

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo



Deres ref./your ref.:
2003/433- P/HJN

Vår ref./our ref.:
03/388/311.3/ahe

Dato/date.:
Oslo, 27.11.03

Høringsuttalelse til NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Vi viser til høringsbrev fra Miljøverndepartementet datert 20.05.03 med ønske om tilbakemelding fra brukere av plan- og bygningsloven og tilgrensede lover som grunnlag for departementets vurdering om ny planlov etter planlovutvalgets innstilling vil bidra til at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser.

EBL representerer 250 medlemsbedrifter som driver produksjon (vann- og vindkraft) og distribusjon av elektrisk kraft både lokalt, regionalt og nasjonalt. Våre medlemmer er i økende grad involvert i distribusjon av fjernvarme og gass, og samlet utgjør de Norges viktigste infrastruktur.

Våre medlemmer har bred praksis med planlegging av arealinngrep i samarbeid med lokale og nasjonale myndigheter, og bransjen har lang erfaring både med plan- og bygningslov og ulike sektorlovverk.

Plan- og bygningsloven er omfattende, og EBL vil konsentrere seg til generelle kommentarer til endringsforslaget og til de sider som har betydning for den sektor vi representerer. Enkelte av våre medlemmer vil også bidra med egne høringsuttalelser.

Konklusjon

EBL mener at planlovutvalgets forslag til endring av plan- og bygningsloven ikke er en forenkling i forhold til dagens lov, og slik forslaget nå er utformet vil det skape større usikkerhet om hvilke myndigheter brukerne skal forholde seg til.

Formålet med den nye plan- og bygningsloven er å sikre vern. Det blir derfor prinsipielt betenkelig at plan- og bygningsloven skal bli en sektorovergripende lov. Dette gir planmyndigheten ved Miljøverndepartementet, som representerer en sektorinteresse, en overordnet myndighet i forhold til andre sektorinteresser i plansaker. Dette strider blant annet mot sektoransvarsprinsippet som er utviklet som grunnlag for den fremtidige miljøvernpolitikken.

Planlovutvalget forutsetter at kommunene skal ha tilstrekkelig kompetanse for å sikre en effektiv og forsvarlig behandling og oppfølging av ulike plansaker innenfor de ulike sektorer. Med vår kjennskap både til energi- og kommunesektoren mener vi denne forutsetning er urealistisk. Hvordan dette skal løses og hva de administrative og økonomiske konsekvenser blir, er ikke utredet av utvalget

EBL mener planlovutvalgets forslag vil svekke den forsvarlige saksbehandling som gjennom lang tid er utviklet via vassdrag- og energisektorens lovverk og forvaltningspraksis. Dette lovverket er i dag tidsriktig og

Besøksadresse: Telefon: 23 08 89 00
Essendropsgate 6 Telefaks: 23 08 89 01

Postboks 7184 Majorstuen
0307 Oslo

E-post: ebl@ebl.no
www.ebl.no

tilpasset dagens krav til økonomiske og miljømessige standarder. Den myndighetsoverføring fra sektormyndigheten til planmyndigheten som planlovutvalget her foreslår, kan medføre omfattende byråkratiske endringer med uavklarte konsekvenser for bransjen.

Vi registrerer med undring og bekymring at vassdrag- og energimyndigheten ikke har blitt tilstrekkelig involvert i forberedelsen til planlovutvalgets innstilling, og EBL mener det vil være svært uheldig om forslaget fra planlovutvalget viderebehandles uten nærmere dialog med denne viktige sektormyndigheten.

Generelt om NOU 2003:14

Intensjonen med den foreslåtte lovendringen er god, nemlig å få til en bedre og mer rasjonell planlegging. EBL kan imidlertid ikke se at planlovutvalget ved sin utredning har løst oppgaven tilfredsstillende. Forslaget fra flertallet i planlovutvalget blir langt på vei en intensjonserklæring om å få til noe, uten at det er klart hva som blir bedre. Alt i alt kan de foreslåtte ordningene på grunn av dobbeltbehandling etter flere lovverk føre til betydelig ekstraarbeid og uklare myndighetsforhold.

NOU 2003:14 har i for liten grad lagt vekt på en analyse av hva som er problemet med dagens praksis, og hva endringene bør bestå i for å oppnå forbedringer med de nye forslagene – ut over gode intensjoner om samarbeid. Forslagene preges for mye av planteori og forventningen om at planmyndigheten vil være garantisten for den beste samfunnsutviklingen.

