, og konsesjonen eventuelt endres. Det har tilsynelatende vært mange misforståelser knyttet til dette, og vi har både sett at det fremmes krav av privatrettslig karakter, krav om endrete økonomiske vilkår og krav som er ubegrunnede.

På flere punkter synes imidlertid retningslinjene ikke å bidra til å skape nødvendig klarhet, og på enkelte punkt bidrar de sågar til å skape uklarhet det ikke er grunnlag for. Noen av de vesentligste svakhetene påpeker vi i kapittel tre nedenfor. Med forbehold om at de ulike forholdene klargjøres, slutter E-CO seg til forslaget til retningslinjer for vilkårsrevisjoner.

2. Om E-CO

E-CO Energi er eid av Oslo kommune. Konsernet er i dag Norges nest største eier av kraftproduksjon, med en samlet normalproduksjon på i underkant av 10 TWh og hel- eller deleierskap i mer enn 60 kraftverk over hele Sør-Norge. E-CO har eierinteresser blant annet i

Oppland Energi, Opplandskraft, Vinstra Kraftselskap og Norsk Grønnkraft. E-CO har for tiden ca 1 TWh ny vannkraft under bygging, konsesjonsbehandling og planlegging.

E-CO Energis datterselskap E-CO Vannkraft er interessant i en rekke konsesjoner som er underlagt revisjonsadgang, bl.a. Hols-, Hemsil-, Uste/Nes- og Aurlandsreguleringene.

3. Kommentarer til enkelte forhold

a) Vannregionutvalgets rolle

I punkt 5.2 har NVE lagt opp til at vannregionutvalget skal kunne fremme krav om åpning av revisjon. Det fremstår både som unødvendig og lite heldig blant annet på grunn av rolleblanding. Dersom vannregionutvalget skal kunne fremme krav om åpning av revisjon, legges det opp til at NVE både skal være med å fremme krav som sektormyndighet, samtidig som NVE skal ta stilling til om kravet kan føre frem og begrunne åpning av revisjon. Forutsetningen om at NVE skal foreta en selvstendig og konkret vurdering av om kravet skal føre frem, vil da kunne sies å være bortfalt.

Staten skal som utgangspunkt heller ikke fremme krav om revisjon, jf Ot prp nr 50 (1991-92) side 111. Ut fra forarbeidene til revisjonsinstituttet mener vi derfor det ikke bør være adgang for et organ som også består av statlige aktører til å fremme krav om åpning av revisjon. Krav skal først og fremst fremmes av representanter for de berørte lokale interessene. Dette er i første rekke kommunene. Vi kan heller ikke se at det er behov for at vannregionutvalget som sådan skal fremme krav om åpning av revisjon ved siden av kommunene. Kommunene deltar også i vannregionutvalgene.

b) Åpning av revisjon

Det fremgår av retningslinjenes punkt 5.3 at "gitt at de krav som stilles ligger innenfor det som er mulig å få endret på i en revisjonssak, har gjeldende praksis vært at det åpnes for revisjon. Dette er en praksis som vil bli videreført." Det kan synes som det forutsettes en praksis hvor revisjon åpnes automatisk dersom kravene som fremmes i hvert fall i teorien kan imøtekommes ved revisjon. Dette er etter E-COs oppfatning i strid med revisjonsinstituttet og lite hensiktsmessig.

Selv om det foreligger et konkret behov som kan avhjelpes ved revisjon, så er det ingen automatikk i at revisjon åpnes. NVE må foreta en konkret vurdering av om revisjon skal åpnes, og har ingen plikt til å iverksette revisjon. Dette fremgår av Ot prp nr 50 (1991-92) side 111, og er også fremhevet i V-Notat 9/98 side 6. OED har også gitt klare føringer på dette i brev til LVK 10. mai 1999 der det uttales at "etter departementets mening er det (...) ikke grunnlag for å si at en revisjon etter 50 år i alminnelighet bør finne sted".

De krav som fremmes må gjelde skader/ulempes av et visst omfang, og det må være hensiktsmessig og forholdsmessig å åpne og gjennomføre revisjon sett hen til kostnader mv som en revisjon innebærer. Det vil ikke være samfunnsøkonomisk rasjonelt å åpne revisjon på bakgrunn av ethvert krav. Videre vil det å åpne revisjon i "mindre" saker ikke være i tråd med ønsket om sørge for en prioritering av hvilke revisjonssaker som skal behandles.

