

Skogø Gerd

Fra: _Postmottak OED
Sendt: 29. november 2007 08:25
Til: Skogø Gerd
Emne: VS: Riktig eksemplar - min høringsuttalelse energiloven



Høringsuttalelse om
energilove...

07 1490 6

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Hans Christian Bugge [mailto:h.c.bugge@jus.uio.no] *Energilov*
Sendt: 28. november 2007 19:50
Til: Energiloven Evaluering; Døscher Helene; _Postmottak OED
Emne: Riktig eksemplar - min høringsuttalelse energiloven

Jeg viser til den høringsuttalelsen som nettopp ble oversendt. Det var dessverre feil versjon. Vennligst makuler den og erstatt den med vedlagte.

Vennlig hilsen

Hans Chr. Bugge

Professor dr.juris
Institutt for offentlig rett
Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

Olje og energidepartementet

0130 Oslo

Professor dr. juris Hans Chr. Bugge

Institutt for offentlig rett

Postboks 6706 St. Olavs plass

0130 Oslo

Besøksadresse

Domus Nova, 6. etg.

St. Olavs plass 5

Telefon: 47 228 50062

Telefaks: 47 228 50041

Web-adr.: <http://www.jus.uio.no/ior/>

Dato: 28. november 2007

Deres ref.:

Vår ref.:

Høringsuttalelse til revisjon av energiloven.

1. Miljøhensynet må tydeliggjøres i loven

Energiloven av 1990 introduserte en markedsåpning i energisektoren, som et ledd i en effektivisering av kraftmarkedet. Den tar sikte på regulering av en rekke tiltak, og de sentrale bestemmelsene er generelt utformet. Gjennom lovens konsesjonssystem er det en statlig oppgave å gi tillatelse til det enkelte anlegg for produksjon, transport m.v. av energi.

Lovens formålparagraf er meget generell og gir liten veiledning for de som skal forholde seg til og anvende loven. Formålet er en samfunnsmessig rasjonell energiforvaltning, med hensyntagen til allmenne og private interesser. Terminologien "allmenne og private interesser" favner vidt, noe som tilsier at enhver interesse som blir berørt av en kraftutbygging, vil være pliktig å ta i betraktning. Det er på det rene at miljøhensyn omfattes av bestemmelsen, noe som også presiseres i forarbeidene.¹

Det er nå grunn til å tydeliggjøre miljøhensynet både i lovens formålparagraf og på andre måter. Hensynet til jordens klima veier tungt i utformingen av energipolitikken. Det er derfor tverrpolitisk enighet om et historisk løft i satsingen på fornybar energi. Dette ble fulgt opp ved siste statsbudsjett med en målsetting om 30 TWh ytterligere fornybar energiproduksjon innen 2016.² Samtidig er det bred politisk oppslutning om viktige mål i miljøpolitikken, som å sikre sammenhengende naturområder uten inngrep for å bevare landskapsverdier og det biologiske mangfoldet. Dette setter rammer for utbygging av nye anlegg for kraftproduksjon og overføringslinjer.

Miljøhensynet er derfor meget viktig både som premiss og ramme for den videre utviklingen av energisektoren, og dette bør reflekteres klarere i energiloven. Ved å innta en konkret henvisning til miljøhensyn som et av hovedformålene i energiloven, gis det et signal til både tiltakshaver og forvaltningsmyndigheter om at dette hensynet må tillegges større vekt enn det som til nå har vært tilfellet. Dette vil være i samsvar med den reelle situasjonen.

¹ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1989–1990) s. 84.

² Se St.prp. nr. 1 (2006–2007) s. 13.



2. Forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven

Energiforvaltning berører en rekke sektorer, og slik kan det oppstå konflikt på flere plan. For det første kan det oppstå uenighet mellom ulike private interesser, hvor konflikten mellom tiltakshaver og lokalbefolkningen er særlig aktuell. Utbygging av anlegg for kraftproduksjon krever tillatelse fra flere forskjellige myndigheter, og det kan lett oppstå konflikt mellom ulike statlige, regionale og lokale organer. Når energianlegg skal bygges ut i norske utmarksområder, er det viktig at rettstilstanden er så klar som mulig. Dette vil skape større forutberegnlighet og en mer effektiv saksbehandling.

Arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven har som kjent som funksjon å samordne de mange samfunnsoppgaver og sektorinteresser og skape et ryddig rettsgrunnlag for utbygging og annen bruk av landets arealer. Det har derfor lenge vært lagt stor vekt på å knytte viktig sektorlovgivning til planleggingen etter plan- og bygningsloven, for å forenkle beslutningssystemet som helhet. En rekke lover har bestemmelser med dette formål. Infrastrukturutbyggingen på samferdselssektoren har lenge foregått etter reglene om arealplanlegging i plan- og bygningsloven.

Energiloven er den sentrale lov om planlegging og utbygging av anlegg med store konsekvenser for lokalsamfunn, arealbruk og miljø, som for eksempel store vindkraftparker med tilhørende tilførselsveier og kraftlinjer, og høyspentlinjer. Slike anlegg vil legge beslag på store områder og bestemme arealbruken langt inn i fremtiden. Det er derfor meget uheldig at energiloven ikke klargjør at det må være samsvar mellom vedtak etter loven og arealplan etter plan- og bygningsloven. Det er ikke minst viktig at vindkraftutbygging utredes i sammenheng med den brede samfunnsplanleggingen i fylker og kommuner som plan- og bygningsloven legger opp til.

Energiloven selv bør si klart det som står i forarbeidene til loven: «Konsesjon etter § 3-1 og § 5-1 skal ikke gis i strid med bindende planer etter plan- og bygningsloven. Den myndighet som gir konsesjon etter den nye energiloven kan imidlertid gi konsesjon med forbehold om planendring eller eventuell dispensasjon.»³

I praksis gis det konsesjon til tross for at det konkrete krafttiltaket ikke har blitt behandlet i de kommunale arealplanene. Dette gis riktignok med et forbehold om planendring, men ordningen er lite heldig med tanke på plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov. Energimyndighetene synes ikke alltid å ta hensyn til en kommuneplan når de treffer vedtak etter sin egen lovgivning. Med et krav om planavklaring før konsesjon lovlig kan innvilges, vil man være sikret at kommunene har vurdert saken i sammenheng med den øvrige utvikling og arealbruk i kommunen. Dette vil medføre en mer effektiv og mindre konfliktskyt behandling av for eksempel vindkraftsaker og saker om kraftlinjer. Her er det klart behov for endring av energiloven.

Det må også gjøres klart at viktige energianlegg, typisk større vindkraftanlegg, krever utarbeidelse av reguleringsplan, og at det ikke er adgang for kommunene til å fravike dette

³ Ot.prp. nr. 39 (1989–1990) s. 87.



kravet. Det vil være meget uheldig om ikke slike anlegg, med de store arealmessige og miljømessige konsekvenser de kan ha, gjennomgår den formelle planavklaring og formalisering som gjelder for ethvert annet større utbyggingstiltak her i landet. Det er ingen grunn til at store energianlegg skal stå i en særstilling når det gjelder kravet om reguleringsplan som grunnlag for utbygging.

3. Særlig om konsesjonsbehandling av vindkraftanlegg. Behov for klarere regler.

Dagens energilov er utilstrekkelig som grunnlag for utbygging av vindkraft i Norge. Stor vindkraftutbygging er så komplisert og samfunnsmessig kontroversielt at det kreves mer presise og forklarende rettsregler enn det som ligger i dagens energilov, også tatt i betraktning kravet om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, og forskriftene til loven.

Energiloven er utarbeidet og vedtatt helt uten tanke på vindkraftutbygging. Ordet "vindkraft" er verken nevnt i loven eller i forarbeidene. Da vindkraftverk kom på dagsorden på slutten av 90-tallet, og energiloven ble tatt i bruk som det regulerende lovverk, var det kun tale om små testanlegg som utgjorde få vindturbiner. I skrivende stund har NVE gitt konsesjon til 33 vindkraftverk, samtidig som 121 søknader avventer behandling hos NVE. Det er slik tale om en meget storstilt satsning, med til dels sterke interessemotsetninger, og som samlet vil medføre et av norgeshistoriens største arealinngrep. Det er svært uheldig at en slik satsning behandles av en lov som ikke er utarbeidet for dette formål. Saksområdet kan på mange måter sammenlignes med vannkraftutbygging, som er underlagt den detaljerte og gjennomarbeidete vassdragsreguleringsloven.

