



Miljøverndepartementet  
Postboks 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: 16. 12. 2003  
Vår ref.: 200302142 - 10  
Arkiv:  
Deres dato: 20.5.2003  
Deres ref.: 2003/473- P/HJN

Saksbehandler:  
Kjersti Halmrast  
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

Forslaget fra Planlovutvalget innebærer omfattende endringer i lovens struktur og begreper uten å gi vesentlige nye virkemidler. Det vil gi økt ressursbruk i planleggingen og stor usikkerhet i forvaltningen av et helt nytt regelverk, med nye plantyper og arealbrukskategorier.

Mandatet forutsetter at lovforslaget skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven. NVE kan ikke se at forslaget oppfyller dette. Etter vårt syn innebærer det derimot betydelig behov for økte økonomiske ressurser, både for utbyggere og myndigheter.

Forslaget har et svakt lovteknisk presisjonsnivå. Svært mange av paragrafene inneholder bestemmelser som ikke er relatert til plikter og rettigheter og derfor lite egnet i en lovtekst.

NVE anbefaler at man beholder dagens regelverk og heller innarbeider enkelte endringer.

Planlovutvalget ønsker å erstatte den etablerte samordning mellom plan og konsesjon i energi- og vassdrags saker med en *ny type* samordning der planmyndighetene overtar denne type saker. Planmyndighetene foreslås gitt formell kompetanse til å behandle energi- og vassdrags spørsmål, det pålegges obligatorisk planbehandling av alle slike saker, og konsesjonsbehandlingen beholdes, men saksbehandling, konsekvensutredning og høring skal kun foregå i regi av kommunene.

Ved å pålegge både planbehandling og konsesjonsbehandling av alle større energi- og vassdrags saker, innføres i realiteten obligatorisk dobbeltbehandling av slike saker. Hvis saksbehandling, konsekvensutredning og høring kun skal utføres i regi av planmyndighetene, vil energi- og vassdragsmyndighetenes mulighet for å nå de energi- og vassdragspolitiske målene svekkes. Behandlingen overlates da til organer med mindre faglig kompetanse og svært ofte med egeninteresser i saken. NVE mener at

verken miljøhensyn, teknisk utforming av anlegg med tilhørende kostnader eller sikkerhet tilsier at dette er ansvarlig. Forslaget vil kunne gi svakere miljøutredninger, og det representerer ikke en reell desentralisering til kommunene da konfliktsaker vil avklares av overordnet planmyndighet.

Større, nye energi- og vassdragsanlegg etableres ofte i små kommuner som sjelden får slike saker. Disse vil ikke kunne ha nødvendig kapasitet og kompetanse til å stå for en planbehandling med konsekvensutredninger og særlovsbehandling, og der utbyggingen ofte omfatter flere kommuner. Et konsesjonsvedtak som er gitt ved kgl. res. eller er klagebehandlet vil i praksis ikke kunne endres ved planvedtak i en kommune. Å etablere ressurskrevende ekstraomganger hvor resultatet er gitt på forhånd, er unødvendig tidsbruk og sløsing med økonomiske og administrative ressurser og uakseptabelt for tiltakshaverne og andre berørte.

Utvalgets forslag vil føre til at sentrale politiske myndigheters mulighet for styring og måloppnåelse av energi- og vassdragsforvaltningen svekkes. Vassdrag og energi representerer store nasjonale ressurser av vital samfunnsmessig betydning som allerede koordineres på nasjonalt nivå gjennom OED, og NVE som direktorat. Kravet om en robust og sikker el-forsyning, økende kraftpriser og de miljøkonsekvenser tiltakene har, viser med tydelighet viktigheten av å ha mulighet for å gjennomføre en nasjonal politikk/prioritering på energi- og vassdragssektoren. En desentralisering og fragmentering av myndighet som foreslått av utvalget gjennom PBL vil være en betydelig svekkelse av mulighetene for å gjennomføre en slik politikk. Utvalgets forslag vil, etter NVEs vurdering, langt på veg medføre at kravene til forutsigbarhet og likebehandling svekkes betydelig ved behandling av søknader om å bygge og drive energianlegg. El-forsyningen vil kunne bli mer sårbar, samtidig som kostnadene vil øke, det samme gjelder faren for skade på liv og eiendom i fremtidige flomsituasjoner.

Vi viser til Miljøverndepartementets brev av 20.05.03. NVE avga deluttalelse til lovutvalgets forslag om nye bestemmelser om innsigelse, klage og konsekvensutredningsbestemmelser i brev av 08.09.03.

I brev av 16.07.01 gav NVE høringsuttalelse til lovutvalgets første delutredning. Vår høringsuttalelse er ikke referert eller kommentert i NOUen, ei heller tatt hensyn til i det forslaget som nå legges fram. Dette finner vi beklagelig, spesielt da utvalget har fremmet store endringer innenfor NVEs ansvarsområde som NVE har hatt klare negative merknader til. En slik håndtering står i skarp kontrast til utvalgets egne prinsipper om åpenhet og medvirkning i alle prosesser. I forrige delutredning gav utvalget uttrykk for at hvordan konsekvensene av de forskjellige forslagene ble vurdert av høringsinstansene, ville ha stor betydning for hvilke forslag utvalget ville fremme i sin endelige utredning.

NVE ber om at herværende uttalelse sees i sammenheng med våre uttalelser av 16.07.01 og 08.09.03, og at Miljøverndepartementet i den videre vurdering viser hvordan NVEs innspill er vurdert og hensyntatt.