Vi kan heller ikke se at gjeldende praksis er i tråd med beskrivelsen som gis i retningslinjene. E-CO slutter seg derfor til Energi Norges forslag til endret tekst siste avsnitt av kapittel 5.3.

c) Økonomiske vilkår

Retningslinjenes kapittel 5.3 viser til at det må foreligge helt spesielle hensyn før det er aktuelt å pålegge næringsfond og andre økonomiske vilkår i tilknytning til revisjon. E-CO mener det bør fremgå klarere at økonomiske vilkår som utgangspunkt overhodet ikke hører hjemme i en revisjonsprosess.

Det er viktig at det fremgår av retningslinjene at det nettopp er miljøforhold, og for eksempel ikke økonomiske vilkår, som er gjenstand for revisjon, jf blant annet klare føringer fra konsesjonsmyndighetene om dette for eksempel i Vinstra-innstillingen side 2 og 79 og Vinstra-vedtaket side 128 og side 147-148.

E-CO slutter seg til Energi Norges forslag til endring av første avsnitt i kapittel 5.3

d) Forholdet mellom vanndirektivet og revisjonsinstituttet

I retningslinjenes kapittel 6 er fremstillingen av forholdet mellom vanndirektivet og revisjonsinstituttet uklart. Dette gjelder blant annet spørsmålet om revisjon må være vedtatt, eller åpnet, eller om det er tilstrekkelig at revisjon er mulig å åpne innen en planperiode for at revisjon skal kunne angis som tiltak for å nå de kortsiktige miljømålene. E-CO mener at retningslinjene tydelig må slå fast at revisjon må være gjennomført og vedtatt for at miljømål som forutsetter endring i minstevannføring eller på annen måte påvirker produksjon eller reguleringen av vannkraft kan fastsettes, i tillegg til at tiltaket ikke kan gi vesentlige negative konsekvenser for kraftproduksjonen. I motsatt fall vil fastsettelse av miljømål være en form for forhåndsbehandling av revisjonen, og være i strid med saksbehandlingsprosedyrene for revisjoner.

E-CO vil også påpeke at dersom Norge skal kunne nå sine klimamål og oppfylle sine internasjonale forpliktelser knyttet til produksjon av fornybar energi, må alle vassdrag hvor det er kraftproduksjon i utgangspunktet bli karakterisert som SMVF. NVE synes å legge denne forutsetningen til grunn i kapittel 6.1. Dette kunne imidlertid med fordel ha fremkommet enda mer eksplisitt, slik at det unngås at det oppstår noe usikkerhet knyttet til dette.

e) Avveininger og prioriteringer

Kapittel 9 om avveininger og hensyn ved revisjon gir inntrykk av at det er uproblematisk å gi pålegg om minstevannføring og magasinrestriksjoner. Forarbeidene angir derimot at konsesjonsmyndighetene skal være restriktive med å gi slike pålegg, og hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon og hensynet til konsesjonæren skal veie tungt. Slik retningslinjene nå er utformet vil de ville leseren til å tro at dette ikke er tilfelle.

Vannkraften står i en særstilling når fremtidige behov for mer ren, lønnsom og regulerbar kraft skal dekkes. I dette perspektivet er det viktig at det utvises varsomhet med å legge begrensninger på eksisterende kraftproduksjon. Det er verken miljøriktig eller kostnadseffektivt å gi slipp på kraftproduksjon i ett vassdrag hvis den må erstattes med utbygginger i andre vassdrag eller utbygging av andre kraftkilder. Eventuelle produksjonstap har ikke bare økonomiske følger, det har også miljømessige konsekvenser.

Det er derfor viktig å understreke hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon sett opp mot både forsyningssikkerhet, behov for fornybar energi i klimasammenheng og kostnadene ved tiltaket for konsesjonæren mv. Tilsvarende er det viktig å få understreket at det ikke er enhver miljøforbedring som er relevant å se hen til i avveiningen av om tiltak skal gjennomføres (eller om revisjon skal åpnes), men om tiltak gir mulighet for "vesentlige" miljøforbedringer.

