

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Vår dato: 10.10.2014
Vår ref.: 201401302-11
Arkiv: 008
Deres dato: 10.07.2014
Deres ref.: 13/4565

Saksbehandler:
Arne Anders Sandnes/Bente Ågren Høegh

Høring av forskrift om miljøvurderinger av tiltak etter sektorlover

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser til høringsbrev av 10. juli 2014.

NVE har utarbeidet en egen høringsuttalelse som gjelder forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. Høringsuttalelsen oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet direkte.

1 Forutsetninger for NVEs vurderinger av forslaget

NVE legger følgende forståelse av forslaget til grunn for våre kommentarer:

- Vedlegg I tiltak: skal gjennomgå meldingsfase og konsekvensutredes i henhold til nærmere spesifisert utredningsprogram. Konsekvensutredningen skal som et minimum omhandle de krav som er gitt i § 7 og vedlegg IV.
- Vedlegg II tiltak: skal ikke gjennomgå en meldingsfase, men i forbindelse med søknad skal tiltaket utredes med utgangspunkt i tiltakshavers vurdering av tiltaket sammenholdt med kriterier i vedlegg III. Eventuelle mangler ved disse utredningene skal ansvarlig myndighet følge opp i behandlingen av søknaden, ved at det stilles krav til supplerende utredninger/tilleggsutredninger.

NVE vil understreke at vi i vår gjennomgang har tatt utgangspunkt i at størrelseskriteriet for kraftledninger i vedlegg II er beholdt i forskriftsforslaget. Denne grensen har betydning for håndtering av områdekonsesjoner og et stort antall tiltak som hvert år gjennomføres i medhold av områdekonsesjonsordningen. NVE ønsker at størrelseskriteriet beholdes.

2 Innledende bemerkninger

NVE mener det er positivt at forslaget legger til grunn at det skal foretas særskilte vurderinger av det enkelte tiltak gjennom søknadsbehandlingen etter sektorlovgivningen. NVE mener at dagens konsesjonsbehandling av ikke KU-pliktige tiltak etter sektorlovgivningen, fullt ut ivaretar de samme hensyn som KLD søker å ivareta gjennom forskriftsforslaget. NVE støtter på denne bakgrunn

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 09575, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Vestre Rosten 81
7075 TILLER

Region Nord
Kongens gate 14-18
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvn. 1B
Postboks 53
6801 FØRDE

Region Øst
Vangsvieien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

intensjonen i forslaget, om at nødvendige utredninger ivaretas som en integrert del av konsesjonsbehandlingen, og at ansvarlig myndighet skal sørge for at det blir stilt nødvendige krav til utredninger og at disse blir fulgt opp. Prinsippene som er lagt til grunn for forslaget altså i samsvar med den prosessen som følges ved konsesjonsbehandlingen i NVE i dag. Forslaget til forskrift kan sees som en formalisering av rutiner og krav etablert i henhold til plan- og bygningsloven og sektorlovgivning. Tilsynelatende skulle derfor forslaget kunne innebære små endringer både materielt og administrativt. Ut fra høringsnotatet oppfatter NVE også at dette har vært en intensjon i forskriftsarbeidet. Likevel mener vi at de foreslåtte endringene i realiteten vil kunne gi store utfordringer.

Det er særlig tre sentrale sider ved forslaget som etter NVEs vurdering vil kunne medføre utfordringer og økt ressursbruk hos både søkere og i forvaltningen:

1. NVE oppfatter § 3 slik at vedlegg II-tiltak ikke skal meldes selv om tiltaket rammes av kriteriene i vedlegg III, men at det skal redegjøres for det aktuelle kriteriet i søknad etter sektorlovgivningen. Gjennom høring og ansvarlig myndighets vurderinger skal det så avklares om utredningen er tilstrekkelig.