Første del av høringsuttalelsen er en generell vurdering av lovforslaget. I annen del konsentrerer vi oss om lovforslagene relatert til samordning, først en samlet vurdering for både energi- og vassdragsforvaltningen, deretter vurderes hver sektor for seg. Vi ser i tredje del på andre særskilte bestemmelser i lovforslaget og i fjerde del er det en gjennomgang av økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser.

## 1. Generell vurdering av lovforslaget

NVE er i utgangspunktet positiv til at planloven i økende grad brukes som en felles arena på arealplansiden i vannressursforvaltningen, bl. a. gjennom den samordningen som ligger i vannressursloven § 20. Vi er innstilt på å fortsette denne utviklingen, men vi mener det vil være uheldig å gjøre pbl til den **bestemmende** arenaen for alle arealspørsmål knyttet til vassdragene. Dette henger bl. a. sammen at den saksbehandlingen som utvalget foreslår vil føre til en unødvendig dobbeltbehandling av saker og skape ytterligere overlapping og enda mer uklare grenseflater mellom lovverkene, jf. nedenfor.

På mange områder vil det være hensiktsmessig å beholde et system med beslutninger gjennom temalovgivning. På noen områder bør disse beslutninger komme i stedet for planvedtak, på andre områder kan de komme i tillegg og på noen områder kan planvedtak erstatte vedtak etter temalov.

### 1.1 Store endringer i regelverk – få nye virkemidler

Utvalget foreslår en rekke nye plantyper, begreper og underkategorier som arealstrategi, handlingsplan, områdeplan og detaljplan, hver med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Alt i alt gir forslaget en total endring av begrepsapparat og plantyper, uten at dette gir vesentlig andre virkemidler enn de vi har i dag. Utvalgets intensjoner om å tilrettelegge for større vekt på vernehensyn i planleggingen er heller ikke sikret oppfølging. Dette forutsetter som i dag at det er politisk ønske om å prioritere opp slike hensyn.

Utvalget har ikke lagt vekt på forenkling av planlovgivningen, snarere foreslås et mer komplisert system med flere nye redskaper som ikke kan brukes til mer enn dagens regler kan. De få elementer av forenklinger i forslaget blir mer enn kompensert av nye omfattende forslag med tilhørende økt ressursbehov.

Det forutsettes stor fleksibilitet for kommunene i valg av plantyper og andre virkemidler, men dette gir samtidig usikkerhet i forvaltningen av regelverket og ikke minst manglende forutsigbarhet for utbyggere og andre brukerinteresser. Nyttig fleksibilitet i dagens lov, f. eks. at man ikke *må* lage reguleringsplan i saker der alle realiteter likevel avklares i annen myndighetsbehandling, foreslås samtidig fjernet.

Det helt nye regelverk som foreslås krever grunnleggende opplæring av alle aktører. Det må dessuten antas å gi stor usikkerhet i alt planarbeid i en lang periode, *uten* at regelverket gir vesentlige nye virkemidler.

Innen de sentrale plantyper kommuneplan og områdeplan foreslås at kommunen selv skal stå for hele arbeidet, noe som gir betydelig større kommunalt ressursbehov, fare for svak framdrift og en klar svekkelse av kravene til forutsigbarhet og likebehandling for tiltakshavere og direkte og indirekte berørte interesser. Utvalget foreslår også å gi kommunene ansvar for en rekke nye tema, uten at det sies hvordan det skal kunne skaffes kunnskaper og ressurser for å løse disse oppgavene.

Forventninger om mer omfattende planprosesser, nye oppgaver for kommunene og et mer komplisert regelverk må generelt antas å gi behov for større ressurser innen den kommunale planlegging.

Utvalget synes i kapittel 8 å være enig i denne vurdering, men forutsetter bare at slike ressurser tilføres.

### **1.2 Uavklart om samordning**

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 har NVE som konsesjonsmyndighet og ansvarlig myndighet etter pbls KU-bestemmelser et samordningsansvar, og kommunene inngår som en aktiv aktør i alle energi- og vassdragssaker saker og tilpasser planbehandlingen til konsesjonsavgjørelsene. For de tilfeller at kommunene ønsker reguleringsplan for det tiltaket som er til behandling, oppstår det alltid usikkerhet fra de berørte om hvem som er ansvarlig myndighet og hvem man skal forholde seg til. I tillegg medfører denne type dobbeltbehandling økte kostnader og økt tidsbruk for tiltakshaver, kommunen og andre berørte interesser. Det er også en viktig erkjennelse at dobbeltbehandling ikke kan påvirke det endelige resultatet fordi det i omstridte saker alltid vil være en sentral behandling på departementsnivå. Det er i en slik sammenheng neppe avgjørende om vegen dit er ved klage etter energiloven/ vassdragslovgivningen eller innsigelse etter pbl, eller begge deler. Samordning mellom Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet vil alltid skje i nødvendig utstrekning før endelig vedtak fattes.

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 antyder at saksbehandlingen etter hvert kan gå i regi kun av kommunene. Den konkrete løsning for den enkelte sektor er imidlertid uklar og utsettes til forskriftsarbeidet. Ved slik dobbeltbehandling oppnås det motsatte av forenkling, og ved uklare regler for behandlingen er nytt opplegg for en konkret samordning fortsatt uavklart. På denne bakgrunn er det bemerkelsesverdig at utvalget har vist så liten interesse for beskrivelsen av energi- og vassdragssektoren. Utvalget har dermed langt på veg unnlatt å ta innover seg de meget alvorlige virkningene forslaget vil ha for denne sektoren, fordi det ikke passer inn i det helhetsgrepet som utvalget legger til grunn.

