



Olje- og Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref: 12/00106

Vår ref: 118417-1031

Oslo, 17. februar 2011

HØRING – EU-KOMMISSJONENS FORSLAG TIL FORORDNING OM ENERGIINFRASTRUKTUR

Det vises til Olje- og Energidepartementets høringsbrev 18. januar 2011 om EU-kommisjonens forslag til forordning om retningslinjer for transeuropeisk energiinfrastruktur av 19. oktober 2011 COM (2011) 658 final (forordningen). OED har bedt høringsinstansene om å sende inn synspunkter på saken så raskt som mulig, og helst innen 18. februar 2012.

1 OPPSUMMERING

Den foreslåtte forordningen av 19. oktober 2011 COM (2011) 658 final (forordningen) skal etablere et forvaltningsrettslig rammeverk for utbygging av energiinfrastruktur av europeisk interesse i nærmere bestemte energikorridorer. Slik forordningen er utformet vil den for Norges del etter all sannsynlighet omfatte strømkabler for overføring av kraft til og fra kontinentet og Storbritannia. Potensielt vil den også kunne omfatte store deler av sentralnettet på Sør-Vestlandet og vannkraftutbygginger med magasiner og pumpekraftverk som skal kunne levere energi til Europa.

LVK mener at den norske regjeringen må be Kommisjonene trekke klarere og snevrere linjer for hvilke anlegg som skal være omfattet. Kun anlegg som har direkte tilknytning til de prioriterte energikorridorene kan være omfattet.

De største praktiske endringene for behandling av konsesjonssøknader vil være:

- Den maksimale tidsrammen for behandling av for konsesjonssøknader skal være 3 år. 2 år gis til utbyggers forberedelser, mens myndighetene får 1 år til saksbehandling.
- I den 2-årige forberedelsesfasen er det lagt opp til én offentlig høring, basert på en brosjyre som ikke skal overstige 15 sider.
- Det er ikke lagt opp til offentlig høring av selve konsesjonssøknaden.

En kommune kan ikke foreta en forsvarlig saksbehandling av en stor nett- eller vannkraftutbygging basert på en 15 siders brosjyre. LVK mener at Kommisjonen undervurderer det tekniske og praktiske omfanget av store infrastrukturprosjekter, behovet for informasjon for berørte parter, og heller ikke har tatt hensyn til mulige demokratiske spilleregler i medlemsstatene. Slik kommunesektoren er innrettet i Norge, er kommunene viktige demokratiske organer i konsesjonsprosessen

LVK ber regjeringen om å kreve at høringer i henhold forordningen må gjennomføres på grunnlag av materiell som synliggjøre alle konsekvenser av tiltaket. Forordningen må heller ikke hindre medlemsstatene fra å stille høyere krav til høringsmaterialet

LVK mener det er riktig å forsøke å redusere konsesjonsbehandlingstiden. I konsesjonsprosesser har høringsinstansene – herunder kommuner – 1-3 måneder på å uttale seg, mens NVE bruker 1-3 år på å lage innstilling og OED kan bruke tilsvarende tid på å treffe et konsesjonsvedtak. Forordningsforslaget vil imidlertid gå hardest ut over den del av konsesjonsbehandlingen som erfaringsmessig tar minst tid – offentlige høringer, mens forslaget mangler tiltak for å redusere konsesjonsmyndighetenes egen behandlingstid. LVK kritiserer dette og ber Regjeringen kreve at fristen for behandling av konsesjonssøknader forlenges med 1 år eller at søkelyset rettes mot konsesjonsmyndighetens egen behandlingstid.

LVK bemerker at forslaget til forordning *ikke* krever høring av selve konsesjonssøknaden. På dette punktet representerer det et klart avvik fra norsk praksis og en klar demokratisk svekkelse av det gjeldende norske system.

De norske forvaltningsrettslige prinsippene i konsesjonsretten har knesatt lokal forankring og aksept av kraftutbygginger som en hjørnestein i norsk kraftforvaltning. Det er et paradoks at Kommisjonen selv refererer til lav lokal aksept og forståelse for infrastrukturiltak som en barriere i dagens system, samtidig som det legges opp til en svekkelse av de berørte lokalsamfunns rolle som høringsinstans.

For medlemskommunene i LVK er dette uakseptabelt. LVK ber regjeringen stille krav til Kommisjonen om at alle konsesjonssøknader skal på høring til berørte lokaldemokratiske organer.

2 LVK OG ORGANISASJONENS INTERESSE I SAKEN

LVK er en interesseorganisasjon for 173 norske kommuner – 40 prosent av kommunesektoren – som er vertskap for vannkraftutbygginger. LVK ivaretar medlemmenes interesser i energipolitiske spørsmål. LVK er fast høringsinstans i saker om vannkraft- og energirelaterte spørsmål og fast medlem av departementets kontaktutvalg for energi.

