

Høringsnotat

Forskrift om kommunens myndighet i mindre vannkraftsaker

1. Innledning

Ved endringslov av 16. juni 2017 nr. 74 er myndigheten til å treffe vedtak om konsesjon etter vannressursloven § 8 første ledd for vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt lagt til kommunene. Endringen trer i kraft 1. januar 2018, jf. kgl. res 16. juni 2017. Formålet med lovendringen er å overføre mer makt og myndighet til kommunene i samsvar med kommunereformens mål om å legge konkrete oppgaver til større kommuner.

Det fremgår av endringsloven at Kongen kan gi forskrift om unntak fra kommunens myndighet. I forarbeidene til lovendringen, Prop. 97 L (2016-2017) og Innst. 309 L (2016-2017) fremgår det hvilke avgrensninger av kommunens konsesjonsmyndighet som er nødvendig av hensyn til nasjonale samfunnsmessige behov.

Departementet mener at hensynet til en effektiv og rasjonell myndighetsoverføring gjør det nødvendig med en forskrift om kommunens myndighet til å behandle mindre vannkraftsaker. Samtidig vil det være nødvendig å endre gjeldende vedtak som i dag legger myndigheten for konsesjonsbehandling av vannkraftverk inntil 1 MW etter vannressursloven § 8 til fylkeskommunen. Departementet foreslår at den nye forskriften og tilbakekall av gjeldende delegering til fylkeskommunen skal tre i kraft fra samme tidspunkt som lovendringen, det vil si 1. januar 2018.

2. Gjeldende rett før lovendringen

I dag er myndigheten til å gi tillatelse til vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt lagt til fylkeskommunene, jf. Olje- og energidepartementets delegeringsvedtak i brev av 7. desember 2009 til samtlige fylkeskommuner og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Samtidig er forberedende saksbehandling i forbindelse med delegeringen beholdt hos NVE.

I dagens delegeringsvedtak er det også satt begrensninger for fylkeskommunens myndighet, både når det gjelder hvilke saker fylkeskommunen kan gi tillatelse til og for skjønnsutøvelsen. Skjønnnet skal utøves i samsvar med de til enhver tid gjeldende retningslinjer for små vannkraftverk, og ta utgangspunkt i de standardvilkår som er utarbeidet av energi- og vassdragsmyndighetene i samråd med andre myndigheter.

I henhold til delegeringsvedtaket gjelder følgende begrensninger for fylkeskommunens kompetanse:

- Myndigheten omfatter ikke vannkraftprosjekter i vernede vassdrag.
- Myndigheten omfatter ikke vannkraftprosjekter som er tilknyttet et eller flere andre prosjekter i samme vassdrag når disse til sammen overstiger 1 MW.
- Myndigheten omfatter ikke vannkraftprosjekter som kan være til hinder for gjennomføring av større prosjekter med regulerbar vannkraft og bedre ressursutnyttelse.
- Myndigheten omfatter ikke prosjekter der kraftutbygging skal kombineres med annen konsesjonspliktig utnyttning av vassdraget.
- Myndigheten omfatter ikke prosjekter som bør vurderes sammen med andre prosjekter av hensyn til sumvirkninger.

Det fremgår at myndigheten skal utøves innenfor følgende rammer:

- Skjønnnet skal utøves i samsvar med de til enhver tid gjeldende retningslinjer for små vannkraftverk, jf. gjeldende retningslinjer vedtatt av Olje- og energidepartementet 18. juni 2007.
- For tillatelsen skal fastsettes nødvendige vilkår etter vannressursloven § 26. Utformingen av vilkårene skal ta utgangspunkt i standardvilkår utarbeidet av energi- og vassdragsmyndighetene i samråd med andre myndigheter.
- Godkjenning av detaljplaner og senere tilsyn i anleggs- og driftsfase skal tilligge NVE. Mindre endringer som kan inngå som del av detaljplangodkjenning tilligger NVE.
- Standardvilkår for naturforvaltning skal følges opp av fylkesmannen.

3. Forskriftens bakgrunn og hovedinnhold

Forskriften følger opp lovendringen våren 2017 om overføring av vedtakskompetanse og forutgående saksbehandling til kommunen, jf. Prop 97 L (2016-2017). Etter vannressursloven § 64 annet ledd annet punktum kan Kongen gi forskrift om unntak fra kommunenes myndighet. Etter § 64 fjerde ledd kan Kongen gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves. Dette gjelder ikke i den enkelte sak som kommunen behandler om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW.