Kriteriesettet i forskriftsforslagets vedlegg III er i stor grad likt § 4 i dagens forskrift. Under dagens forskrift er det et relativt lite antall tiltak, definert ved størrelsesgrense i gjeldende vedlegg II, som skal vurderes etter kriteriene. Formålet med vurderingen i dag er å avklare hvorvidt tiltaket skal kreves utredet etter forskriften med krav til melding og utredning i henhold til fastsatt utredningsprogram. Etter forskriftsforslaget er imidlertid størrelsesgrensene fjernet for alle tiltakstyper i vedlegg II unntatt kraftledninger, og det forutsettes at alle tiltak skal vurderes opp mot kriteriene. Forslaget vil følgelig innebære at flere saker vil omfattes av - og behandles etter forskriften.

Med hensyn til ressursbruk hos tiltakshavere og i forvaltning, ville en slik endring kunne forsvares, dersom:

- a) det fører til bedre utredninger og til en reduksjon i ulemper som følge av tiltak, sammenlignet med dagens behandlingsprosess, og/eller
- b) man oppnår en forenkling og effektivisering ved at kriteriene for screening av tiltak eller rutiner ved behandling av den enkelte sak gjøres enklere.

NVE mener at tiltak i dag utredes forsvarlig gjennom konsesjonsbehandlingen. NVE stiller spørsmål ved om forskriftsforslaget vil gi fordeler med hensyn til pkt a) over. Vedrørende punkt b) mener vi at forslaget vil gi en motsatt effekt, med mer prosess, utvidet veiledningsbehov og økt ressursbruk.

2. Eksisterende forskrift har etablert et prosessmessig skille mellom utredningspliktige tiltak og øvrige tiltak, ved at krav til konsekvensutredning er knyttet til melding med tilhørende behandlingsprosess i henhold til forskriften. Med de foreslåtte endringer viskes det prosessmessige skillet ut, og begrepet konsekvensutredninger gjøres uklart, jf. forslagens vekslende bruk av konsekvensutredning og miljøvurdering med tilhørende begreper tilleggsutredninger og supplerende utredninger. Fra i dag å regulere en særskilt prosess forut for søknadsbehandling, griper forskriftsforslaget inn i søknadsbehandling og forvaltningsprosesser som er etablert i henhold til en rekke sektorlover. NVE mener dette er uheldig, ved at det fører til et særskilt behov for veiledning knyttet til forskriften. Forskriftsforslagets kompleksitet og oppdelingen av gjeldende forskrift i to ulike forskrifter, én for planer og én for tiltak, sammen med det store antall saker som vil omfattes av foreslått forskrift, vil etter vår oppfatning forsterke behovet for veiledning.
3. Kriteriesettet som er gitt i vedlegg III gir etter NVEs syn liten avgrensning med hensyn til å screene tiltak. Bruken av uklare begreper, sammen med omfang og detaljering av kriteriene, gjør at

vedlegget i praksis er lite egnet til å utelukke tiltak fra forskriften. NVE ser som fagmyndighet store utfordringer i å skulle vurdere alle små tiltak, slik det etter vår oppfatning vil være nødvendig å gjøre etter foreliggende forslag, opp mot kriteriesettet som er gitt i vedlegg III. Vi kan ikke forvente at alle tiltakshavere har like gode forutsetninger for å gjøre slike vurderinger, og kvaliteten på søknader må forventes å gjenspeile dette. For NVE framstår det følgelig klart at den forenkling som KLD beskriver, knyttet til å unngå forhåndsvurdering av utredningsplikt som i dag gjøres for et fåtall vedlegg II tiltak, langt vil overgå av merarbeid for tiltakshaver og forvaltning knyttet til det foreliggende forslaget.

Selv om forskriftsforslaget som nevnt tilsynelatende er innrettet etter de prosesser og behandlingsrutiner som følges i dag, er NVE i tvil om denne forskriftsendringen bør gjennomføres. Endringen i forskriften burde etter vårt syn søke å fremme en forenkling av regelverket, gjennom bedre og mer effektive prosesser, som kan føre til bedre utredninger og lede frem til bedre vedtak.

