



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

N V E

Miljøverndepartementet
Pb 8013 Dep
0030 OSLO

Middelthuns gate 29

Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Vår dato: 08.09.2003

Vår ref.: 200302142 aj/kirsten westgaard

Arkiv:

Deres dato: 7.7.2003

Deres ref.: 2003/443- P/KIR

Saksbehandler:

Asle Selfors og Kjersti Halmrast
22 95 91 97 22 95 92 31

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

Høring - NOU 2003:14 (Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven) – særskilt om klage, innsigelsesadgang og konsekvensutredning

Vi viser til Deres brev av 07.07.03 om overnevnte.

De viktigste endringsforslagene i den forserte høringen gjelder konsekvensutredninger (pkt 3-5), i tillegg foreslås endringer om gjentatt innsigelse og klage (pkt 1-2). Forslagene kan betraktes som en isolert sak tilknyttet forenklingssønsker og oppfølging av EU-direktiv om utredninger av planer og programmer i henhold til gjeldende plan- og bygningslov. Forslagene må imidlertid også sees i sammenheng med Planlovutvalgets endringsforslag til loven som helhet. Lovendring og begrunnelser på disse punktene vil kunne gi rammer for eventuelle senere lovendringer uten at disse endringene er eksplisitt vurdert fra de fleste høringsinstansene eller fra departementet. Det er for høringsinstansene ikke mulig på dette stadiet fullt ut å se mulige konsekvenser av nåværende lovforslag sammenholdt med lovendringer som følge av endringsforslagene med høringsfrist 1. desember. Det er derfor etter NVEs syn svært uheldig at høringen deles opp på denne måten.

I forhold til oppfølging av EU-direktivet kan vi ikke se at den forserte prosessen er nødvendig, da en må forvente å kunne få utsettelse i påvente av en pågående lovvurdering. Derfor synes høringen av disse forslagene nå unødvendig. Det hadde vært bedre å behandle alle endringsforslag under ett, slik det er lagt opp til i NOU 2003:14.

Punkt 1 i høringsforslaget - innsigelse og mekling lovutkastet § 1-14 sjette ledd

Forslaget som er rettet mot å unngå omkamp i saker som allerede er avklart, har NVE i utgangspunktet ingen vesentlige innvendinger imot. Vi antar disse reglene primært vil være aktuelle for nye boligprosjekter. For ivaretagelse av vassdrags- og energiinteresser fungerer dagens regelverk om

innsigelse med noen unntak tilfredsstillende. De foreslåtte endringer vil her neppe få vesentlig betydning for disse sakstyper. Det er selvsagt viktig at nye og tidligere ukjente forhold likevel kan gi grunnlag for innsigelse.

Lovforslag på dette området må imidlertid også sees i forhold til Planlovutvalgets øvrige endringsforslag. Utvalgets intensjoner synes her å være at statlige myndigheter må delta aktivt i alle kommunale og fylkeskommunale planprosesser (også reguleringsplaner og dispensasjonssaker) eller bli utelukket fra senere innflytelse i saker som angår den aktuelle sektoren. Slik deltakelse er praktisk og ressursmessig lite realistisk, og i denne sammenheng vil innskjerping i regler om innsigelse og klage være ytterligere uheldig. Eventuelle bindende fylkesplaner er et annet punkt som gir grunn til bekymring med hensyn på nødvendig innflytelse fra sektorene og eventuelle rutiner på dette området må vurderes i forhold til dagens regler om innsigelse.

Punkt 2 i høringsforslaget – forholdet til forvaltningsloven og klage lovutkastet § 1 -15 andre ledd 2.pkt

Reguleringsplaner det er fremmet innsigelse til:

Forslaget innebærer et unntak fra de alminnelige forvaltningsrettslige regler om at de med rettslig klageinteresse, herunder private rettssubjekter, kan påklage et vedtak til overordnet organ. Det er sterke rettsikkerhetshensyn som ligger bak denne regelen og unntak fra dette alminnelige prinsipp krever særlig god begrunnelse. NVE kan ikke se at slik begrunnelse fremkommer av lovutredningen.

Konsekvensen av at det fremmes innsigelse til en reguleringsplan, kan være at kommunen tar innsigelsen til følge og endrer planen i samsvar med innsigelsen. En annen utgang er at innsigelsen trekkes og at planen dermed er bindende. En tredje mulighet er at verken kommunen eller innsigelsesmyndigheten bøyer av og at saken dermed blir avgjort av Miljøverndepartementet. I sistnevnte tilfelle er det ikke adgang til å påklage planen, fordi departementets vedtak i innsigelsessaker ikke kan påklages jfr. pbl § 27 - 3.