Infrastruktur knyttet til de store produksjonsanleggene berører LVKs medlemskommuner i stor grad. Medlemskommunene på Sør-Vestlandet har allerede erfart dette i flere år. Store infrastrukturanlegg krever regelmessig omfattende inngrep i naturen og kan påvirke kommunenes arealplaner, igangværende virksomheter eller konkurrerende anvendelse av berørte områder.

Kommisjonens forslag til forordning omhandler blant annet involvering av lokale og regionale myndigheter. Norske kommuner er gjennom eksisterende lovverk og langvarig forvaltningspraksis sikret deltakelse og innflytelse på behandling av konsesjonssøknader som berører deres interesser.

For LVK er det viktig at den fremtidige infrastrukturforordningen ikke svekker kommunenes juridiske rettigheter og deres politiske innflytelse i konsesjonsprosessen. En slik svekkelse vil ikke bare gå ut over de berørte kommuner og deres innbyggere, men vil også kunne virke motsatt av forordningens formål ved å vanskeliggjøre konsesjonsprosessene, med forsinket fremdrift som resultat.

3 MERKNADER TIL FORORDNINGSFORSLAGET

LVK har først noen innledende merknader knyttet til bakgrunnen for forordningsforslaget og de betraktninger som kommer til uttrykk i Kommisjonens dokumenter. Flere av de forhold som er identifisert gjennom Kommisjonens tidligere høringer som årsaker til at nettutbygginger tar for lang tid gir etter LVKs oppfatning grunnlag for gjennomgang og endring av norsk praksis på området. Dette gjelder særlig utfordringer med lokal aksept for nettanlegg. LVK har også merknader til forordningens virkeområde, og mener det er nødvendig å trekke klarere skillelinjer mellom PCI-er og rent nasjonale prosjekter. Når det gjelder de konkrete bestemmelsene, har LVK merknader til bestemmelsene om konsesjonssøknader og tidsfrister.

3.1 Innledende betraktninger

Den foreslåtte forordningen skal etablere et forvaltningsrettslig rammeverk for utbygging av energiinfrastruktur av felleseuropeisk interesse. Formålet med forslaget er å strømlinjeforme konsesjonsbehandlingen for denne type prosjekter, etablere felles kost-nytte analyser og lette adgang for utbyggere til markedsbaserte finansielle instrumenter samt direkte EU-støtte. Forslaget omfatter infrastruktur for både elektrisitet, gass, olje og fangst- og lagring av CO₂. Det skal erstatte de eksisterende retningslinjene for Trans-European Energy Networks (TEN-E), og kommer i en pakke sammen med forordningen om "Connecting Europe Facility (CEF)", som erstatter den eksisterende finansieringsfasilitet for hele TEN.

I forordningens innledende forklarende memorandum, under punkt 1 i avsnittet "General Context" på side 5, refererer Kommisjonen til en tidligere rapport til Rådet der investeringsbehovet for felleseuropeiske elektrisitetsnettprosjekter frem mot 2020 er anslått 140

milliarder euro. Kommisjonen lister deretter opp de forhold som anses som hovedgrunnene til at investeringsbehovet ikke kan imøtekommes innen 2020 (vår understrekning):

“The main identified obstacles, which will under business-as-usual assumptions prevent these investments from taking place or delay them far beyond the 2020 deadline, are problems related to permit granting (lengthy and ineffective permit granting procedures, along with public opposition), regulation (framework not geared towards delivering European infrastructure priorities) and financing (limited financing capacities of operators, lack of adapted funding instruments and sufficient support).”

Det refereres på side 5 i fotnote 13 til en konsekvensanalyse som følger forordningsforslaget – Commission Staff Working Paper SEC (2011) 1233 final. I Annex III til konsekvensanalysen, s. 57, uttales (vår understrekning):

“As widely acknowledged, one of the main obstacles impeding and delaying energy infrastructure development are long and non-transparent permit granting processes, along with a lack of public acceptance. Therefore, the Commission has been assessing possible solutions to ensure effective and time-efficient planning and coordination, good administrative practice as well as a more transparent and inclusive decision-making and communication approach.”

Det er LVKs erfaring fra saker om nettutbygging at det er en tilleggsfaktor som synes å være en minst like viktig årsak til at prosjekter blir forsinket sammenlignet med utbyggers opprinnelige tidsplan. I flere saker har vi sett at bygging av kraftlinjer som har fått konsesjon blir utsatt i flere år. Dette er uheldig for både berørte parter og for samfunnet som helhet. Forordningen bør derfor inneholde anbefalinger om byggefrister. Slike frister kan sikre at prosjektene blir ferdigstilt.