En deling av konsekvensutredningsforskriften i to, hvor vesentlige deler av bestemmelsene er de samme, men med ulike formuleringer/begrepsbruk og med noe forskjellig struktur i forskriftene, virker lite hensiktsmessig. Det er i denne sammenheng relevant å påpeke at både tiltakshavere, og særlig fagmiljøene, som vil forestå utredninger i praksis, vil måtte forholde seg til begge forskriftene. Delingen er begrunnet i korrespondansen med ESA som gjelder mangelfull implementering av EIA¹ og SEA² direktivene, men NVE stiller spørsmål ved om en deling av KU-forskriften i to slik det er foreslått, faktisk vil oppfylle de kravene til implementeringen som ESA har stilt. Ettersom forskriftsendringene er begrunnet i krav fra ESA, stiller vi også spørsmål ved at forskriftsutkastet ikke gjennomfører eventuelle endringer som er påkrevd som følge av endringsdirektivet til EIA fra april i år.

3 Vurdering av forslaget opp mot dagens praksis

NVE vurderer i dag KU-plikt etter vedlegg II for enkelte av våre konsesjonssaker. NVE forventer ingen vesentlig økning i slike saker. Virkningene av forskriftsendringene med hensyn til å forenkle prosessen rundt KU-plikt vurderinger anses derfor som relativt begrenset.

Forenklet behandling for vedlegg II tiltak innebærer at man, i motsetning til dagens ordning, ikke behøver å gå via meldingsfasen, men kun vurderer eventuelle tilleggsutredninger på de områdene som er mest konfliktfylte. Dette er god tanke, men i de tilfellene det vurderes som nødvendig med tilleggsutredninger, ville NVE uansett krevd det etter gjeldende lovverk. De foreslåtte endringene i KU-forskriften vil derfor ha liten praktisk betydning for nivået på utredningene, sammenlignet med det som gjøres i konsesjonsprosessene slik de foregår i NVE i dag.

Når det gjelder § 3 og vedlegg III forventer vi imidlertid at det vil kunne bli betydelig merarbeid i form av veiledning overfor tiltakshavere og utredningsmiljøer i forbindelse med utforming av søknader etter sektorlover, og overfor høringsinstanser ved behandling av søknader.

Forslaget om en forenklet behandling av utvidelser og endringer av vedlegg I tiltak er fornuftig. Å gå rett på en søknad uten en tidkrevende meldingsfase, vil føre til en raskere behandling av O/U prosjektene (opprusting og utvidelse). Dette er prosjekter som i hovedsak ligger i allerede regulerte vassdrag og som normalt innebærer en fornuftig ressursutnyttelse med begrensede, nye konsekvenser.

Ut fra høringsnotatets beskrivelse av § 2 om forskriftens saklige virkeområde legger NVE til grunn at kraftsystemutredninger, konseptvalgutredninger og områdekonsesjonsordningen ikke kommer inn under forskriftens § 2 pkt c). Gitt disse forutsetningene oppfatter NVE forslaget slik at det ikke innføres

¹ Environmental Impact Assessment – Directive 2011/92/EU

² Strategic Environmental Assessment – Directive 2001/42/EC

vesentlige, nye krav knyttet til søknad og konsesjonsbehandling for våre ansvarsområder. Den forenklingen som foreslås ved at vurdering av utredningsplikt fjernes, og at utredningsplikten søkes ivarettatt gjennom søknadsbehandlingen, er i utgangspunktet positiv. Likevel mener vi at forslaget vil føre til merarbeid fordi alle tiltakshavere i små saker må forholde seg til en forskrift som i liten grad er tilpasset slike små saker. Vi viser i denne sammenheng til høringsnotatet side 5 hvor det står at dagens bestemmelser i § 4 og vedlegg III, som forskriftsforslaget i stor grad bygger på, «*i mindre grad er relevant i forhold til konsekvensutredninger av tiltak etter sektorlover*».