I de to første tilfellene er det kommunen som er avgjørelsesmyndighet. Etter dagens system kan alle reguleringsplaner vedtatt av kommunen påklages, uavhengig av om det er reist innsigelse til planen eller ei. Lovforslaget innebærer derimot at private og offentlige organer med rettslig klageinteresse ikke lenger kan klage på reguleringsplaner der innsigelse er fremmet. NVE kan ikke se at dette er en god løsning, heller ikke se hvilke hensyn som tilsier et slikt unntak fra det alminnelige systemet med toinstansbehandling. Både samfunnsmessige og private interesser kan bli skadelidende ved å innføre dette forslaget. Både private og offentlige organer bør ha en mulighet for å få saken prøvet for et overordnet organ, uavhengig av om innsigelseinstituttet har vært benyttet av innsigelsesmyndigheten eller ikke.

Punkt 4 og punkt 5 i høringsbrevet - konsekvensutredninger lovforslaget § 1 -9 og kap. 17

Forslagene fra Planlovutvalget om endringer tilknyttet konsekvensutredningene er satt sammen fra to helt ulike typer forslag. Dels vil en innføre konsekvensutredninger av dagens kommunale planer for å følge opp EU-direktivet, dels vil utvalget overføre planprosessen tilknyttet en rekke tiltak fra sektormyndighet

til planmyndighet. Denne spesielle kombinasjonen gir flere uheldige konsekvenser, ikke minst for de interesser som skal ivaretas ved lovreglene om konsekvensutredninger.

Konsekvensutredning av planer

Gjennomgangen av norsk regelverk sett mot EUs mål om å sikre konsekvensutredning av planer, viste at det primært var for dagens kommunale planvedtak at det var behov for lovendringer. Direkte innføring av de samme utredningsprosedyrene for kommunale planer som i dag gjelder for en rekke utbyggingstiltak, vil imidlertid gi en betydelig mer omfattende prosess enn dagens. Meldinger, avklaring av utredningsbehov ved usikkerhet, høring av meldinger, fastsetting av program etter samråd med MD, og gjennomføring, høring og formell godkjenning av utredninger, i tillegg til dagens kommunale planprosess, vil gi økt arbeidsbehov og redusert framdrift i planarbeidet. Miljøverndepartementets vurdering konkluderte derfor med behov for integrering og forenkling av utredningsbestemmelsene om disse skulle innføres også for kommunale planer. En egen høring av melding og gjennomført utredning, møter i tilknytting til høringsrunder, forelegging av planforslag til MD, utsending av fastsatt utredningsprogram og formell godkjenning av utredningen foreslås strøket. I stedet innføres planprogram (integrert prosessbeskrivelse og utredningsprogram), planbeskrivelse (inkludert konsekvensbeskrivelse) og begrunnelseskrav tilknyttet beslutningen. Kommunen fastsetter planprogrammet og utredningen vurderes tilsvarende kun av kommunen. Andre instanser må se på utredningsnivå som et element ved vurdering av eventuell innsigelse eller klage.

Uten at dette går klart fram av høringsbrevet, synes de samme forenklinger å skulle gjelde også for konsekvensutredninger av planer og tiltak som godkjennes av myndigheter etter andre lover. Dette betyr at det foreslås en sterk forenkling av prosessen. Denne må avveies mot mål om tilstrekkelig kvalitet på utredningene og om god ivaretagelse av alle berørte interesser.

Sammenlignet med *dagens* prosess ved "rene" kommunale planer (dvs. uten sektorvedtak) får utredninger en noe sterkere formell posisjon. Sammenlignet med dagens utredningsprosess for større utbyggingssaker styrt av sektormyndigheter blir fokus på konsekvensutredningene langt svakere.

Erstatning av konsesjonsprosess

Planlovutvalget foreslår at kommunene skal overta som myndighet for de fleste sakene som i dag behandles og gis tillatelser etter sektorlovgivingen. Følges forslagene fra Planlovutvalget er det ikke åpenbart at det er behov for kap. 17 i lovutkastet hva angår tiltak, da alle vesentlige tiltak foreslås å kreve planbehandling. Avvikling av sektorbehandling foreslås gjort ved a) å utvide kommunens hjemler til å regulere spesialområder, ved b) obligatorisk planbehandling av alle utbyggingssaker, og ved c) å erstatte den eksterne behandlingsprosessen etter særlover med kun kommunal behandling. Kommunene får da ansvar for nye saksfelt der de ikke har erfaring eller kompetanse. Innen energi vil de fleste kommunene f.eks. møte større saker sjeldnere enn hvert 10. år og normalt være uten fagkunnskaper på området. Det samme gjelder i ennå større grad for større vannkraftutbygginger. I tillegg er det slik at disse utbyggingene er lokalisert til svært små kommuner. Samfunnsøkonomisk vil det derfor være lite hensiktsmessig å bygge opp nødvendig fagkompetanse i disse kommunene.