### **1.3 Fylkesplanlegging**

I en situasjon der ingen ønsker "overkommuner", foreslår utvalget å innføre en ny ordning med mulighet til å vedta rettslig bindende fylkesdelplaner. Forslaget innebærer at fylkeskommunen overtar og begrenser både kommunenes og sektormyndighetenes makt. Utvalget ønsker å revitalisere en hvilende fylkesplanlegging, men bortsett fra bindende planer har en ingen nye virkemidler. Politiske signaler om fylkeskommunene generelt, synes også oversatt av utvalget.

NVE er av den oppfatning at bindende fylkesdelplaner vil kunne legge for sterke føringer på konsesjonsbehandlingen. For å illustrere de ulemper slike planer kan medføre, vil vi vise til hva som har skjedd på fylkesinitiativ hva gjelder vindkraft: Fylkesdelplanen for vindkraft i Hordaland og egnethetsanalysen for vindkraft i Rogaland er begge basert på absolutte og vilkårlige miljøkriterier. Dersom slike planer/analyser blir bindende, vil det medføre en betydelig svekkelse av krav til likebehandling som tiltakshavere, grunneiere og andre berørte interesser legger til grunn i forhold til dagens system. Det er svært vanskelig å ta hensyn til alle relevante faktorer som kan påvirke et enkelt prosjekt i en fylkesdelplan. Planen i Hordaland og analysen i Rogaland gir ikke et riktig bilde av

konfliktpotensialet eller muligheter for lokalisering av anlegg innenfor den regionen som planen/analysen omfatter.

#### **1.4 Svekket konsekvensutredning**

Dagens system med en omfattende formell prosess for å sikre at miljøkonsekvenser utredes i tilstrekkelig grad, foreslås erstattet av enkel inkludering av slike spørsmål i den ordinære planlegging. Dette kombineres så med et forslag om at kommunene skal overta behandlingsprosessen for alle typer saker. Til sammen gir dette en klar svekkelse av konsekvensutredninger som redskap for å sikre at miljøulempen av tiltak blir tilstrekkelig hensyntatt ved beslutninger.

#### **1.5 Alternativer til plan drøftes ikke**

Utvalget synes å legge til grunn at den eneste form for offentlig styring av arealbruk er tradisjonell planlegging der planen antas å resultere i en gitt framtidig arealutnyttning. Alternative løsninger som konsesjonsordninger, økonomiske virkemidler, ekspropriasjon til det offentlige, og privatrettslige mekanismer (avtaler, servitutter) drøftes ikke. Denne planteoretiske begrensning gjør at det ikke vurderes nye gjennomføringsmekanismer, og det synes å være et betydelig gap mellom de oppgavene lovtkastet pålegger og mulighetene for realisering.

Implementering av EU-direktiver på el-området forutsetter sterke statlige virkemidler. "Fornybarhetsdirektivet" er en god illustrasjon på dette: I EU-direktiv 77/2001 om å fremme kraftproduksjon fra fornybare kilder, heter det at hvert land skal gå gjennom lov- og regelverk for å redusere barrierer, strømlinjeforme raske prosedyrer og sikre åpne og objektive regler. Utvalgets forslag om at NVEs konsesjonsbehandling skal tilpasses pbl fremtrer dermed som det motsatte av anbefalingene i EU-direktivet. NVE oppfatter helt klart at direktivets anbefalinger oppfylles med dagens system med konsesjonsbehandling i medhold av energiloven. NVE som en sentral konsesjonsmyndighet sikrer likebehandling og forutsigbarhet. Dette er en forutsetning for at en kan sikre en god utbygging av vindkraft og forvaltning av vannkraftressursene i Norge, der både miljøhensyn og økonomiske hensyn, samt lokale-, regionale og nasjonale interesser knyttet til arealbruk og energiproduksjon blir ivaretatt.

Før eventuell framlegging av lovforslag fra departementet er det derfor behov for gjennomtenkning av tiltak som er à jour med dagens europeiske strømninger innen styring av arealbruk, der tradisjonelle arealplaner nedtones til fordel for andre virkemidler.

## **2. Samordning**

### **2.1 Generelt om samordning mellom konsesjon og plan innen energi- og vassdragsforvaltning**

Helt fra starten av utvalgsarbeidet er det påstått et behov for *bedre samordning* ved behandling av utbyggingstiltak som krever både konsesjon og planavklaring. Når det faktisk er etablert en praksis for samordnet behandling av slike saker fram til utbygging, må ønsket være en *ny type* samordning. Utgangspunktet før konkret vurdering synes dermed å være at planlov og sentrale planmyndigheter bør overta styringen ved denne type saker. Utvalgets forslag innebærer primært flytting av makt/myndighet fra en statlig sektor til en annen. Den motsatte samordningsmodell, nemlig at behandlingen kun skjer etter konsesjonssystemet, er overhodet ikke vurdert av utvalget.

Hovedmålet for utvalget er å gjøre plan- og bygningsloven "til en felles arena for all arealplanlegging". I klartekst vil det si at planloven skal bestemme all arealanvendelse. NVE skal ivareta sine forvaltningsoppgaver gjennom oppfølgingen av pbl overfor lokale og regionale myndigheter. Klagesaker avgjøres av Miljøverndepartementet.