I Innst. 309 L (2016-2017) oppsummerer Stortingets energi og miljøkomite følgende til den avgrensning og regulering av kommunens kompetanse som var omtalt i Prop 97 L (2016-2017):

"Det foreslås videre en avgrensning av kommunenes vedtakskompetanse tilsvarende den som gjelder for fylkeskommunen i dag. Kraftverk i vernede vassdrag og i nasjonale laksevassdrag skal være unntatt. Det foreslås særlige regler der det er flere kraftverk som konkurrerer om samme ressurs, og der det er behov for en samlet vurdering. Behov for en samlet vurdering oppstår der utbyggingsplaner berører flere kommuner, der det er flere mindre prosjekter i samme vassdrag, og der kraftutbygging er planlagt i kombinasjon med annen utnyttelse."

Departementet foreslår avgrensninger i kommunenes vedtakskompetanse i tråd med lovens forarbeider og de gjeldende rammene for fylkeskommunens kompetanse for konsesjonsbehandling av vannkraftverk under 1 MW etter vannressursloven § 8.

Sammenlignet med fylkeskommunens kompetanse inntas også unntak for saker som gjelder vannkraftverk i nasjonale laksevassdrag. I slike vassdrag kan et lite vassdragstiltak ha konsekvenser for nasjonale verdier. Det er i tillegg hensiktsmessig å unnta saker som berører mer enn én kommune fra avgjørelsesmyndighet på kommunalt nivå, for å unngå uklarhet om hvem som er konsesjonsmyndighet. For øvrig videreføres unntakene som gjaldt for fylkeskommunens konsesjonsmyndighet for vannkraftsaker inntil 1 MW, se forslag til forskrift § 2 bokstav a til g.

Kommunens vedtak må ligge innenfor det skjønnsrommet som vannressursloven og annet relevant regelverk åpner for. Kommunens behandling må tilfredsstillе vannressurslovens krav til saksbehandling og reglene om innsigelse og krav til konsekvensutredninger som følger av plan- og bygningsloven og forskrifter til denne.

I Prop. 97 L (2016-2017) er Olje- og energidepartementets retningslinjer for små vannkraftverk omtalt som relevant for kommunenes konsesjonsbehandling. En henvisning til retningslinjer gitt av Olje- og energidepartementet 18. juni 2007 har vært inntatt i delegeringsbrevet til fylkeskommunene for vannkraftsaker under 1 MW. En henvisning til retningslinjene foreslås også inntatt i forskriften om kommunenes myndighet i mindre vannkraftsaker.

For tillatelsen skal det fastsettes nødvendige vilkår etter vannressursloven § 26. Det fremgår av Prop. 97 L (2016-2017) at kommunen skal foreta den endelige avveiningen av fordeler og ulemper, og sette vilkår i behandlingen i den enkelte sak. Kommunen bør ta utgangspunkt i de standardvilkår som er utarbeidet for slik virksomhet. Et tilsvarende krav fremgår i dag av delegeringsvedtaket til fylkeskommunen.

I forskriften § 3 inntas det en henvisning til ovennevnte retningslinjer og standardvilkår. Kommunen bør ta utgangspunkt i disse ved behandlingen av den enkelte sak, og gi en nærmere begrunnelse dersom kommunen mener at de skal fravikes. Både retningslinjene for små vannkraftverk og standardvilkårene bidrar til å sikre gode avveininger ved skjønnsutøvelsen etter vannressursloven, og til likebehandling mellom tiltakshavere.

Hvilke myndigheter som skal følge opp vilkår i en konsesjon framgår av de enkelte vilkårene. Ved lovendringen ble det bestemt at kommunen fører tilsyn med at utbyggingen av vannkraftverk på inntil 1 MW skjer i samsvar med konsesjonen. Dette følger av

vannressursloven § 64 annet ledd. For øvrig har NVE generell myndighet til å føre tilsyn i vassdrag med hjemmel i vannressursloven § 53 og delegeringsvedtak. Departementet ser derfor ikke behov egne bestemmelser i forskriften om oppfølging av enkelte konsesjonsvilkår, selv om dette har vært inntatt i delegeringsvedtaket overfor fylkeskommunene (om hvem som følger opp godkjenning av detaljplaner og standardvilkår for naturforvaltning).

Det foreslås klargjort i forskriften at alle søknader sendes til NVE, som videresender til den aktuelle kommune dersom saken ikke er omfattet av noen av unntaksbestemmelsene.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av overføringen til kommunene er beskrevet i Prop. 97 L (2016-2017) punkt 8. Forskriftsforslaget følger opp Stortingets lovvedtak. Overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene skal i utgangspunktet følges av tilsvarende rammeoverføring innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Overføring av konsesjonsmyndighet til kommunene skal følges av tilsvarende økonomiske ressurser. De økonomiske konsekvensene vil bli håndtert i den ordinære budsjettprosessen.