Samtidig med avvikling av behandlingsprosessen etter sektorlover foreslås at konsekvensutredninger etter dagens regelverk i regi av sektormyndighet også avvikles. "Saksbehandling etter sektorlovene kan derfor inkluderes i planprosessen etter plan- og bygningsloven" (s.70). Dette innebærer i så fall at en fjerner dagens grundige og omfattende plan- og utredningsprosess med stor innflytelse fra eksterne parter

gjennom flere runder med høringer, møter og vurderinger og stor fokus på miljøkonsekvenser. I stedet for en fagmyndighet med spesialkunnskaper og objektivitet, vurderes utredningsbehov og kvalitet etter en enklere prosess og der vedtak kun gjøres av kommunene. Etter våre erfaringer vil disse vurdere omfang av utredningsbehov etter kommunens interesser i saken. Har kommunen økonomiske eller andre interesser i gjennomføring av prosjektet, ønskes få og enkle miljøutredninger. Og omvendt for prosjekter som større kraftledninger der kommunen primært får ulemper. Utredningsomfang vil også regelmessig tilpasses hvem som skal betale for utredningene. Ved flere integrerte planprosesser uten en åpenbar tiltakshaver, må en derfor forvente redusert utredningsomfang. De hensyn som skulle vært avgjørende for omfanget av miljøutredningen kommer i bakgrunnen. Hvordan prosessen styres vil både for tiltakshaver og andre aktører i prosessen lett bli vilkårlig og lite forutsigbar.

Til hvilken vedtaksbehandling kobles konsekvensutredninger?

I MDs utredning av regelverk om konsekvensutredninger for planer synes det å være forutsatt at noen saker utredes tilknyttet kommunale planer, mens andre saker fortsatt skal utredes tilknyttet beslutningsprosesser etter sektorlover. For mange saker vil det imidlertid etter dagens regler både fattes konsesjonsvedtak og utarbeides reguleringsplaner. Forutsettes kun én konsekvensutredning av samme sak på samme detaljeringsnivå, blir spørsmålet hvilken behandling konsekvensutredningen skal knyttes til. Kan vi forutsette at dette som til nå er konsesjonssaken, kan det framlagte endringsforslag være akseptabelt. Kobles konsekvensutredning til planbehandlingen, er forslaget ikke akseptabelt.

Vurdering av forslag om konsekvensutredninger

Om en innfører den foreslåtte ordningen med planprogram og planbeskrivelse kun for det som i dag er rene kommunale planer, vil dette være et positivt tillegg og kunne gi noe større fokus på miljøkonsekvenser i slike saker. Samtidig vil ordningen gi moderat økning i ressursbruken i den enkelte sak. For større utbyggingstiltak beholdes da dagens behandling i regi av sektormyndigheter, noe som må forventes i hovedsak å gi en videreføring av dagens praksis selv om lovverket forenkles noe.

Om man derimot både innfører forenklede bestemmelser om konsekvensutredninger og fjerner konsekvensutredninger i regi av sektormyndighetene for de større utbyggingssakene, får man et langt svakere regelverk om konsekvensutredninger. Dette vil være et brudd med de siste tiårs økende fokus på konsekvensutredninger både nasjonalt og internasjonalt. Her har som kjent *målet* vært en økt ivaretagelse av interessene til de som kan få ulemper av nye utbyggingstiltak, mens *midlet* har vært å sikre en grundig formell prosess tilknyttet konsekvensutredninger.

Selv om målet er formulert som et ønske om god opplysning av sakene, er poenget med dette igjen at alle ulempene skal bli godt belyst og ivare tatt ved beslutninger. Fordelene med prosjektene må en forvente at utbygger vil presentere godt av ren egeninteresse uten lovpålegg. Lov og forskrifter har til nå heller ikke hatt eksplisitte regler om utredningsomfang innen hvert tema, men overlatt dette til en vurdering i den enkelte sak. Det som har gitt dem som kan få ulemper fra et bestemt prosjekt en sterkere posisjon, har vært de strenge prosesskravene med den fokus dette har gitt på grundige utredninger.

De foreslåtte endringene vil etter NVEs syn kunne gi en svakere konsekvensutredning og en svakere ivaretagelse av interessene til dem som får ulemper av prosjektene, noe som gir grunnlag for bekymring. Utnyttet på en hensiktsmessig måte kan dagens utredningsregelverk gi tilstrekkelig rask framdrift, og vi ser ikke påtrengende forenklingsbehov i våre saker. På den andre side vil regelforenklinger på visse punkt kunne gjennomføres uten større kvalitetstap. Dette vil vi kommentere nærmere i forbindelse med en

eventuell utarbeiding av en konkret lov- og forskriftstekst. En klar forutsetning for slike endringer må imidlertid være at en beholder den myndighetsfordeling, kompetanse, interesseuavhengighet og praksis som i dag er innarbeidet.

Om dagens omfattende formelle krav til utredningsprosess og kompetente fagmyndigheter erstattes av forenklete prosesskrav *kombinert med* mindre kunnskap og sterkere egeninteresser hos behandlende myndighet, må dette gi svakere ivaretagelse av allmennhetens interesser. Dette vil ikke være i samsvar verken med reelle hensyn eller med intensjonen i det aktuelle og i tidligere, beslektede EU-direktiver. Under denne forutsetning vil NVE klart frarå at endringene i utredningsbestemmelsene innføres.

Med hilsen



Agnar Aas

Vassdrags- og energidirektør



Kjell Otto Bjørna
avdelingsdirektør

Kopi: Olje- og energidepartementet