Lovforslagene slik de nå foreligger er for lite entydige, og det legges også opp til en utstrakt bruk av forskrifter, noe EBL mener er uheldig, særlig når lovteksten er lite eksplisitt. Forskriftarbeid basert på lovtekster med ønsker og forventninger kan lett føre ut i store tolkningsdiskusjoner når forskrifteksten skal utformes.

Lovens formål og struktur

Hva slags lov vil man ha? Hovedmålsettingen er å få til en lov som gjør planlegging av virksomheter i Norge enklere, mer effektiv og rasjonell. Dette skal selvsagt gjennomføres forsvarlig og demokratisk og med nødvendig hensyn til miljø og sikkerhet.

Ved en nærmere gjennomgang av NOU 2003:14 er det lett å finne mange gode intensjoner, og til dels selvfølgeligheter i forslaget til ny lovtekst. Hva forslaget vil føre til av forbedringer er imidlertid uklart. Det foreslås en omfattende endring i plan- og bygningsloven, med ny lovstruktur, nye plantyper og ny arbeidsdeling. Det foreslås en rekke nye plantyper, begreper og underkategorier som arealstrategi, handlingsplan, områdeplan og detaljplan, hver med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Resultatet kan bli en total endring av begrepsapparat og plantyper, men spørsmålet blir fortsatt: Bli resultatet bedre enn i dag? EBL mener dette ikke bidrar til rasjonell planbehandling.

Flertallet i planlovutvalget legger opp til at planmyndigheten både skal være ansvarlig for planleggingen, være KU-myndighet og gi tillatelser. I dag har planmyndigheten begrenset faglig kompetanse om vassdrag- og energispørsmål. Planlovutvalget ser det imidlertid som et mål å bygge opp energifaglig kompetanse i kommunene. Dette mener EBL er svært urealistisk, både fordi det vil kreve tilførsel av store økonomiske ressurser til kommunene, men ikke minst fordi det er mangel på denne type kompetanse i samfunnet i dag.

Ett av de grunnleggende spørsmål ved planlovutvalgets innstilling er hvem som skal være myndighet for viktige samfunnsvedtak. Slik vi tolker intensjonen hos flertallet i planlovutvalget, ønsker de et system der all planlegging skal følge plan- og bygningslov, og der myndighet etter særlov gis begrenset innflytelse. I praksis

vil da alle saker avgjøres i henhold til plan- og bygningslovens regler, gjennom kommunale eller fylkeskommunale vedtak. Ved tvistemål vil det bli Miljøverndepartementet som blir ankeinstans. Når formålet med den nye loven er å sikre vern, mener EBL det er uheldig at plan og bygningsloven blir en sektorovergripende lov som vil Miljøverndepartementet overordnet myndighet i plansaker.

Kommunal planlegging

I NOU 2003:14 heter det at koblingen mellom energisektoren og arealplanleggingen er en hovedsak, og her er det behov for forbedringer i loven. Utvalget foreslår en generell utbygging av reglene om kommunal arealplanlegging, til dels med spesiell henvisning til energioppgaven. Det vises blant annet til forslag om at det i kommuneplanens arealdel (§9-8 nr.2) kan vises hensynssone med nærmere angitt krav til infrastruktur for energiløsning. I bestemmelsen til slik plan (§ 9-9 tredje ledd) kan kommunen gi forbud mot eller påbud om nærmere angitte løsninger for energiforsyning.

EBL registrerer at de foreslåtte endringene i kommunal planlegging vil medføre flere oppgaver for kommunene. Planlovutvalget forutsetter at kommunene tilføres de nødvendige ressurser, men EBL er som nevnt meget skeptisk til om dette lar seg gjennomføre i praksis.

EBL er opptatt av å ha en god dialog med kommunene i energisaker, og dagens praksis på dette området er god, og vil ytterligere forbedres gjennom det samarbeid mellom områdekonsesjonær og kommune som reguleres i energilovforskriften. Det tradisjonelt gode samarbeid mellom kommunen og energisektoren skyldes at mange energisaker er koblet opp mot næringsutvikling i kommunene, og kommunene har som regel en egeninteresse av tiltaket og er derfor en pådriver i prosessen. Dagens lov gir adgang til dispensasjon fra reguleringsplan, og fordi kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å følge planleggingen i detalj, ser kommunen det oftest som en fordel å dispensere fra reguleringsplanen i energisaker.