Videre gjengir konsekvensanalysen flere spørsmål stilt i forbindelse med en avholdt høringsprosess. Fra side 62 til 63 gjengis her (våre understrekninger):

“Question 3: The lack of public acceptance poses a major hindrance for the implementation of energy infrastructure projects, and the associated achievement of energy and climate policy objectives. What should be done, apart from efforts to increase general transparency, to improve communication with citizens at an early stage of the project and to ensure that the environmental, security of supply, social and economic costs and benefits of a project are correctly understood? Who should be responsible for /involved in this communication?”

Next to a more transparent process (covered in question 2) respondents addressed 3 main areas:

A more proactive information policy regarding energy infrastructure development, particularly from the TSOs' side: A further explanation of their activities and the purpose of new projects were deemed highly important. The different stakeholders agreed that creating awareness for the necessity of grid expansion is going to be a key factor. The projects have to be better linked to the

wider benefits, a sustainable energy future – connecting grid expansion to security of supply, the integration of the internal market and efforts to tackle climate change.

In this regard respondents were in favour of a more integrative planning procedure, also encompassing NGOs, academia and other stakeholders. Some environmental NGOs pointed out that in light of a coherent strategy they were willing to support grid extension measures and their promotion, which could prove crucial for public acceptance. Furthermore it was suggested that independent research institutes could play a role, examining the actual environmental and health risks of power lines and informing the public. Recognising and addressing the population's concerns seriously was also named as a measure to foster trust and a higher acceptance in the long run.

Respondents were very clear that the main responsibility of communication should be with the project developer but many stakeholders also advocated more direct political support for grid expansion to further stress the necessity of the measure. This was particularly mentioned for the European level, but also local and regional support for individual projects was considered helpful and relevant.

Question 4: Requirements for compensation mechanisms: In your opinion, could minimum or harmonised requirements on compensation of affected populations, targeted at individual or community level, help to increase public acceptance? Which compensation schemes would you deem useful, and who should provide for the compensation?

Compensation mechanisms were broadly seen as helpful or necessary, if fair and transparent. Industry responses stressed that the additional costs connected to compensation measures were to be included in higher tariffs and hence carried by the consumer. A question that arose is an acceptable method to calculate compensation for intangible negative effects (e.g. visual impediment).

Respondents believed that compensation should be exclusively a national decision and opposed any standardization due to diverging circumstances (e.g. land prices, public involvement, specific projects) in the Member States. This rejection was the clearest among Member States. It was also mentioned several times that compensation measures should remain exceptions and thus dealt with case by case in cooperation with local authorities. Individual industry responses on the other hand were favourable toward some form of minimum standards and guidelines.

Compensation targeted at individuals and communities were seen differently. Individual compensation measures for landowners were perceived as unavoidable in order to have the right to use one's property. If community compensation proved to be beneficial to public acceptance, it was seen as a fair and good approach to reimburse communities for negative impacts. A majority of respondents preferred a case by case approach – with local and regional authorities playing a major role in agreements – and were opposed to any automatism. Concerns of not creating some sort of business were also expressed.

The issue of adequate compensation for environmental impact, though addressed by environmental directives, was raised by several respondents."

LVK stiller seg bak de betraktninger som her kommer til uttrykk. For så vidt gjelder kompensasjonsordninger for berørte grunneiere er det LVKS syn at gjeldende ekspropriasjonslovgivning av 1984, tilhørende rettspraksis og erstatningsvernet inntatt i grunnloven § 105 i hovedsak tilfredsstillende dagens krav til erstatning for grunnverv. De endringsbehov som måtte foreligge antas å ligge innenfor det nasjonale handlingsrommet, og vil neppe ha nevneverdig effekt på gjennomføringen av grensekryssende infrastrukturanlegg på energisektoren.

Annerledes stiller deg seg med virkningene for de berørte lokalsamfunn. I motsetning til store vannkraftproduksjonsanlegg har bygging av store nettanlegg ingen kompensasjonsmekanisme for å bøte på de naturinngrep som følger av utbyggingen. Disse inngrepene kan ha klare negative virkninger for berørte kommuner, for eksempel ved fremtidig arealplanlegging, ved bruk av naturverdier i den lokale verdiskapingen (reiseliv, friluftsliv, boligbygging mv). Til tross for at noen lokalsamfunn må avstå sine naturverdier til storsamfunnet, og ved det bidra med sin naturkapital til verdiskaping for fellesskapet, for eksempel ved klimaforbedringer, mottar disse samfunnene ingen rimelig andel av den verdiskaping som følger av tiltaket.

