



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Anniken Friis, 5557 2313
Trond Håkon Stadheim, 5557 2189

Vår dato
07.02.2017
Dykkar dato
02.12.2016

Vår referanse
2016/15464 461.0
Dykkar referanse
16/3693-

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Høyringsmerknad til forslag til endringar i vassressursloven og jordlova

Fylkesmannen er positiv til dei føreslåtte endringane i vassressurslova og jordlova med unntak av eitt punkt. Fylkesmannen rår frå å overføre vedtaksmynde om konsesjon til mindre vasskraftverk til kommunane. Lovendringa omfattar svært få saker, og vil gi negativ effektiviseringsgevinst. Av omsyn til naturmangfald og friluftsliv er det viktig å halde ansvar og kompetanse innanfor energiforvaltninga samla.

Vi viser til forslag om endringar i vassressurslova og jordlova. Endringane i vassressurslova gjeld følgjande:

- Lovfeste regel om særleg vern av laks ved tiltak i vassdrag, slik det i dag går fram av laks- og innlandsfiskeleva § 7a.
- Fleire endringar som gjeld regulering av grunnvassførekomstane. Nye reglar omfattar konsesjon, varsemd- og forvaltaransvar. I hovudsak vil forvaltning av grunnvatn bli meir lik forvaltning og regulering av vassdrag.
- Endre vassressurslova si tilgang til å påleggje retting ved tilhøve eller vedtak i strid med lova.
- Overføre mynde til å gjere vedtak om konsesjon til vasskraftverk inntil 1 MW, med departementet som klageorgan.

Endringane i jordlova gjeld følgjande:

- Jordlova sitt forbod med omdisponering og krav til samtykke for deling skal ikkje gjelde tiltak med konsesjon etter energi- og vassdragslovene.
- Forslag som vil forenkle sakshandsaming som gjeld jordlov og energilovene.

Fylkesmannen støttar forslag til lovendringar når det gjeld alle punkta, med unntak av det som gjeld delegering av mynde i mindre vassdrags saker. Det er omtala under. Dei andre forslaga meiner vi er gode og har solid grunngjeving. Vi har difor ingen fleire merknader til desse.

[Overføre mynde til å gjere vedtak i mindre vasskraftsaker til kommunane](#)

Forslaget går ut på å overføre mynde til å gjere vedtak i mindre vasskraftsaker til kommunane. Forslaget er varsla i energimeldinga, Meld. St. 25 (2015 – 2016) *Kraft til endring*. Dei vert presenterte som ei oppfølging av intensjonane i Meld. St. 14 (2014 – 2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Departementet ser foreslått delegering i lys av prosessen med å styrke lokaldemokratiet.

Dagens situasjon og omtale av lovforslaget

NVE har i dag ein sentral rolle i alle vassdrags- og energisaker, og har samla den nasjonale kompetansen på fagfeltet. Det er knytt til både konsesjonsprosessar, bygging og drift av energiverk og distribusjonsnett i alle storleikar.

Fordeling av mynde til å gi konsesjon til energianlegg går fram av forskrift. Mynde er lagt til ulike nivå avhengig av storleiken på anlegget. I 2009 vart vedtaksmynde for kraftverk inntil 1 MW installert effekt overført til fylkeskommunen, med ein del unntak (verna vassdrag, nasjonale laksevassdrag, konkurrerende prosjekt, trong for vurdering av samla belastning, fleire kommunar mm). Nytt forslag går ut på at dei sakene som vart lagt til fylkeskommunen no vert lagt til kommunane.

Effektgrensa for vasskraftverka som vert omfatta av forslaget er lik det som gjeld mindre vindkraftverk. Vedtak om konsesjon til vindkraft med installert effekt inntil 1 MW er i dag delegert til kommunane og vert handsama etter plan- og bygningslova. Forskjellen mellom dei to sakfelte er at vassdrags sakene fortsatt skal handsamast etter sektorlova som er vassressurslova, og er ikkje tenkt overført til plan- og bygningslova.