5. Merknader til de enkelte bestemmelser

I § 1 angis forskriftens virkeområde. Forskriften avgrenser kommunens myndighet etter vannressursloven § 8, jf. § 64 annet og fjerde ledd.

I § 2 første ledd bokstavene a til g angis hvilke konsesjonssøknader for vannkraftverk som unntas fra kommunens avgjørelsesmyndighet.

Bokstav a og b gjør unntak for vannkraftverk i vernede vassdrag og i nasjonale laksevassdrag. Også små vassdragstiltak kan ha konsekvenser for viktige nasjonale verdier.

Bokstav c gjør unntak for kraftverk som berører mer enn én kommune. I slike saker kan det være uklart hvilken kommune som skal behandle saken.

Bokstav d gjør unntak fra kommunens myndighet der flere vannkraftverk til sammen overstiger 1 MW. Unntaket gjelder også for tilfeller der det kommer endringssøknad etter at konsesjon er gitt og installert effekt totalt sett øker til over 1 MW. Oppsplitting i flere aggregater som hver for seg har under 1 MW installert effekt, anses like fullt som ett kraftverk.

Bokstav e gjør unntak der et kraftverk er planlagt i kombinasjon med annen konsesjonspliktig utnyttelse, f.eks. uttak av vann til drikkevann eller smoltproduksjon.

Bokstav f gjør unntak for kraftverk som konkurrerer med f.eks. en større overføring for å utnytte den samme vannressursen. Dette unntaket er tatt inn for å sikre en god ressursutnyttelse.

Bokstav g gjør unntak der flere omsøkte tiltak bør sees i sammenheng av hensyn til sumvirkninger.

Annet ledd fastsetter at alle søknader sendes til NVE, som videresender til relevant myndighet. NVE må i den forbindelse avgjøre i den enkelte sak om noen av begrensningene for kommunens avgjørelsesmyndighet foreligger.

Tredje ledd fastsetter at NVE behandler søknad om konsesjon til vannkraftverk under 1 MW-grensen dersom noen av unntaksbestemmelsene for kommunens myndighet får anvendelse.

I § 3 videreføres formuleringer i gjeldende delegeringsvedtak om fylkeskommunenes skjønnsbehandling og om fastsettelse av vilkår i den enkelte konsesjon.

Første ledd bestemmer at kommunen tar utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende retningslinjer for små vannkraftverk. Gjeldende retningslinjer er vedtatt av Olje- og energidepartementet 18. juni 2007.

Av *annet ledd* fremgår at kommunen skal fastsette konsesjonsvilkår med utgangspunkt i standardvilkårene som er utarbeidet av energi- og vassdragsmyndighetene i samråd med andre myndigheter.

Kommunen skal gjøre de konkrete vurderingene i den enkelte sak. Dersom det skulle bli aktuelt å fravike gjeldende retningslinjer eller standardvilkår i det enkelte tilfellet, bør dette begrunnes nærmere.

6. Forslag til forskrift

Forskrift XX.XX nr. XX om kommunens myndighet etter vannressursloven skal lyde:

Hjemmel: Fastsatt ved kgl. res XX.XX 2017 med hjemmel i lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann § 64 annet og fjerde ledd. Fremmet av Olje- og energidepartementet.

§ 1 Virkeområde

Forskriften fastsetter rammer for kommunens myndighet til å treffe vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt.

§ 2 Unntak fra kommunens myndighet

Kommunens myndighet til å treffe vedtak om konsesjon til vannkraftverk omfatter ikke vannkraftverk

- a. i vernede vassdrag
- b. i nasjonale laksevassdrag
- c. som berører mer enn en kommune

- d. i vassdrag der det er søkt om flere vannkraftverk som til sammen overstiger 1 MW installert effekt
- e. som er planlagt i kombinasjon med annen konsesjonspliktig utnyttelse
- f. i vassdrag der det er flere vassdragstiltak som konkurrerer om samme vannressurs
- g. der prosjektet bør vurderes sammen med andre prosjekter av hensyn til sumvirkninger

Alle søknader sendes til Norges vassdrags- og energidirektorat, som videresender søknaden til den aktuelle kommunen dersom saken ikke er omfattet av noen av unntaksbestemmelsene i første ledd.

Norges vassdrags- og energidirektorat treffer vedtak for vannkraftverk som omfattes av unntakene i første ledd.

§ 3 Øvrige rammer for kommunens myndighet

Kommunen skal ved utøvelsen av myndighet ta utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende retningslinjer for små vannkraftverk som er fastsatt av Olje- og energidepartementet.

Fastsettelse av vilkår skal ta utgangspunkt i standardvilkår utarbeidet av energi- og vassdragsmyndighetene i samråd med andre myndigheter.

§ 4 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2018.