Hva gjelder magasinrestriksjoner har allerede NVE fremhevet at slike restriksjoner vil medføre tapt produksjonsvolum og kan medføre stor flomfare. Dette er tungtveiende argumenter for ikke å pålegge magasinrestriksjoner. Det er imidlertid flere viktige forhold som taler mot slike pålegg. Norsk vannkraftproduksjon står i en særstilling hva gjelder reguleringsevne. Landets vannkraftproduksjon spiller en viktig rolle i forhold til utnyttelse av andre energiformer både nasjonalt og internasjonalt. Reguleringsevnen bidrar også til at Norge kan spille en viktig rolle som svingkraftprodusent i et Europeisk perspektiv. Ved å legge nye restriksjoner på magasinkjøringen vil man nettopp begrense det som er et av de store fortrinnene til vannkraftproduksjon, noe som neppe kan være myndighetenes ønske. Både Norge og Europa er avhengig av slike svingkraftprodusenter, som vannkraftproduksjonen med dens reguleringsevne utgjør, ettersom en rekke andre energiprodusenter nettopp ikke har slik reguleringsevne. Det er derfor av nasjonal og internasjonal interesse å bevare denne reguleringskapasiteten.

E-CO slutter seg til Energi Norges forslag til endringer i kapittel 9.

f) Kulturminnevilkår

I kapittel 9.2 legger NVE opp til at kulturminnevilkåret om å betale inn en sektoravgift til kulturminnetiltak, som ble innført i Vinstra-revisjonen, skal utgjøre en del av standardvilkårene. I retningslinjene er det nå lagt til grunn at beløpet skal dekke undersøkelser mv i det konkrete vassdraget. Det er videre presisert at det ikke skal pålegges vilkår dersom undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 er oppfylt. Dette blir ufullstendig. Det bør presiseres at kulturminnevilkår kun er aktuelt i tilfelle der det tidligere ikke har vært gjennomført undersøkelser. At tidligere undersøkelser ut fra datidens krav var av mindre omfang enn hva som er tilfellet i dag, skal ikke ha betydning så lenge undersøkelsene den gang, i henhold til datidens normer, var forsvarlige. I tillegg må det være påvist et konkret behov for kulturminneundersøkelser.

I de tilfeller hvor det er adgang til å pålegge innbetaling til kulturminneundersøkelser gjennom ovennevnte kulturminnevilkår, må i så fall innbetalingen klart forutsettes å være endelig og dekke alle eventuelle utgifter som oppstår i tilknytning til undersøkelser mv av kulturminner i vassdraget.

g) Standardvilkår

I kapittel 9.2 om Standardvilkår, heter det at "NVE vil derfor ved samtlige fremtidige revisjonssaker innføre de til enhver tid gjeldende standardvilkår, som vil gjøres gjeldende fra revisjonstidspunktet selv om eventuell omgjøring av vilkårene for øvrig ikke er endelig avklart".

Det antas at med "revisjonstidspunktet" menes den dato hvor revisjonsadgang er tillat (30 år). E-CO mener at nye standardvilkår først kan gjøres gjeldende ved den dato nytt vedtak om

konsesjon med vilkår fattes av Olje- og Energidepartementet. Retningslinjen bør mao endres for å tilpasses den praksis som er etablert.

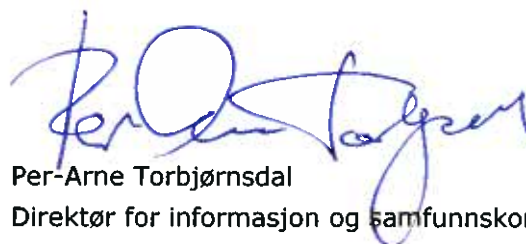
Når det gjelder oppfølgingen av tiltak i medhold av standardvilkår, forutsetter E-CO at den konkrete oppfølging ikke vil øke i omfang eller kostnader.

For utdypning av E-COs standpunkt, og kommentarer og innspill vedrørende andre forhold i NVEs utkast, viser vi til høringsuttalelsen fra Energi Norge.

Med vennlig hilsen
E-CO Vannkraft as



Odd Øygarden
Administrerende direktør



Per-Arne Torbjørnsdal
Direktør for informasjon og samfunnskontakt

Kopi: Oslo kommune
Stortingsbenken for Oslo