EBL er tvilende til om kommunene til en hver tid vil ha tilstrekkelig kompetanse til å ta hensyn både til kommunale, regionale og statlige prioriteringer i sin planlegging, slik planlovutvalget legger opp til. Ett av flere områder det kreves spesiell kompetanse på er vassdragsregulerings saker. Disse kan ha vidtrekkende konsekvenser for flomforhold og sikkerhet langs vassdrag, og er så faglig komplekse at behandlingen av disse krever spesialkompetanse i alle ledd.

EBL har ingen prinsipiell oppfatning om at all planlegging nødvendigvis skal følge sektorlov. Vi ønsker imidlertid å unngå planbehandling etter flere lovverk, og usikkerhet om hvilken myndighet som fatter avgjørelse. EBL mener planlovutvalget er uklar på hvordan det skal differensieres mellom enkle og mer kompliserte saker. I saker av lokal karakter og der kommunen har relevant kompetanse er det naturlig og rasjonelt at avgjørelsesmyndighet ligger på kommunal hånd.

En rekke sakstyper krever både beslutninger etter sektorlover og planavklaring. Antatt behov for en ny type samordning i slike saker har vært et sentralt utgangspunkt for utvalget. I dag løses samordning i konsesjonssaker normalt ved at kommunene inngår som en aktør i disse sakene og tilpasser planbehandlingen til konsesjonsavgjørelsene. Alternativet er å avvikle konsesjonsbehandlingen og overlate disse sakene helt til kommunen.

Forslaget til løsning fra utvalget er imidlertid å gi kommunene omfattende parallell kompetanse innen tema som i dag tilligger sektormyndighetene, og samtidig pålegge dobbeltbeslutning i alle saker. En vil beholde sektorlovene, men foreslår at saksbehandlingen skal gå i regi av kommunene. Den konkrete løsning for den enkelte sektor er imidlertid uklar og utsettes til forskriftsarbeidet. Ved slik dobbeltbehandling oppnås det motsatte av forenkling.

EBL mener planlovutvalget går for langt når det gjelder å legge avgjørelsesmyndighet til planmyndigheten, og dette har sin begrunnelse i at det i dag er sektormyndigheten, vassdrag- og energimyndigheten, som har tilstrekkelig kompetanse og som kan sikre tilstrekkelig forsvarlig behandling av vassdrag- og energisaker. At avgjørelser skal skje i forståelse med planmyndigheten er selvsagt, men det betyr ikke at planlegging må skje

parallelt etter flere lovverk. Dette siste ser vi i dag en tendens til i vindkraftsaker, og denne dobbeltbehandling fører stort sett til unødig ekstraarbeid.

En annen side av saksbehandlingen som planlovutvalget ikke har vurdert særlig inngående er avgjørelsesmyndighet i forhold til erstatninger og de vilkår som skal settes i forhold til de ulike tiltak. Planlovutvalget forutsetter at det skal settes vilkår gjennom plan slik som gjennom dagens ordninger med konsesjonsvilkår. I energisaker er som regel mange interesser involvert, også økonomiske, og ofte er kommunen selv aktør, både som eier, forvalter og bruker av anlegg og tiltak knyttet til det. Her kan kommunen fort komme i dobbeltrolle, og hvordan dette skal løses er ikke diskutert av utvalget.

Regional planlegging.

EBL er positiv til interkommunalt samarbeid. Dagens planlov er ikke til hinder for dette, og samarbeidet fungerer godt i mange regioner i dag, også innenfor energisektoren, der en ser behovet for overordnet planlegging på tvers både av kommune- og fylkesgrenser.

Planlovutvalget viser i sin argumentasjon i utredningen til trender i samfunnet når de underbygger sine forslag. I samfunnsdebatten de senere år har det vært en økende skepsis til fylkeskommunen som overkommune. I dette perspektivet er det derfor noe overraskende at planlovutvalget foreslår å styrke fylkeskommunen, blant annet ved å innføre en ordning med rettslig bindende fylkesdelplaner. Forslaget innebærer at fylkeskommunen overtar og begrenser både kommunenes og sektormyndighetenes innflytelse, og utgjør et nødvendig ledd mellom stat og kommune. EBL kan ikke se at innføring av rettslig bindende fylkesdelplaner vil bidra til å effektivisere planleggingen og få fortgang i etablering av ny virksomhet..