Dagens praksis ved konsesjonspliktige energi- og vassdragstiltak er at utbyggingen a) må ha konsesjon og b) være avklart i forhold til gjeldende kommunale planer. Sistnevnte kan oppnås ved å konstatere samsvar med plan, ved dispensasjon fra plan, eller ved utarbeiding av ny reguleringsplan. Behandlingsform velges av kommunene ut fra en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Regulering velges vanligvis ikke fordi alle realiteter kan avklares gjennom konsesjonsbehandlingen. Detaljnivå og miljøvilkår kan for eksempel være like presise i en konsesjon som i en reguleringsplan. Det er derfor ingen saklige reguleringsbehov som tilsier parallell kommunal planbehandling. NVEs erfaring er imidlertid at for de tilfeller en dobbeltbehandling faktisk gjennomføres, oppstår ofte den situasjon at de ulike myndigheter fastsetter motstridende bestemmelser om ett og samme forhold. Dette reflekterer tilsynelatende uavklarte ansvars- og myndighetsforhold, fordi planmyndigheten også ønsker å være energi- og vassdragsmyndighet. Kommunenes ønske om regulering er oftest et uttrykk for at de derved kan oppnå bedre styring av detaljer, en mer omfattende prosess, aksess til en forhandlingsarena med utbygger eller rett og slett at de ønsker en løsning de tror energi- og vassdragsmyndighetene ikke vil gi dem. Dagens praksis med valgmuligheter vurderes normalt som hensiktsmessig fra kommunenes side, mens de regionale og sentrale miljømyndighetene ikke er tilfredse med denne løsningen. NVEs erfaring med bl.a. fylkesmannsembetene og sektormyndighetene er at de ønsker dobbeltbehandling for slik å sikre en omkamparena, ved bruk av innsigelsesinstuttet, der sakens ulike sider kan prøves på nytt. I normale tilfeller representerer dette en overprøving av både kommunen og NVEs vurderinger (vedr. vindkraft se eksempler fra Tromsø, Narvik, Lebesby, Afjord, Roan og Hitra kommuner). For kraftledningsanlegg kan det vises til flere saker hvor dobbeltbehandling har vært en realitet. For eksempel har en kraftledningssak i Moss medført mer enn 1,5 års forsinkelse i forhold til tidspunkt for NVEs vedtak om å bygge og drive det aktuelle anlegget. Dette har medført utsettelse av nødvendige investeringer for hovedforsyningen til Moss og har medført en svekkelse av forsyningssikkerheten for Moss.

De regionale og sentrale miljømyndighetene foretrekker at konfliktsaker avgjøres endelig som planvedtak av Miljøverndepartementet. De fremfører regelmessig i tilknytning til konkrete saker, det uheldige i at energimyndighetene treffer bindende vedtak om arealbruksendringer i tilknytning til etablering av nye energianlegg. Dette standpunktet er i motstrid med det faktum at NVE bla er delegert myndighet til å treffe vedtak om å bygge og drive energianlegg for slik å sikre nasjonale interesser.

Ved vurdering av en eventuell ny samordningsløsning må en etter NVEs syn legge vekt på en effektiv behandlingsprosess med minst mulig dobbeltarbeid, en faglig kompetent myndighetsbehandling, og en god lokal forankring av beslutningene. Overføring av myndighet mellom ulike statlige organer bør derimot ikke være noe selvstendig mål. På denne bakgrunn foreslår vi at en viderefører dagens samordningsmodell med konsesjonsvedtak og mulighet for kommunal regulering i tillegg. Alternativt kan arealbruksavklaringen i sakene foretas gjennom en statlig reguleringsplan under energimyndighetene.

Planlovutvalget synes svært opptatt av bedre samordning og foretar mange generelle omtaler av samordningsspørsmålet. Utvalget er imidlertid vagt når det gjelder skissering av konkrete løsninger. Innen energi- og vassdragstiltak synes forslagene å være:

- Planmyndighetene gis formell kompetanse til å behandle alle faglige spørsmål som normalt behandles i en konsesjon
- Det pålegges obligatorisk planbehandling av alle slike saker og dermed fjernes dagens fleksibilitet på dette området
- Konsesjonsbehandlingen foreslås opprettholdt "på grunn av behovet for nasjonal styring og koordinering, sammen med faglige behov"
- Det *antyd*es saksbehandling, konsekvensutredning og høring kun i regi av kommunene, mens konsesjonsvedtak fattes etterpå uten egen prosess.
- Konsesjonsvedtaket må være i samsvar med plan.

Siden utvalgets forslag til samordningsmodeller er så uklare og overlates til avklaring i videre lov- og forskriftsarbeid, vil konsekvensene av forslagene måtte beskrives forskjellig for de ulike alternativer:

#### a) Obligatorisk dobbeltbehandling

Hvis det pålegges både planbehandling og konsesjonsbehandling av alle større energi- og vassdragssaker, innføres i realiteten obligatorisk dobbeltbehandling av slike saker. Dette betyr betydelig økt arbeidsinnsats i forhold til dagens løsning og også en tosporet oppfølging av de fleste saker gjennom klage og innsigelse. Sannsynligheten for at prosessen stopper opp eller medfører svært lang behandlingstid gjennom stadig nye utredninger av alternativer øker også. Kommunene påtvinges videre en ofte uønsket rolle som ansvarlig for nasjonale utbyggingstiltak med liten lokal nytte, som f.eks. større kraftoverføringsanlegg. Behovet for nasjonal styring ut fra overordnede faglige forhold tilsier at en også søker å ta lokale hensyn, men ikke at en pålegger to parallelle myndighetsprosesser der nøyaktig de samme hensyn vurderes.

#### b) Konsesjon uten egen prosess

Hvis saksbehandling, konsekvensutredning og høring kun skal utføres i regi av planmyndighetene, får en bare en dobbeltbeslutning i samme sak, og ingen dobbeltbehandling. Dette kan gi mindre økning i den totale arbeidsinnsatsen. Men samtidig vil det være umulig for energi- og vassdragsmyndighetene å oppfylle sin rolle innen nasjonal styring og koordinering uten kontroll med behandlingsprosessen. Det er nettopp gjennom styring av konsekvensutredninger og vurderinger av alternativer, samt gjennom den direkte kontakt med høringsinstansene og en trinnvis utvikling av saken, at konsesjonsmyndighetene kan oppfylle sin nasjonale og faglige rolle. Skal en kun gi planmyndigheten tips fra sidelinjen, reise eventuell innsigelse og fatte et eget, isolert konsesjonsvedtak i etterkant av planbeslutningen, kan en ikke bidra vesentlig til saksavklaringen. Som nevnt foran mener NVE at dette kan svekke kravene til forutsigbarhet og likebehandling med de følger dette kan få for tiltakshavere og øvrige berørte interesser.