4 Kommentar til forskriftsteksten og de enkelte bestemmelser

Begrepsbruk

Begrepsbruken i forskriften framstår lite konsekvent og bidrar til å gjøre enkelte bestemmelser uklare. Flere av kriteriene i vedlegg III oppfatter vi som lite konkrete og problematiske med tanke på at tiltakshavere for mange mindre tiltak etter § 3 skal forholde seg direkte til disse begrepene, jf også vår henvisning til høringsnotatet s 5 over. Som eksempler på begrepsbruk i forskriftsteksten vil vi særlig nevne:

- *Miljøvurderinger vs. konsekvensutredninger*, jf høringsnotat s.9. Deling av begrepsbruk etter hvilken forskrift, og etter hvilken prosess saken følger etter denne forskriften (§ 3 eller § 4) virker kompliserende, jf også vår anmerkning vedrørende deling av KU-forskriften over. Vi foreslår at forskriftens tittel endres til «Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter sektorlover» (i samsvar med tittel for KMDs forskrift), eller «Forskrift om utredning av miljøkonsekvenser ved tiltak og planer etter sektorlover»
- *Ansvarlig myndighet vs. «myndighet med ansvar for»*, jf forskriften § 3 og høringsnotatet s. 12. Forslagets § 3 annet ledd er i følge notatet utformet for å skille «mellom det særskilte ansvaret som påligger myndigheter som er ansvarlige for de respektive kriteriene i vedlegg III og andre aktørers rolle (...)» Det er verdt å bemerke at både disse «myndigheter med ansvar» og de øvrige «berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner», som § 3 lister, kun er høringsparter etter forskriftens § 3. En endret begrepsbruk i annet ledd, vil kunne forenkle forståelsen av forskriften.
- *Vedtaksmyndighet vs. tillatelsesmyndighet i § 9*. Begrepene brukes om hverandre i tredje ledd.
- *Tilleggsutredninger (jf § 8 tredje ledd) vs supplerende utredninger (jf. § 3 fjerde ledd)*. Det er i praksis ingen forskjell mellom disse begrepene, verken hva gjelder myndighetenes behandling, tiltakshavers plikter eller innhold/omfang av utredningene. Skille i begrepsbruken er gjort ut fra om saken behandles etter § 3 eller § 4 (§§4-7). Dette framstår som et kunstig skille og bidrar til å gjøre forskriften unødvendig komplisert.

Virkeområdebestemmelsen i § 2

Når det gjelder virkeområdebestemmelsen, oppfatter NVE § 2 c) og d) som uklare.

I høringsnotatet s 4 står det «*ny bestemmelse (ny § 2 c) om at planer etter sektorlover som fastsetter rammer for tillatelse for tiltak nevnt i vedlegg I og II omfattes, jf SEA-direktivet.*» NVE stiller spørsmål ved systematikken når det henvises til SEA-direktivet i denne forskriften som etter det vi har forstått har som mål å implementere EIA-direktivet.

Det fremstår uklart hvilke typer planer og programmer som omfattes av forskriften, og hvor grensen for det saklige virkeområdet er trukket opp mot Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til konsekvensutredningsforskrift for planer etter plan- og bygningsloven. Vi mener det ville vært naturlig å

vurdere en deling i to forskrifter etter størrelse på tiltak/behandlingsprosess, istedenfor etter det skillet som foreliggende forslag trekker opp.

Planer og programmer som fastsetter rammer for tiltak vurderes slik NVE forstår det etter SEA-direktivet. Noen av tiltakene vil senere måtte konsekvensutredes i tråd med EIA-direktivets krav. Det er etter vårt syn nødvendig med en klargjøring av hvordan forholdet mellom EIA-direktivet og SEA-direktivet er tenkt løst i disse forskriftsforslagene. Vi har oppfattet det foreliggende forslaget slik at det skal implementere bestemmelsene i EIA-direktivet, men det fremstår ikke klart hvordan tiltak som eventuelt omfattes av både SEA-direktivet og EIA-direktivet vil måtte behandles. I EU har noen land en «joint EIA/SEA procedure», mens andre bruker «parallell procedures»³.