Allerede i Rioerklæringen for miljø og utvikling i 1992 ble prinsippet om «*naturalresource-user-pays*» likestilt med det da mer kjente «*polluter-pays*» prinsippet, jf. NOU 2004:28, Biomangfoldlovutvalgets innstilling s. 195. Det er videre en mangeårig erfaring fra norsk vannkraftshistorie at kompensasjonsordninger for berørte distrikter kan bidra til å avbalansere de negative sider av store naturinngrep lokalt. Dette viser at «*(..) community compensation proved to be beneficial to public acceptance*», jf. konsekvensanalysen Commission Staff Working Paper SEC (2011) 1233 final Annex III s. 64 spm 4, og bør følgelig etableres som et viktig instrument for å effektivisere konsesjonsprosessen. Dette ble for øvrig påpekt av Rødsethutvalget, NOU 1992:34 s.142, hvor det også er foreslått en konkret ordning:

"Fleirtalet meiner ei årsavgift på kraftlinjer med spenning over eit visst minstenivå kan tena til å betra ressursbruken i samfunnet.(..) Avgifta bør gå til kommunen som linja går gjennom."

For at planleggingen og gjennomføring av nye grensekryssende kraftlinjer skal gå raskere og kunne gjennomføres med større lokal aksept, bør følgende endringer gjennomføres:

- Utbygger og konsesjonssystemet bør i større grad legge opp til at man oppnår lokal aksept for en utbygging før det søkes om konsesjon. Slik kan man også lettere unngå klager i etterkant, og man vil da få en kortere samlet saksbehandlingstid.

- Det bør etableres institusjonelle ordninger som sikrer de berørte lokalsamfunns interesser, slik at ikke bare de negative, men også de positive virkninger av slike ledninger kan forutberegnes. Det vil trolig være det viktigste virkemidlet for å redusere barrierer i konsesjonsprosessene og dermed spare tid.
- De berørte lokalsamfunn bør sikres en andel av den verdiskapingen som finner sted på linje med ordningene for vannkraftanlegg. En stor nettutbygging kan ha vel så negativ innvirkning på friluftsliv og naturmangfold som et vannkraftverk. En ordning der lokalsamfunn kompenseres for å avstå sin natur, for eksempel gjennom en andel av nettleien, kan øke aksepten for kraftlinjer lokalt og dermed gjøre hele konsesjonsprosessen smidigere og raskere.

3.2 Virkeområde

Forordningen er i henhold til artikkel 1 begrenset til å gjelde prosjekter av felleseuropeisk interesse (PCI) innenfor nærmere angitt prioriterte energikorridorer. I henhold til forordningen Annex 1 er en av disse korridorene det såkalte Northern Seas Offshore Grid (NSOG), der Norge er en av deltakerstatene. Gjennom NSOG skal det norske elektrisitetsmarkedet integreres i offshorenettet i Nordsjøen ved hjelp av flere utenlandskabler til Danmark, Nederland, Tyskland og Storbritannia, samt til offshore vindkraftparker. Kraft skal kunne lagres i norske magasiner ved hjelp av pumpekraftverk, for så kunne brukes til å jevne ut svingninger i vindkraftproduksjon på kontinentet. Ut over dette ser det ikke ut til at de øvrige prioriterte korridorene for utbygging av elektrisitetsnettet berører Norge i særlig grad.

For hver korridor skal Kommisjonen i henhold i artikkel 3 sette opp en liste over PCI-er. Den første listen skal settes opp innen 31. juli 2013, og oppdateres hvert andre år. Kriteriene for at et prosjekt skal defineres som PCI fremgår av Artikkel 4 (våre understrekninger):

1. *Projects of common interest shall meet the following general criteria:*
 - a) *the project is necessary for the implementation of the energy infrastructure priority corridors and areas set out in Annex I; and*
 - b) *the project displays economic, social and environmental viability; and*
 - c) *the project involves at least two Member States, either by directly crossing the border of one or more Member States or by being located on the territory of one Member State and having a significant cross-border impact as set out in point 1 of Annex IV;*
2. *In addition, the following specific criteria shall apply to projects of common interest falling under specific energy infrastructure categories:*
 - a) *concerning electricity transmission and storage projects falling under the categories set out in points 1(a) to (d) of Annex II, the project shall contribute significantly to at least one of the following specific criteria:*

- *market integration, competition and system flexibility;*
- *sustainability, inter alia through transmission of renewable generation to major consumption centres and storage sites;*
- *interoperability and secure system operation;*

Prosjekter nevnt i Annex II er (våre understrekninger):

(1) concerning electricity:

(a) high-voltage overhead transmission lines, if they have been designed for a voltage of 220 kV or more, and underground and submarine transmission cables, if they have been designed for a voltage of 150 kV or more;