En stor svakhet ved energiloven er at den ikke gir noen rammer og retningslinjer for myndighetenes skjønnsutøvelse i konsesjonssaker. Dette kommer klart frem i vindkraftsaker, Den sentrale bestemmelsen i § 3-1 sier kun at «[a]nlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi med høy spenning, kan ikke bygges eller drives uten konsesjon». Ordet «kan» retter seg mot tiltakshaver, og gir ingen rettslige rammer for hvilke hensyn konsesjonsmyndigheten kan og skal legge vekt på, for avveiningen, spørsmålet om tidsbegrensning, omgjøringsadgang m.v. Vilkårshjemmelen i § 3-4 er meget generell.⁴ Det svært vide skjønn som her er overlatt til konsesjonsmyndigheten, er enestående i denne type lovgivning, og innebærer svak forutberegnelighet og rettssikkerhet både for utbygger og de interesser som berøres. Det vanlige er som kjent at lover som gir forvaltningen fullmakt til å tillate eller nekte en virksomhet, oppstiller visse rettslige rammer for skjønnsutøvelsen. En så mangelfull lovregulering av vindkraftutbygging er trolig ganske enestående også i internasjonal sammenheng.

Vindkraftverk møter stor motstand fra flere hold. Utbygging av vindkraftverk utgjør et stort konfliktpotensial overfor en rekke interesser. Ikke minst den komplekse sammensetningen av miljøhensyn som NVE står overfor i vindkraftsaker, nødvendiggjør bruk av en bred skjønnsutøvelse i interesseavveiningen. Spørsmålet er hvor vid skjønnsmyndighet som er hensiktsmessig. Det er i alles interesse at vindkraftsaker behandles etter et regelverk som er utformet med tanke på de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i vindkraftsaker. NVEs

⁴ Innenfor energi- og vassdragssektoren kan det som eksempler vises til de mer detaljerte reglene i vassdragsreguleringsloven, og vannressursloven § 26.



konsesjonsvedtak i disse sakene blir nesten uten unntak påklaget. Mangel på et klart lovverk som bidrar til å gi de berørte innsikt og forutberegnelighet, kan være en medvirkende årsak til dette. Forholdet til planleggingen etter plan- og bygningsloven bør også tydeliggjøres, i tråd med det som er sagt ovenfor.

Et annet forhold som snarest bør klarlegges, er utbyggers adgang til å tilby berørte kommuner en økonomisk kompensasjon for å oppnå kommunens støtte til vindkraftsaker.⁵ I mangel av klare lovregler fremstår det som rettslig tvilsomt både om det overhodet er adgang til dette, og om kommunen kan legge avgjørende vekt på muligheten for en slik økonomisk godtgjørelse ved sin behandling av saken, eventuelt i arealplanbehandlingen. Det kan anføres argumenter både for og imot at dette skal være mulig. Den diskusjonen som har gått om utbyggingsavtaler illustrerer noen av problemene og behovet for lovregulering av dette følsomme feltet. Etter en juridisk vurdering foretatt av Kommunal- og regionaldepartementet faller de kompensasjonsavtaler som er inngått i vindkraftsaker utenfor plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler i kapittel XI-A.⁶ Dette er imidlertid slett ikke ensbetydende med at denne form for "handel" er rettslig holdbar eller bør aksepteres. Det er uansett et behov for lovregulering av rammene for dette.

På denne bakgrunn bør det snarlig utredes en særskilt lovregulering av vindkraftutbygging.

Med vennlig hilsen

Hans Chr. Bugge
Professor i miljørett, dr. juris
(sign.)

⁵ F.eks. har tiltakshaver bak Havsul vindkraftverk tilbudt Giske, Haram, Eide, Averøy og Sandøy kommune en frivillig årlig kompensasjon på flere titalls millioner kroner dersom kommunene tilrettelegger planene for vindkraftutbygging.

⁶ Se Kommunal- og regionaldepartementets pressemelding nr. 100, 24. november 2006.