Et illustrerende eksempel kan her knyttes til overføringsanlegg: Norge står overfor en betydelig mengde oppgraderinger/reinvesteringer og konsesjonsfornyelser i tillegg til nyanlegg i overføringssystemet de neste 10-20 år. En betydelig del av systemet vil bli eksponert for krav om bla kabelanlegg som avbøtende tiltak i tilknytning til nødvendig konsesjonsbehandling. Dette krever forutsigbarhet fra myndighetene. Den enkelte kommune vil i sin behandling av overføringsanlegg møte et pulverisert kostnadsansvar når de vurderer avbøtende tiltak som for eksempel kabel som alternativ til luftledning. Dette vil utvilsomt medføre et press mot økt kabling som igjen vil generere

ytterligere krav. Dette vil kunne gi vekst i overføringstariffene som vil medføre en uakseptabel situasjon for industri, næringslivet i sin alminnelighet og husholdningsabonnenter. For eksempel vil en økning av kabelandelen i sentralnettet med inntil 10%, kunne gi inntil 25% økning i sentralnettstariffen.

Behandlingen som utvalget legger opp til overlates da til organer med mindre kompetanse og normalt med egeninteresser i saken. Verken miljøhensyn, hensynet til kostnader eller sikkerhet tilsier at dette er ansvarlig. Velges denne løsningen, vil konsesjonsvedtakene ikke ha noen rolle i tilknytning til avveining mellom de ulike aktuelle hensyn for å sikre nasjonale hensyn innen energi- og vassdragssektoren.

Begge de foreslåtte løsninger for ny samordning mellom konsesjon og planvedtak vil gjøre det svært vanskelig å nå nasjonale mål for vassdrags- og energipolitikken, og er på denne bakgrunn ikke akseptable for NVE. I det ene tilfellet etableres en betydelig mindre effektiv prosess uten økning av kvaliteten på behandlingen, i det andre tilfellet vil behandlingskvaliteten reduseres og nasjonale hensyn ikke kunne ivaretas.

NVE registrerer utvalgets ønsker om å få dagens konsesjonssaker sterkere underordnet planloven og overføre beslutningsmyndighet til planmyndighetene. De foreslåtte konkrete løsninger har imidlertid så sterke negative bivirkninger at vi antar dette ikke kan gjennomføres. Vil Miljøverndepartementet foreta endringer i samordningsmodell, må en vurdere saken helt på nytt ut fra en konkret vurdering av mål om faglig kvalitet og effektivitet.

## **2.2 Energi**

### **2.2.1 Vindkraft, større kraftledninger og andre energianlegg**

#### **2.2.1.1 Konsesjonsprosessen i dag**

Etablering av *vindkraft* i tilstrekkelig omfang og på riktige lokaliteter vurderes politisk som en viktig oppgave. Det er her etablert produksjonsmål, formulert mål om en effektiv prosess, innført økonomisk støtte, og det arbeides med mer effektive støttesystemer i form av grønne sertifikater. Vindkraft kan bli den viktigste nye kraftkilde framover, har stort fokus, og skal møte en rekke nasjonale mål. Samtidig er det klart at vindkraft kan komme i konflikt med nasjonale mål innen kulturminner, friluftsliv og biologisk mangfold, samt lokale interesser.

Videreutvikling av *kraftoverføringer* møter også store utfordringer. Miljøkonsekvenser av disse anleggene er ofte betydelige og står alltid i fokus, samtidig som det er helt nødvendige anlegg, der manglende eller for sen etablering kan få store konsekvenser for næringsliv, økonomi og velferd. Dette krever kunnskaper fra behandlende myndighet innen teknikk, økonomi og miljø, samt mulighet til å vurdere nasjonale mål og behov mot lokale hensyn. Transformatorstasjoner behandles som kraftledninger. *Gasskraftverk og fjernvarmesentraler* etableres ofte på områder regulert til industri og gir få arealkonflikter.

Etablering av energianlegg krever anleggskonsesjon etter energiloven. Formålet med denne loven er å sikre at energietablering "foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt" (§ 1-2, formål). Allmenne interesser omfatter



primært miljøinteresser, og ved beslutninger etter loven skal økonomi, velferd og miljø tillegges en balansert vekt. Konsesjon gis normalt av NVE, mens klager behandles av OED.

Miljøspørsmål og arealbruk står sentralt i alle saker tilknyttet energiutbygging, og anleggskonsesjon er en statlig arealbeslutning med tilhørende vilkår. Miljø og areal er likevel bare en del av den totale utfordring ved konsesjonsbehandlingen. Tekniske muligheter, kostnadsfaktorer, systemmessige vurderinger, andre arealbrukshensyn og konflikt med andre interesser og andre lovverk kommer også inn i sakene. Vilkår i konsesjonene kan omfatte avbøtende miljøtiltak og eller ulike tekniske krav til anleggene og driften av disse. Alle spørsmål som kan reguleres i bestemmelser til reguleringsplaner kan fastsettes i vilkår til konsesjoner. I tillegg kan en rekke mer spesifikke energimessige tema reguleres i konsesjon, men ikke i plan. Detaljeringsnivået i konsesjoner kan avpasses etter behov. Det er NVEs konkrete erfaring at det er en mer omfattende saksbehandling i konsesjonssaker enn den kommunale planbehandlingen. Med bakgrunn i overstående er det etter NVEs vurdering ingen saklige reguleringsbehov som tilsier parallell planbehandling for ett og samme energianlegg.