(b) concerning in particular electricity highways; any physical equipment designed to allow transport of electricity on the high and extra-high voltage level, in view of connecting large amounts of electricity generation or storage located in one or several Member States or third countries with large-scale electricity consumption in one or several other Member States;

(c) electricity storage facilities used for storing electricity on a permanent or temporary basis in above-ground or underground infrastructure or geological sites, provided they are directly connected to high-voltage transmission lines designed for a voltage of 110 kV or more;

(d) any equipment or installation essential for the systems defined in (a) to (c) to operate safely, securely and efficiently, including protection, monitoring and control systems at all voltage levels;

(e) any equipment or installation, both at transmission and medium voltage distribution level, aiming at two-way digital communication, real-time or close to real-time, interactive and intelligent monitoring and management of electricity generation, transmission, distribution and consumption within an electricity network in view of developing a network efficiently integrating the behaviour and actions of all users connected to it – generators, consumers and those that do both – in order to ensure an economically efficient, sustainable electricity system with low losses and high quality and security of supply and safety;

På bakgrunn av disse bestemmelsene legger LVK til grunn at forordningen vil kunne få betydning for medlemskommunene først og fremst når det gjelder sjøkabler for overføring av elektrisk kraft til og fra andre EU/EØS-stater.

Det er etter LVKs vurdering usikkert hvor langt forordningens regler vil kunne rekke når det gjelder det øvrige kraftnettet. For at tilknytninger til kontinenter skal kunne benyttes optimalt, er det nødvendig med tilstrekkelig overføringskapasitet til og fra likeretteranleggene som skal overføre og motta strøm gjennom NSOG. Ut fra ordlyden i definisjonen som er angitt i Annex II kan dermed også deler av det norske sentralnettet være omfattet av forordningen, da det leveres kraft over dette nettet til likeretteranlegg og videre over sjøkabler. Særlig kraftlinjer som er

bygget spesifikt for å kunne overføre kraft til likeretteranlegg vil kunne omfattes. Som eksempel kan nevnes 420 kV-linjene som skal gå til likeretteranlegget for NORNED 2 i Kvinesdal.

Videre er det uklart hva som menes med "*electricity storage facility*" i Annex II nr. 1 (b). Slike anlegg er nærmere definert i Annex IV, som angir vurderingstemaer for når et prosjekt skal kunne regnes som et PCI. Om elektriske anlegg uttales følgende (våre understrekninger):

- (1) *A project with significant cross-border impact is a project on the territory of a Member State, which fulfils the following conditions:*
- (a) *for electricity transmission, the project changes the grid transfer capacity at the border of that Member State with one or several other Member States or at any other relevant cross-section of the same transmission corridor by at least 500 Megawatt compared to the situation without commissioning of the project;*
- (b) *for electricity storage, the project provides storage capacity allowing a net annual electricity generation of at least 500 Gigawatt-hours;*
- [...]
- (e) *for smart grids, the project is designed for equipments and installations at high voltage and medium-voltage level designed for a voltage of 10kV or more. It involves transmission and distribution system operators from at least two Member States, which cover at least 100,000 users that generate or consume electricity or do both in a consumption area of at least 300 Gigawatthours/year, of which at least 20% originate from non dispatchable resources.*

Ut i fra ordlyden i bokstav b) kan det se ut til at også kraftverk med magasiner som kan generere mer enn 500 GWh per år skal være omfattet dersom de er koblet direkte til en utenlandskabel via en høyspentlinje.

For PCI-er vil det gjelde strengere tidsfrister for saksbehandlingen enn for andre nettutbygginger. En konsesjonssøker kan derfor spare både tid og penger på at et prosjekt blir godkjent som PCI. På denne bakgrunn kan det oppstå situasjoner der utbyggere presser på for at nettopp deres prosjekt skal komme med på Kommisjonens liste over PCI-er.

Kommisjonen skal fastsette listen over PCI-er basert på innspill fra en regional gruppe innenfor hver enkelt energikorridor. I henhold til Annex III nr. 1 (1) skal gruppen bestå av representanter fra EU/EØS-statene, konsesjons/tilsynsmyndigheter, nettoperatør og potensielle nettutbyggere, Kommisjonen, ACER og ENTSO-E. LVK noterer at gruppene vil være sammensatt av myndigheter, utbyggere og nettoperatører. Dette er alle parter som har en interesse i at et prosjekt blir bygget ut, og at det skjer raskt. Utbygging av nett og fornybar energi gagnar storsamfunnet, mens det i stor grad er noen lokalsamfunn som blir sittende med naturinngrepet. Slik gruppene skal være

satt sammen har ikke disse lokalsamfunnene noen som taler deres interesse når PCI-er skal pekes ut. Gruppene har således ingen motvekt mot press fra utbyggere til å kunne definere et prosjekt som PCI. På denne bakgrunn mener LVK at lokale interesser også må være representert i de regionale gruppene.