Avgjer i saker om konsesjonsplikt, jf. vassressurslova § 18, skal fortsatt liggje i NVE. Når eit tiltak får konsesjonsfritak, går ansvaret for vidare planlegginga og bygging over til kommunen, som må handsama utbygginga gjennom plan- og bygningslova. Kommunen har soleis alt i dag ein viss rolle innan feltet, men det gjeld altså innanfor ramma av plan- og bygningslova.

Nytt lovforslag om overføring av mynde skal omfatte både saksførebuing og vedtak. Det betyr at kommunane må ha kompetanse og ressursar innan alle fagområda som er relevant for sakfeltet, både teknisk, miljøfagleg og økonomisk. Lovendringa skal ikkje omfatte større kraftverk og saker som gjeld vassdrag med nasjonale verdiar. Vidare vil det vere krav om at kommunen tek NVE med på råd i saker der det er aktuelt med vassuttak til fleire formål enn kraftproduksjon og der det er konkurrerende prosjekt i same vassdrag.

Departementet foreslår at tilsynsansvaret for dei mindre kraftverka vert delt mellom kommunen og NVE. Kommunen skal ha ansvar i byggjefasen, medan ein fortsatt vil nytte NVE sitt nasjonale tilsyns- og kontrollapparat til tilsyn i driftsfasen.

Departementet foreslår at delegeringa vert teke inn i sjølve lovteksten i § 64. Departementet viser til at overføringa av mynde på denne måten blir meir permanent og at det soleis kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Alternativt kan ein endre forskrifta som omhandlar kven som har avgjerdsmynde i konsesjonssakene.

Merknader frå fylkesmannen

Temaet effektivisering har dei siste åra stått sentralt i samband med vassdrags saker. Høyringsdokumenta viser at NVE gjennom auke i ressursar og omstrukturering av arbeidsform alt har teke ut den potensielle gevinsten når det gjeld effektivisering. Samstundes viser saksdokumenta at ordninga med overføring til fylkeskommunane har gitt ein negativ effektiviseringsgevinst, då det har ført til lengre sakshandsamingstid i desse sakene. Sidan overføringa har det berre vore 13 saker på landsbasis.

Tal på mindre kraftverksaker - kompetanse

Hordaland er eitt av dei fylka i landet som i mange år har hatt høgt press på utbygging av nye vasskraftanlegg, inkludert småkraftverk. I dette bildet er likevel talet på søknader om nye mini- og mikrokraftverk synkande. Vi har dei siste åra berre motteke to-fem søknader kvart år på kraftverk med installert effekt under 1 MW. Desse sakene er delte på ti-tolv ulike kommunar. Sett på bakgrunn av at ordninga med elsertifikat vert avvikla er det lite truleg at dette talet vil ta seg opp i åra framover. Andre faktorar vil og bidra til denne utviklinga, som verknader av høg utbyggingspris, låge kraftprisar og aukande konfliktgrad, særleg ved vurdering av samla belastning på naturverdiane.

Foreslått lovendring vil difor i praksis gjelde svært få saker. Om ordninga vert gjennomført vil mange kommunar få saker til handsaming med fleire års mellomrom. Ut frå det meiner vi det er viktig å vurdere effekten av foreslått delegering i samanheng med nødvendig kompetanse i kommunane.

Erfaringa vår er at kommunane sin kompetanse innanfor energisaker er ujamn. Mange kommunar prioriterer ressursbruk på dette saksfeltet lågt. Det kan skuldast at ansvaret for desse sakene i all hovudsak ligg til andre organ enn kommunen.