*Miljøkonsekvenser* av vindkraft er særlig knyttet til visuelle virkninger av anleggene på friluftsliv, inngrepsfrie områder, bebyggelse, kulturmiljøer og annet. I tillegg er det fokus på mulige virkninger på fugl og på konsekvenser av nødvendige kraftledninger ut fra anleggene. Rammer for vindkraft settes videre av vindressurser, arealstørrelse, tilgjengelighet (vei, kai), nettkapasitet, annen arealbruk, forsvarshensyn, og muligheter for nettilknytning.

Kraftledninger kan berøre alle typer arealer og gir også i første rekke visuelle virkninger. De kan videre gi bekymringer for mulige helsevirkninger ved nærføring til bygg, gi virkninger for naturtyper, flora og fauna, berøre inngrepsfrie områder og generelt gi ulemper for annen arealbruk. I de fleste saker stilles krav om kabling i stedet for luftledning.

De *kommunale interesser* tilknyttet nye energianlegg varierer sterkt med type anlegg og konkrete forhold. Større kraftledninger som skal overføre kraft mellom regioner krysser ofte flere kommuner og gir primært ulemper for den enkelte kommune og innbygger. Slike anlegg er rimeligvis uønsket lokalt og krav om helt andre traseer ( gjerne i en annen kommune), mest mulig kabling og omfattende konsekvensutredninger med mange alternativer er vanlig. Større kraftledninger med ulike traseforslag medfører ofte konflikter mellom kommuner, fordi en trase gir fordeler for noen kommuner og tilsvarende ulemper for andre.

Vindkraftverk kan på sin side ofte gi ny aktivitet og inntekter i mange kommuner, og slike anlegg er derfor normalt ønsket på lokaliseringsstedet. Dette gjør at man lokalt gjerne aksepterer miljøvirkningene. Fra lokalt hold synes det derfor ikke å være behov for omfattende utredninger, man ønsker en rask prosess. Også planer om gasskraft eller fjernvarmeanlegg har normalt stor kommunal støtte, med et tilpasset syn på miljøkonsekvenser, utredningsbehov og prosess.

*Behandlingsprosessen* tilknyttet energianlegg ledes av NVE og viktige deltakere er utbygger, kommuner, lokalt berørte, miljøvernmyndigheter og miljøorganisasjoner. NVE mottar meldinger etter utredningsbestemmelsene, fastsetter utredningsprogram, godkjenner utredninger og søknader, avgjør om konsesjon og eventuell ekspropriasjonstillatelse skal gis. Som ledd i dette avholdes flere folkemøter og møter med berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. På et tidlig tidspunkt under prosessen orienteres kommunen om prosessen og bes om å avklare hvilken kommunal behandling som ønskes i tillegg til konsesjonsbehandlingen.

Behandlingen samordnes alltid mellom NVE og kommunen. Den konkrete prosessen i kommunen kan imidlertid være forskjellig fra sak til sak, og likedan kan vedtak i NVE og i kommunen være sammenfallende eller forskjellige. Det normale er at behandlingen bare følger energiloven. Ved uenighet påklager kommunen vedtaket til OED, men utarbeider ikke egen reguleringsplan for tiltaket. Hvis utbyggingen ikke er i samsvar med foreliggende planer, gis dispensasjon eller en endrer planene etter at rettskraftig konsesjon foreligger. Der det utarbeides egen reguleringsplan, kan denne behandles parallelt med konsesjonen og vedtas like etter konsesjonsvedtak, eller en kan foreta regulering i ettertid.

#### 2.2.1.2 Forslagets virkninger på energianlegg

Hvis kommunene skal foreta en omfattende planbehandling av alle energianlegg samtidig som konsesjonsbehandlingen opprettholdes som nå, må det nødvendigvis gi en betydelig økt samlet ressursinnsats i behandlingen. Siden kommunale planer om energianlegg vil måtte omfatte det samme kart og de samme miljøvilkår som konsesjonsvedtak, får man dermed betydelig økt ressursinnsats uten endring eller økt verdi av sluttresultatet. I dag lages ny reguleringsplan i 10-15 % av konsesjonssakene, etter forslaget må dobbeltbehandlingen økes til 100 %. Detaljeringsnivået i konsesjon/plan kan i dagens lovgivning tilpasses det som finnes nødvendig, og et antatt behov for mer detaljerte vedtak tilsier ikke behov for egen kommunal plan i alle saker.

Hvis kommunale planer med bestemmelser skal kunne regulere alt som i dag avklares i energikonsesjoner, må kommunene gis betydelig økt kompetanse. Hensynet til behov for å avklare bl.a. systemspørsmål, energitekniske forhold, tariffrelaterte spørsmål og energiøkonomiske forhold krever dette. I tillegg til den formelle kompetanse, må kommunene ha tilgang på faglig og reell kompetanse innen slike spørsmål når de ulike aktuelle hensyn skal avveies mot hverandre. Man kan ikke basere seg på kun innleid kompetanse, da en forutsetning for nyttig bruk av slik kompetanse er at en tilstrekkelig intern kompetanse til kritisk å vurdere de utredninger og forslag som mottas.