Tiltak som alltid skal konsekvensutredes - vedlegg I tiltak

Hoveddelen av forskriftsforslaget gjelder for store tiltak (vedlegg I tiltak) og den særskilte meldingsprosessen som skal gjennomføres før søknad for slike tiltak. Disse bestemmelsene er godt innarbeidet gjennom gjeldende KU-regelverk. Av det totale saksomfanget NVE har til behandling er det et relativt lite antall saker som behandles etter vedlegg I. Av de saker som gjennomgår KU etter forskriften, behandler imidlertid NVE en stor andel, noe som også reflekteres i kolonnen for ansvarlig myndighet i vedleggene I og II. Størrelsen på tiltakene gjør at det i stor grad er profesjonelle aktører som forholder seg til bestemmelsene. NVE har ingen kommentarer til de foreslåtte bestemmelsene som gjelder vedlegg I tiltak.

Vi mener imidlertid at rekkefølgen på bestemmelsene i forskriften med fordel kunne vært endret. Kravene som gjelder vedlegg I-tiltak (§§ 4 flg) - burde etter vårt syn kommet først. NVE mener dette vil bidra til å tydeliggjøre at det er meldingsprosessen som er det vesentlige skillet mellom store (vedlegg I) og mindre saker (vedlegg II). Ved å endre rekkefølgen vil det fremstå klarere hvilke av de etterfølgende bestemmelsene som også gjelder for mindre tiltak (forslagets § 3).

§ 3 og vedlegg III - krav om utredninger ved søknad

NVE mener det er fornuftig å knytte utredning av konsekvenser av mindre tiltak (vedlegg II) til den søknadsbehandlingen som skjer i medhold av sektorlover. Slik vi oppfatter det fremlagte forslaget innføres det i realiteten ikke nye krav overfor tiltakshavere eller ansvarlig myndighet, ut over det som følger av gjeldende forskrift og krav til søknader etter sektorlover. Vi mener høringsnotatet gir en fornuftig beskrivelse, og er enig i vurderingene i høringsnotatet side 12 avsnitt 2 og 5:

«Utsjekking av tiltaket i forhold til kriteriene i vedlegg III vil også bidra til økt bevissthet om viktige mulige effekter av tiltaket. I de tilfeller ett (eller flere) kriterier utløses, eller det er usikkerhet knyttet dette, vil det gi tiltakshaver en indikasjon på at det må gis en grundig vurdering av det aktuelle temaet i søknaden.

(...)

I henhold til § 3 avgjøres spørsmålet om et tiltak har vesentlige virkninger og om det er behov for supplerende utredninger som en del av behandlingen av søknad etter de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder for tiltaket. Det vil være opp til ansvarlig myndighet, og praksis på vedkommende område, å ta stilling til om de selv vil kvalitetssjekk søknaden, herunder gjøre en egen vurdering av tiltaket etter kriteriene i vedlegg III, før søknaden sendes

³ Rapport fra Imperial College London: The Relationship between the EIA and SEA directives. Final Report to the European commission. August 2005

på høring. For å åpne for en slik fleksibilitet blir det ikke gitt mer detaljerte regler om høring av søknaden.»

Etter NVEs syn gir vedlegg III liten avgrensning med hensyn til hvilke saker som skal behandles etter § 3. NVE mener at strukturen og kravene som stilles i utkastet til forskrift ikke er tilpasset mindre tiltak med relativt begrensede virkninger. Vi har registrert at det i vedlegg III er tatt inn en formulering om at det i vurdering av tiltak opp mot kriteriene skal sees hen til tiltakets størrelse, plassering mv., men er usikre på om dette er tilstrekkelig for å avgrense mot tiltak som har mindre virkninger. Vi mener vi at det bør legges inn et vesentlighetskrav i flere av kriteriene, jf også ordlyden i direktivet som er «significant effects», for å avgrense mot tiltak med mindre vesentlige virkninger. For øvrig viser vi til kommentarer ovenfor om administrative konsekvenser av forslaget.

§ 5 – «avslutte saksbehandlingen»

Prinsipielt støtter vi forslagene i § 5 første og åttende ledd om nye bestemmelser som gir ansvarlig myndighet adgang til å avslutte saksbehandlingen på meldingsstadiet, men vi stiller spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for slike bestemmelser.