LVK mener det er viktig med klare regler på dette området, samt en restriktiv praksis. Det er viktig at store deler av nettutbyggingen i Norge ikke underlegges andre regler enn de vi har på området i dag, særlig ikke dersom reglene for PCI-er svekker hensynet til lokal medbestemmelse og hensynet til miljøet.

LVK krever at regjeringen ber Kommisjonen åpne for at også lokale myndigheter kan være representert i gruppene som fastsetter hvilke prosjekter som skal få status som PCI, samt sette klarere og snevrere grenser for hvilke prosjekter som kan regnes som et PCI.

3.3 Artiklene 10 og 11 – Transparens, offentlig deltakelse og tidsfrister

De mest praktiske bestemmelsene i forordningen er bestemmelsene i artiklene 10 og 11 om transparens, offentlig deltakelse og saksbehandlingsfrister. Det er presisert i artikkel 20 fjerde ledd at forordningen er bindende i sin helhet og får direkte anvendelse i medlemsstatene. I norsk rett vil reglene tas inn ved en henvisningslov eller -forskrift. Fordi retningslinjene er gitt i forordnings form, må det legges til grunn at det ikke er rom for regler og ordninger som avviker fra bestemmelsene. Forordningens bestemmelser vil derfor uttømmende regulere høringer og tidsfrister når det gjelder konsesjonssøknader for PCI-er.

Regler om offentlige høringer er gitt i Artikkel 10. Bestemmelsens nr. 4 lyder (vår understrekning):

4. *At least one public consultation shall be carried out by the project promoter, or, where this is laid down by national legislation, by the competent authority, before submission of the application file to the competent authority pursuant to paragraph 1(a) of Article 11. The public consultation shall inform stakeholders referred to in point 2(a) of Annex VI about the project at an early stage and identify the most suitable location or trajectory and the relevant issues to be addressed in the application file. The minimum modalities of this public consultation are specified in point 4 of Annex VI. A report summarising the results of activities related to the participation of the public prior to the submission of the application file shall be prepared by the project promoter and submitted together with the application file to the competent authority, which shall take due account of these results when taking the comprehensive decision.*

En høringsrunde i forkant av at konsesjonssøknad sendes til ansvarlig myndighet samsvarer etter LVKs vurdering med det norske systemet der konsesjonær sender en melding til NVE som deretter sendes på høring. At dette systemet også vil gjelde for PCI-er er positivt. I henhold til det foreslåtte Annex VI punkt 4 skal følgende minimumskrav gjelde for høringen (vår understrekning):

1. *In the context of the public consultation to be carried out before submission of the application file, the relevant parties shall at least:*
 - (a) *publish an information leaflet of no more than 15 pages, giving, in a clear and concise manner, an overview of the purpose and preliminary timetable of the project, at least three alternative routes considered, expected impacts, including of cross-border nature, and possible mitigation measures;*
 - (b) *inform all stakeholders affected about the project through the website referred to in Article 10(7) and other appropriate information means;*
 - (c) *invite in written form relevant affected stakeholders to dedicated meetings, during which concerns shall be discussed.*

LVK bemerker at høring av en brosjyre på maksimalt 15 sider er langt mindre enn kravene som stilles til en melding til konsesjonsmyndighetene i Norge. Det vil ikke være mulig å lage en fullstendig sammenstilling av alle følgene av en utbygging på 15 sider. Dette illustreres av at meldinger i henhold til norsk konsesjonspraksis ofte er over 100 sider, og for store utbyggingsprosjekter langt overstiger 2-300 sider. En kommune kan ikke foreta en forsvarlig saksbehandling av en stor nett- eller vannkraftutbygging basert på et 15 siders sammendrag av et prosjekt. LVK mener at Kommisjonen på dette punktet fullstendig undervurderer det tekniske og praktiske omfanget av store infrastrukturforordninger, behovet for informasjon for berørte parter, og heller ikke har tatt hensyn til mulige demokratiske spilleregler i medlemsstatene hva gjelder involvering av lokale myndigheter.

LVK ber derfor om at regjeringen spiller inn til Kommisjonen at informasjonsmateriellet som skal sendes på høring i henhold til den foreslåtte forordningen artikkel 10 nr. 4 må synliggjøre alle konsekvenser av tiltaket som er kjent på det aktuelle tidspunktet, og at forordningen ikke må hindre den enkelte stat i å stille høyere krav til materialet som skal sendes på høring.