Når man vet at større energianlegg ofte lokaliseres til små kommuner som får søknader om slike med 10 års mellomrom eller sjeldnere, kan det heller ikke være rasjonelt at kommunene har slik kompetanse. Sitter man med kompetanse tilpasset større energianlegg som skal utnyttes noen måneder hvert 10. år, er dette tvert om en klar sløsning med ressurser. Det er på denne bakgrunn verken tilgjengelig kompetanse i kommuner til å foreta en total behandling av nye, større energianlegg eller mulig å tenke seg at en slik reell kompetanse kan etableres. Er det et mål å overføre avgjørelsesmyndighet i konfliktfylte energiutbygginger til Miljøverndepartementet, må førstenivå behandling for å sikre et minimum av kunnskaper eventuelt foregå på direktorats- eller fylkesnivå under dette departementet.

Som vist ovenfor er kommunenes vurdering av *miljøspørsmål* nødvendigvis tilpasset kommunenes positive eller negative interesser i saken. Hvis utbyggingstiltak skal behandles i områdeplaner som skal utarbeides av kommunen selv, kan ikke utredningskostnader nødvendigvis pålegges utbygger. Det tilsier i så fall et begrenset utredningsnivå. I tillegg foreslås forenklinger i utredningsprosessen som muliggjør snarveier i større grad enn i dag. På denne bakgrunn vil det ofte være klare konflikter mellom miljøhensyn og kommunale interesser. En oppgave i konsesjonssaker er ofte å avveie kommunale interesser mot miljøinteresser. I større kraftledningssaker kan det være sammenfall mellom disse interessene, men ofte dreier saken seg om omfordeling av miljøulempere ved valg av andre traseer, i stedet for reduksjon av ulempene. Miljøhensyn vil også måtte forventes behandlet svært forskjellig fra sak til sak. Et forslag om å overføre hele prosessen i første nivå til kommunene,

vil derfor verken være i samsvar med ønsket om grundige miljøutredninger eller ønsket om å ta reelle miljøhensyn.

Forslaget fra utvalget synes videre å bygge på en tro på at *kommunen alltid vil ønske* å overta ansvar for etablering av større, nye energianlegg. NVEs erfaring, særlig fra kraftledningssaker, er tvert om at kommuneledelsen ikke har ønsket om å være hovedansvarlig for konfliktfylte saker tilknyttet storsamfunnets behov. Tvert om vurderes det som hensiktsmessig at andre er hovedansvarlig, mens kommunen kan spille inn sine syn, eventuelt også ved klager på avgjørelsen. Når endelig konsesjonsavgjørelse foreligger, tas dette så til etterretning. Også for produksjonsanlegg, som ofte ønskes velkommen, er det normalt ønsket at NVE tar hovedansvaret for en grundig og effektiv prosess. Kommunene framholder ofte også at de ikke har ressurser til omfattende planbehandling og er derfor glad for avlastningen. Etter våre erfaringer er det vesentlig fylkesnivået og MD som har klare ønsker om at kommunene skal overta disse sakene.

Det er heller ikke slik at pålagt kommunal planbehandling ved siden av eller i tillegg til konsesjonsprosessen er en reell *desentralisering*. De aller fleste større energianlegg er i dag konfliktfylte saker med klare motstridende interesser. En avgjørelse i første nivå blir derfor normalt påklaget av minst en av partene, uavhengig av utfallet av avgjørelsen. Planvedtak i kommunene er dermed kun en første behandling, ved konflikter går saken til overordnet planmyndighet, fylkesmannen eller Miljøverndepartementet. Vurderes kommunens vedtak ikke å være i samsvar med nasjonale miljømål eller andre nasjonale mål, endres vedtaket. Kommuner oppfatter det heller ikke alltid som økt selvstyre når fylkesmannen overtar alle saker der det er konflikt. Tvert om er det i mange tilfeller innen vindkraft framholdt at mens NVE foretar en balansert avveining av alle fordeler og ulemper av tiltaket, så er fylkesmann og fylkeskommune i praksis først og fremst konsentrert om miljøkonsekvensene. Større kraftledninger vil normalt krysse kommunegrensene og i noen tilfeller også fylkesgrenser. I slike saker vil også førsteinstansprosessen ofte måtte flyttes opp til fylkesnivå.

Dagens behandling av større energianlegg er samordnet i prosess og finner alltid sin konkrete avgjørelse. Prosessen er i tillegg effektiv, kunnskapsbasert og ivaretar miljøhensyn. Sakene er imidlertid konfliktfylte og det er dermed betydelige konflikter underveis, konflikter som også gir seg utslag i diskusjon om prosess. Foreslått ny prosess vil gi dobbeltbehandling eller behandling uten reell faglig kompetanse og muligheter for å skaffe slik kompetanse. Forslaget vil gi svakere miljøutredninger og representerer ikke en reell desentralisering til kommunene. Både framdrift og kvalitet i viktige avgjørelser for samfunnet vil åpenbart reduseres. Om endringen vil gi andre prioriteringer av miljøhensyn er derimot ikke åpenbart, da prioritering av slike uansett er gjenstand for en kontinuerlig nasjonal justering.

Vi viser også til utvalgsmedlem Tovens dissens s 159-162 som vi slutter oss til.

#### 2.2.1.3 Valgfri behandlingsform?

Utvalget foreslår statlig plan som en mulig alternativ løsning til parallell planbehandling og konsesjonsbehandling, dersom alle parter er enige. En slik sideløsning vil kunne bety en konsensusbettinget endring av behandlingsform og myndighet under prosessen og gir ingen forutsigbarhet for partene. En slik løsning må være uakseptabel for alle parter, manglende forutsigbarhet bør ikke settes i system.