I høringsnotatet går det frem at forutsetningen for å kunne stoppe behandlingen av saken etter KU-forskriften er at det i sektorloven er grunnlag for å stoppe behandlingen av saken.

Vannressursloven § 24, 2. ledd, c) åpner for at vassdragsmyndigheten kan unnlate kunngjøring av søknader hvis «det er klart at søknaden må avslås». I konsesjonssaker hvor man på et tidlig stadium kan konstatere at det ikke vil være aktuelt å gi tillatelse, vil det være anledning til å avslå søknaden. Dette kan være fordi definerte minsteforutsetninger ikke er tilstede, og ytterligere utredning av saken ikke antas å gi informasjon som vi endre konklusjonen. I disse sakene vil det fattes et vedtak som går ut på at søknaden avslås.

NVE legger til grunn at en avslutning av saksbehandlingen etter § 5 skal skje ved at det fattes et vedtak med hjemmel i sektorlovgivningen.

Vedlegg IV Rammer for søknad om konsekvensutredning

NVE har sektoransvar for forebygging av flom og skredulykker. En vurdering av flom- og skredfare bør etter vårt syn inn i konsekvensutredningen, for eksempel som en del av vurderingen som skal gjøres under «beredskap og ulykkesrisiko» i vedlegg IV, b).

I beredskapssammenheng vil NVE fremheve viktigheten av at det gjøres en vurdering av samfunnssikkerheten i de tilfeller hvor tiltaket ikke gjennomføres, 0-alternativet. Vi mener det er viktig at konsekvensutredningen ikke avgrenses til bare å vurdere de negative sidene av utbyggingen. Konsekvensutredningen bør etter vårt syn både inneholde en vurdering av de positive effektene, og konsekvensen av å ikke legge til rette for samfunnsviktig utvikling. Dette gjenspeiler også ideen fra EIA- og SEA-direktivene om at det skal gjøres en totalvurdering i form av en bærekraftanalyse av de planer og prosjekter som er foreslått.

5 EU-retten, ESA-saken og endringer i EIA-direktivet

Når det gjelder endringer som foreslås med grunnlag i EU-krav og tilbakemeldinger fra ESA, heter det i kapittel 2.1, nest siste avsnitt at:

«Det er grunn til å understreke at ESAs gjennomgang av vårt regelverk tar utgangspunkt i implementering av direktivenes bestemmelser og er ikke en vurdering av hvordan bestemmelsene i direktivet er fulgt opp i den enkelte sak.»

Dette er i høringsnotatet s 10, andre avsnitt, hvor det står at:

«Begrepsbruken er ikke ment å innebære noen realitetsendringer mht. forventet nivå på konsekvensutredningene.»

Hvis målet med forskriftsendringen ikke er å endre praksis, men å imøtekomme anmerkninger fra ESA om mangelfull implementering, er det etter vårt syn uheldig at forslaget i så stor grad følger ordlyden i den gjeldende forskriften. En tilnærming med minimumsimplicitering av direktivet i en nasjonal forskrift burde etter NVEs oppfatning vært vurdert.

Endringsdirektivet til EIA-direktivet (directive 2014/52/EU av 16.04.2014) taler etter vårt syn også for en slik tilnærming. I høringsnotatet er det beskrevet at man har sett hen til det reviderte direktivet, men at implementering av dette vil skje senere. NVE stiller spørsmål ved hvorfor KU-forskriften endres før det er avklart hvilke endringer som eventuelt må gjøres for å implementere endringsdirektivet til EIA-direktivet. Vi er kjent med at screening av tiltak og ytterligere krav til myndighetenes behandling er en helt sentral del av det reviderte direktivet, og for oss framstår det ikke klart at foreliggende forskriftsforslag er hensiktsmessig med tanke på implementering av direktiv 2014/52/EU innen et par år.

Med hilsen

Karin Margrethe Bugge
avdelingsdirektør

Anne Rogstad
seksjonssjef

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.

Kopi:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Olje- og energidepartementet