Større energianlegg

Ved utbygging av større energianlegg mener planlovutvalget at det kreves nasjonal styring og koordinering. Dette skjer da også i dag, men etter sektorlovgivningen. Fordi slike anlegg har meget stor betydning for samfunnsutviklingen må de også inn i planleggingen etter plan- og bygningsloven og omfattes av plansystemet der, mener utvalget. Som grunnlag for behovet for behandling etter plan- og bygningsloven, trekker utvalget inn som et moment at: ”energisekskapene nå i betydelig grad er eid av private, og at utbyggingen av energianlegg nå skjer på markedsmessige vilkår og forutsetninger. Det er på denne bakgrunn behov for videre vurdering og bredere samordning enn tidligere.”

Utover de faktiske feil om eierforholdene, er denne type argumentasjon irrelevant, men avdekker at kompetansen om energisektoren hos flertallet i planlovutvalget er mangelfull. Det er derfor svært beklagelig at myndigheten for denne sektoren, Olje- og energidepartementet, ikke har vært tilstrekkelig involvert i arbeidet med planlovutkastet.

Utvalgets forslag imøtekommer ingen av mandatets krav til løsning for å opprettholde og forbedre det landsdekkende sentralnettet med produksjon, overføringer av elektrisitet mellom regioner og landsdeler, samt import og eksport av elektrisitet eller andre energibærere.

Planlegging innenfor små geografiske enheter uten å se dette i større sammenheng bør etter vår mening ikke overstyre de overordnede, nasjonale målene og forpliktelsene.

For videre begrunnelse av behandling av energisaker vises til dissensen fra utvalgsmedlem Toven, (side 159-162) som EBL støtter, men vi understreker at det ikke er nok med muligheter for dispensasjon fra plankravene i plan- og bygningsloven. En forbedring av betydning er å gjøre et generelt unntak for konsesjonspliktige energianlegg der staten er konsesjonsmyndighet.

Vassdrag

EBL er enig med utvalget at god vassdragsforvaltning er viktig, men vi er uenig i at lovverket på dette området er spesielt uoversiktlig og fragmentert. Gjennom en bortimot ti-årig utredning fikk vi for få år siden en helt ny lov om vassdrag og grunnvann (Vannressursloven av januar 2001), som er en modernisert lov der vurdering av bruk og vern av vassdrag skal ivareta dagens krav til miljømål og flerbrukstankegang.

EBL mener kompetansen i vassdrags saker er så vidt spesiell og sammensatt at forvaltningen av disse sakene må tillegges en sentral og faglig sterk enhet, som både har de nødvendige kunnskaper innenfor hydrologi (is og flom), vassdrags sikkerhet og miljø. En delegering fra vassdragsmyndighet til planmyndighet uten nødvendige faglige kompetanseoverføring vil være uansvarlig.

Vi slutter oss her fullt og helt til utvalgsmedlem Tovens dissens s. 200 – 204.

Noen kommentarer til selve lovforslaget

§1-1 Lovens formål

EBL merker seg at bestemmelsen skal *sikre* vern, men *legge til rette* for næringsutvikling og gode boliger m.v., Vi tolker derfor at lovforslaget i utgangspunktet mer blir å betrakte som en vernelov enn en lov for næringsutvikling.

§1-2 Lovens saklige virkeområde

EBL støtter mindretallets tilføyelse under § 1-2.

§1-11 Rettsvirkninger av planer

Forslaget legger opp til at planer etter planloven skal binde konsesjonsmyndighetene ved behandling av planer som er til behandling der. Forslaget legger også opp til at planer etter planloven vil kunne overstyre allerede vedtatte planer etter vassdragslovgivningen. Dette kan medføre uklarheter om konsesjonsbetingelser som indirekte er knyttet til planbestemmelser i en konsesjon. Dette gjelder for eksempel størrelsen av konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og eiendomsskatt, samt fordeling av naturressursskatt mellom kommuner etter vassdragsreguleringer.

§1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak

Tilsvarende tilføyelse som mindretallet foreslår under §1-2 vil også rydde opp i dagens uklarheter i forbindelse med byggesaksbehandling. Omfanget av unntakene i henhold til dagens forskrifter er uklare, og fører til svært mye merarbeid i dag for tiltakshavere og kommuner. I dag praktiseres dermed disse forskriftene også svært forskjellig fra kommune til kommune.