NVE har i dag rolla å kvalitetssikre søknader der mange tema er viktige, som kunnskapsgrunnlaget og konfliktvurderingar knytte til friluftsliv, biologisk mangfald, landskap og samla belastning. Vassdragsforvaltning er eit samansett og omfattande fagområde, som set krav til innsikt i ei rekkje saksområde. Fylkesmannen frykter at delegeringa fører til at kvaliteten på sakshandsaming knytt til faglege vurderingar blir dårlegare, og at det i neste omgang kan gå ut over viktige omsyn når det gjeld av miljøomsyn. I tillegg vil det òg i nesten omgang kunne gå ut over effektiviteten i NVEs behandling av desse sakene.

Dersom kommunane skal få ansvar for vedtak etter vassressurslova, må NVE sette av ressursar til rettleiing og kompetanseheving av eit ukjent tal kommunar. Ut frå dette er Fylkesmannen skeptisk til å splitte opp vedtaksmynde innanfor eit fagfelt som set så store krav til nødvendig kompetanse.

Samanheng mellom ulike saksfelt innan energiforvaltning

Sjølve konsesjonsvedtaket er berre eitt av mange viktige element i energisakene. NVE har og mynde etter ein rekkje andre punkt i vassressurslova, som er relevant for ansvarsområdet. Vi kan nemne godkjenning av tekniske anlegg etter energilova, oppfølging av damforskrifta, oppfølging av ulike vilkår i konsesjonen og godkjenning av detaljplanar. Eit anna sentralt punkt i konsesjonssakene er tilgjengeleg nett i utbyggingsområdet. Det kan oppstå situasjonar der ein bør prioritere mellom ulike energianlegg om tilkopling. Det krev samordning mellom nabokommunar og med NVE. Også i denne vurderinga vil kommunane vere avhengige av fagleg vurdering i NVE.

Etter oppfatninga vår må også forslaget om å splitte tilsynsoppdraget vurderast grundig. Bygging av kraftverk fører ofte til omfattande landskapsinngrep som lokalt kan gis store negative verknader. Det er difor viktig å ikkje pulverisere ansvaret for at anlegga vert planlagte og bygde innanfor ramma av gitte løyver. I samband med eventuell nedlegging av kraftanlegg kan det vere viktig at ansvaret har vore samla i ein etat i heile perioden frå

planlegging til bygging og drift. For å sikre kontinuitet i tilsynsrolla meiner Fylkesmannen det er best om dette ansvaret er samla i eitt organ.

Negativ effektiviseringsgevinst

Fylkesmannen viser til erfaringane med overføring av saksfeltet til fylkeskommunen. Ordninga har ført til lengre sakshandsamingstid og auka ressursbruk. Dersom saksfeltet vert overført til kommunane vi truleg det bli resultatet også med denne reforma. Etter meininga vår bør ikkje endringa gjennomførast dersom det ikkje vil gi ein effektiviseringsgevinst. I motsett fall meiner vi det er viktig å halde ansvaret og den nasjonale kompetanse innan vassdrags- og anna energiforvaltning mest mogleg samla. Ut frå dette meiner Fylkesmannen det beste vil vere om saksfeltet vert ført attende til NVE.

Samandrag

Vassdragssaker vert handsama etter sektorlovar. Fagfeltet er samansett og sett krav til brei fagleg kompetanse. Lovendringa vil i praksis gjelde eit avgrensa tal med saker, og det blir nødvendig å byggje opp nødvendig kompetanse i aktuelle kommunar. Delegering vil ikkje bidra til effektivisering, og ansvaret for naturinngrepa vil bli pulverist. Det kan føre til at natur- og miljøverdiar vert skadelidande.

Konklusjon

Fylkesmannen rår frå å overføre vedtaksmynde i å fatte vedtak om konsesjon til vasskraftverk til kommunane. Av omsyn til å samle kompetanse og ansvar ber vi om at saksfeltet i staden vert ført attende til NVE.

Med helsing

Rune Fjeld
assisterande fylkesmann

Kjell Kvingedal
miljøvernsjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:

Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	Bergen
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	Oslo