I tillegg til disse bestemmelsene åpnes det i artikkel 11 nr. 2 for at det kan avholdes møter med berørte parter etter at konsesjonssøknad er mottatt dersom ansvarlig myndighet mener at dette er hensiktsmessig. Artikkel 11 nr. 2 lyder:

2. *Within one month of the start of the permit granting process, pursuant to paragraph 1(a), the competent authority shall identify, in close cooperation with the other authorities concerned, the scope of material and level of detail of information to be submitted by the project promoter, as part of the application file, to apply for the comprehensive decision. The checklist referred to in point 1(e) of Annex VI shall serve as a basis for this identification. At least one meeting between the competent authority and the project promoter, and, if considered appropriate by the competent authority, other authorities and stakeholders concerned shall*

take place to this aim. A detailed application outline, which shall include the results of this meeting, shall be transmitted to the project promoter and be made available to the public no later than one month after the meeting.

LVK mener det er positivt at forordningen åpner for at det skal kunne avholdes møter mellom konsesjonssøker, konsesjonsmyndigheter og berørte parter under konsesjonsbehandlingen. Innkalling av berørte kommuner til et slikt møte må imidlertid være obligatorisk, og ikke gjøres etter konsesjonsmyndighetenes skjønn.

Det er LVKs syn at forslaget ikke i nødvendig grad tar i betraktning at berørte kommuner skiller seg fundamentalt ut fra andre berørte «parter» ved at kommuner er *politiske organer som representerer det lokalpolitiske nivå*. Slik kommunesektoren er innrettet i Norge, er kommunene viktige demokratiske organer og deres ansvars- og funksjonsområder er en viktig del av det norske demokratiet.

LVK krever derfor at regjeringen ber Kommisjonen endre forordningen på dette punktet, slik at de lokalpolitiske myndigheter ved primærkommunene alltid skal innkalles til møte. Dersom regjeringen ikke får gjennomslag for dette standpunktet, krever LVK at det inntas i implementeringsloven eller -forskriften at lokale myndigheter alltid skal innkalles til møte om prosjektet under artikkel 11 nr. 2.

LVK anser det som viktig at Norge, også av hensyn til EUs medlemsstater og EUs demokratiske legitimitet, markerer at forordningens legitimitet vil kunne bli påvirket av om den griper negativt inn i etablerte demokratiske prosesser. En slik virkning vil nøre opp under kritikken om EUs «demokratiske underskudd.»

Forordningen artikkel 11 nr. 1 bestemmer at hele konsesjonsprosessen ikke skal ta mer enn tre år. I følge bokstav a) skal perioden før konsesjonssøknad oversendes konsesjonsmyndighetene ikke overstige to år. Fra konsesjonssøknaden mottas, skal det i henhold til bokstav b) ikke ta mer enn ett år før konsesjonsmyndighetene fatter en beslutning om å innvilge eller avslå søknaden.

LVK mener at den foreslåtte behandlingstiden for konsesjonssøknaden er for kort. Under enhver omstendighet kan ikke saksbehandlingsfristen medføre at den medbestemmelsesrett som norske kommuner er gitt i konsesjonssystemet utvannes ved kortere tidsfrister for kommunal behandling. En konsesjonssøknad må behandles politisk av kommunestyret, og avhengig av når konsesjonssøknader mottas vil mange kommuner mangle kapasitet til å behandle konsesjonssøknader på såpass kort tid.

LVK ber på denne bakgrunn om at regjeringen ber Kommisjonen forlenge fristene for behandling av konsesjonssøknaden med et år, slik at den totale saksbehandlingstiden blir 4 år.

En følge av Kommisjonens forslag vil være at høringsinstituttet – slik det fungere i norsk forvaltningspraksis – begrenses hva gjelder lokale myndigheters muligheter for innflytelse på prosessen. LVK savner imidlertid en større problematisering av *den behandlingstid konsesjonsmyndigheten selv bruker etter at høringer er avsluttet*. Fra norske forhold er det en entydig erfaring at konsesjonsmyndighetene bruker en vesentlig større del av den samlede saksbehandlingstiden i store konsesjonsprosesser enn høringsinstansene. Kommuner har 1-3 måneder på å uttale seg, mens NVE bruker 1-3 år på å lage innstilling, og OED kan bruke tilsvarende tid på å treffe et konsesjonsvedtak.