§1-14 Innsigelse og meklings

For energispørsmål er denne bestemmelsen helt nødvendig slik lovforslaget er utformet, og begrunnelse for teksten er derfor åpenbar. Men denne bestemmelsen vil være omtrent umulig å følge opp, fordi den forutsetter at "alle" kommuner og statlige etater må følge med i planleggingen i "alle" andre kommuner, og det uten å vite hvilket framtidig behov de vil ha for planområdet og framtidige muligheter som ligger innenfor dette.

Forutsatt krav om akseptabel ressursbruk er det nødvendig med en tilleggsbestemmelse som foreslått av mindretallet i §1-2.

§3-1 Kart og stadfestet informasjon og §3-2 Kommunal planbase

Behovet som planutvalget vil dekke med dette er stort og viktig som felles plangrunnlag, og vil føre til enklere planprosess, planlegging og presentasjon/behandling av planer også innen energisektoren.

§9-9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen (kommuneplan),

Pkt. 4) Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag

Utvalget legger her opp til utvidet overlapping med vassdragskonsesjonslovgivningen, uten å foreslå hvordan dette skal løses.

Hvis dette ikke løses ved tillegg som foreslått under §1-2, vil det kunne bety store usikkerheter knyttet til rammebetingelser for vannkraft og usikkerhet i fortolkning av regelverk og prioritering mellom disse. Det åpner også for ulike bestemmelser i ulike kommuner i samme vassdrag.

Både vassdragslovgivningen og planloven vil ha sanksjonsbestemmelser hvis loven, konsesjoner og planforutsetninger ikke følges, og uoverensstemmelser mellom disse vil sette tiltakshaver i nærmest umulige situasjoner.

Konsesjonene er samtidig grunnlag for opprettelse av ulike fond og for skatte- og avgiftssatser.

Planlovutvalget har ikke drøftet hva lovforslaget vil bety for disse forholdene. Spørsmålene vil ha svært stor betydning både for tiltakshaverne og kommunene, og uten slikt unntak som nevnt (tillegg i §1-2) bør det føre til endringer i skatte- og avgiftsbestemmelsene for vannkraftverk.

For øvrig gir vi vår tilslutning til utvalgsmedlem Tovens forslag m.v. under §9-9.

§11-5 Bestemmelser i områdeplan

Disse kan gi omtrent samme problemer i forhold til konsesjonsgitte tiltak etter vassdragslovgivningen som §9-9, og vi viser til kommentarene ovenfor.

For øvrig slutter vi oss til særmerknadene til §11-5 nr. 12 fra utvalgsmedlemmene Toven og Slettebø.

§20-2 Endringer i andre lover

Her vil vi påpeke at utvalget knapt nok har drøftet hvilke endringer som må gjøres i vassdragslovgivningen med bakgrunn i forslaget til ny planlov. Som omtalt i kommentarene til §9-9 ovenfor vil de indirekte følgene av forslaget kunne være store, og det vil være svært betenkelig om en kun ser snevert på plan- og planleggingsbestemmelsene uten å drøfte konsekvensene for økonomiske spørsmål som er direkte knyttet til disse for kommuner og tiltakshavere.

For øvrig slutter vi oss til utvalgsmedlem Tovens merknader til flertallsforslaget for vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.

De foreslåtte endringene i energiloven løser ingen av dagens overlappingsproblemer, men stadfester dagens praksis med overlapping av plan- og bygningsloven. Vårt forslag er at så lenge det er en konsesjonsordning som omfatter arealplanlegging etter energiloven, bør overlappingsproblemet løses ved tillegg i loven som nevnt under §1-2.

Avslutning

Under arbeidet med gjennomgangen av planlovutvalgets innstilling har EBL dannet seg et inntrykk av at planlovutvalgets tilnærming til oppgaven har vært vel planteoretisk. Fra vårt ståsted virker det som om omleggingen av plan- og bygningsloven har vært forsøkt gjennomført uten det nødvendige fokus på forbedringspotensialet i dagens lov – som mange har lært seg å leve med. Til tross for et omfattende arbeid fra planlovutvalget, har vi vanskeligheter med å se at utvalgets forslag til endring i plan- og bygningsloven vil bidra til nevneverdig effektivisering og forenkling av planprosessene i forhold til dagens forvaltningspraksis. En nærmere analyse av hva som ikke fungerer etter intensjonen burde vært gjennomført som ledd i arbeidet. En vurdering fra et bransjesammensatt utvalg med praktiske eksempler på aktuelle saker kunne gitt konkrete innspill til forbedringsforslag.

Med vennlig hilsen
Energibedriftenes landsforening



Axel Collett
Direktør



Arne H. Erlandsen
Rådgiver