LVK mener det er riktig å forsøke å redusere konsesjonsbehandlingstiden. Det kan imidlertid synes som om forordningsforslaget vil gå hardest ut over den del av konsesjonsbehandlingen synes tar minst tid – offentlige høringer. Forordningsforslaget vil således *begrense høringsinstituttet*. Dette vil etter LVKs syn være en særdeles uheldig virkning for de parter som er minst å laste for at konsesjonsbehandlingen tar lang tid. Det er forbausende at forslaget til forordning ikke omtaler dette problemet. Til sammenligning var det nettopp reduksjon i myndighetenes saksbehandlingstid som var norske lovgiveres hovedgrep da behandlingstiden i byggesaker ble effektivisert for kort tid tilbake, jf plan- og bygningsloven § 21-7 flg. som setter frister for besluttede myndighets behandlingstid.

LVK ber på denne bakgrunn om at regjeringen spiller inn overfor EU-kommisjonen at dersom saksbehandlingstiden skal reduseres, er det først og fremst konsesjonsmyndighetenes rammer som må reguleres, og ikke lokale myndigheter og andre berørte parter muligheter for å øve innflytelse på utbygginger.

Forordningens system innebærer at berørte parter får anledning til å uttale seg om konsesjonærens planer basert på et hefte som ikke skal overstige 15 sider, og at man *kan* bli innkalt til et møte om konsesjonssøknaden.

LVK bemerker at forslaget til forordning *ikke* krever høring av selve konsesjonssøknaden. På dette punktet representerer den et klart avvik fra norsk praksis og en klar demokratisk svekkelse av det gjeldende norske system.

Dersom man ser på det mulige omfanget av forordningen slik gjennomgått under punkt 2.2, innebærer dette at konsesjonssøknader om utbygging av utenlandskabler inkl. likeretteranlegg, deler av det norske sentralnettet og fremtidige magasinkraftverk på over 500 GWh i realiteten unntas fra offentlig høring. De berørte partene får anledning til å uttale seg basert på en brosjyre på maksimalt 15 sider. Forvaltningsrettslige prinsipper i vassdragsretten som er over 100 år gamle, som har knesatt lokal forankring av kraftutbygginger som en hjørnestein i norsk kraftforvaltning og som sikrer lokal aksept og andel av verdiskapingen for berørte distrikt vil da fjernes for de største og mest inngripende utbyggingene man står overfor. Forslaget til forordning angriper på denne måten et grunnleggende demokratisk prinsipp i norsk arealforvaltning.

Det er et paradoks at Kommisjonen selv refererer til lav lokal aksept og forståelse for infrastrukturtiltak som en av grunnene til at konsesjonsprosesser tar lang tid, samtidig som det legges opp til at berørte lokalsamfunn ikke gis anledning til å komme med innspill til de ferdige utbyggingsplanene når konsesjonssøknad er sendt. Høring av konsesjonssøknaden er den beste muligheten for å ivareta interessene til alle partene som er berørt av saken. Det er først gjennom konsesjonssøknaden med tilhørende konsekvensutredning at prosjektets virkninger blir klarlagt. Dette omfatter prosjektets plassering, innvirkning på naturmiljøet, kostnadene og nytten ved prosjektet for storsamfunnet, kompensasjon og skadebøtende tiltak overfor lokalsamfunnet etc. Om ikke berørte parter skal ha rett til å gi innspill på disse områdene, fratras grunneiere, lokale myndigheter og interesseorganisasjoner demokratiske rettigheter fastlagt gjennom lang og sikker forvaltningspraksis.

For medlemskommunene i LVK er dette en uakseptabel situasjon.

Dersom lokalsamfunnene ikke får anledning til å uttale seg verken om selve konsesjonssøknaden eller om NVEs innstilling til OED i store, viktige prosjekter, kan resultatet bli at kommunene sier nei til prosjektet allerede på meldingsstadiet. LVK ber regjeringen overfor EU gi uttrykk for at *virkningene av forordningen dermed kan bli den stikk motsatte av formålet med forordningen.*

LVK krever at regjeringen stiller krav til Kommisjonen om at alle konsesjonssøknader som omhandler PCI-er skal på høring til berørte lokale myndigheter.

Dersom regjeringen ikke får gjennomslag for dette standpunktet, må det kreves at forordningen gir *anledning* for konsesjonsmyndighetene til å sende konsesjonssøknaden på høring. I så fall må gjeldende ordning med høring og foreleggelse av NVEs innstilling for berørte kommuner opprettholdes.

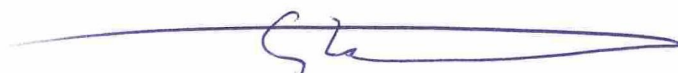
Dersom regjeringen ikke får gjennomslag for disse kravene overfor Kommisjonen, kommer LVK til å kreve at regjeringen benytter seg av reservasjonsretten i EØS-avtalen for å få unntak fra forordningen slik at høring av konsesjonssøknader kan gjennomføres.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen
Leder



Stein Erik Stinessen
Juridisk sekretær