#### 2.2.1.4 Energiplanlegging i kommunene

NVE støtter intensjonen om å gi kommunene større innflytelse på valg av varmeløsninger i nye bygg og byggefelt. I forskrift til energiloven om energiutredninger er kommunene forutsatt å ha en sentral rolle, mens områdekonsesjonærer skal bidra til dette arbeidet med utredninger og opplysninger. Forslaget fra planlovutvalget i § 9-9 som gir kommunene generell tillatelse til å gi "forbud eller påbud om ... energiforsyning" synes imidlertid for lite avgrenset og lite avklart. I et energimarked med mange alternative løsninger bør det være visse rammer for hva som kan pålegges av planmyndighetene. Dette bør avklares nærmere gjennom en mer beskrivende lovtekst, evt forskrifter, samt omtale i lovforarbeider.

## **2.3 Vannressursforvaltning**

### **2.3.1 Vannkraftutbygging.**

#### **2.3.1.1 Konesjonsprosessen i dag**

Det har vært stor politisk enighet om nasjonal statlig kontroll med vannkraftressursene og utnyttelsen av disse siden begynnelsen av forrige århundre. Vannkraften er meget viktig for elektrisitetsforsyningen i landet, og for utvikling av industrien. Det er etablert konsesjonsordninger som regulerer kjøp/leie av vannfall (industrikonsesjonsloven) og tillatelse til å etablere reguleringsmagasiner og overføringer av vann (vassdragsreguleringsloven). Utbygging av vannkraftverk krever som oftest også tillatelse etter vannressursloven, tillatelse til ekspropriasjon etter ureigningsloven, tillatelse etter forurensningsloven og ev også kulturminneloven.

Bortsett fra tillatelser etter vannressursloven til bygging av vannkraftverk under 5 MW, er det bare Kongen i statsråd som gir konsesjoner for vassdragsreguleringer og vannkraftutbygginger. Større saker om vassdragsreguleringer skal også forelegges Stortinget.

Samlet Plan er en overordnet strategisk plan for hvilke vannkraftprosjekter som kan omsøkes. Vedtatte verneplaner for vassdrag ekskluderer også adgangen til å søke vassdragskonsesjon i disse vassdragene. Det er utarbeidet RPR for de vernede vassdragene.

En vassdragsregulering ved oppdemming/senking av innsjøer eller ved overføring av vann fra andre vassdrag, griper inn i det hydrologiske kretsløpet ved at vann magasineres og omdisponeres til andre tider/elvestrekninger enn naturlig. En vannkraftutbygging er en utnyttelse av vannføring/fall over en elvestrekning til kraftproduksjon. De fysiske inngrepene kan være bygging av dammer, senkningstunneler, overføringstunnel/kanaliseringer, veier og tipper. Virkningene av dette klargjøres gjennom konsekvensutredninger og tilhørende KU-prosess. Saker som ikke kommer inn under KU-forskriften har likevel krav til utredning, men følger en saksbehandlingsprosess uten melding.

En regulering langt oppe i et stort vassdrag kan ha virkninger helt ned til utløpet. En overføring kan tilsvarende ha virkninger både i vassdraget som får vann tilført samt i vassdraget som får vann fraført. En vassdragsregulering kan derfor ha virkninger i flere kommuner og fylker. Den kan berøre fylker og kommuner som ellers ikke har noe naturlig samarbeid.

Det sentrale spørsmålet i konsesjonsvurderingen er avveien mellom fordeler og ulemper. Fordelene vil være økt kraftproduksjon ev også flomdempning. Ulempene vil i hovedsak være ulike skader på miljøet. Det knyttes omfattende vilkår til en reguleringskonsesjon både i forhold til bygging og drift

om bl.a. miljøforhold, sikkerhet og økonomiske forhold inkl avgifter og fond til kommuner. Manøvreringsreglementet er en sentral del av vilkårene og setter rammene for konsesjonen mht drift ved å fastsette reguleringsgrenser og som oftest andre krav/restriksjoner på vannstand og vannføringer.

Søkere kan være reguleringsforeninger (i større vassdrag), Statkraft, eller selskaper hvor kommuner/fylkeskommuner er deleiere. Noen store private selskaper har også kraftverk/reguleringer f.eks Norsk Hydro og Elkem.

NVE forestår den praktiske saksbehandlingen. En viktig del av behandlingen er å koordinere kravene og behandlingen for de mange ulike tillatelsene som kreves for gjennomføringen av en vassdragsregulering/-utbygging. Ovenfor er nevnt vassdragsreguleringsloven, vannressursloven, industrikonsesjonsloven og oreigningsloven. I tillegg koordineres også krav og behandling etter energiloven, forurensningsloven og lov om kulturminner. Dersom planene faller inn under plan og bygningslovens KU-forskrift (vedlegg I eller II) blir KU-prosessen bestemmende for behandlingen og NVE er ansvarlig myndighet. Det er altså full integrasjon mellom KU-prosess og behandling etter ovennevnte lover. KU-forskriften og tilhørende veiledningsmateriell anbefaler også en koordinering og samtidighet mellom KU-prosess, prosess etter særlover og plan-behandling. De enkelte anleggselementer for de fleste vassdragsreguleringer/-utbygginger lokaliseres til ubefolkede/lite befolkede områder som vanligvis er LNF-områder. Kommunene har som oftest gitt dispensasjon fra plan, eller godkjent endret plan for deler av de fysiske inngrepene i etterkant av konsesjonsbehandlingen (f. eks tipper).

KU-prosessen etter pbl avsluttes med NVEs innstilling hvor det avgjøres om utredningsplikten etter KU-bestemmelsene er oppfylt. Vedtak om konsesjon fattes av Kongen i statsråd.

NVE opptrer som myndighet og har en upartisk, aktiv koordinerende rolle i slike saker. NVE utarbeider veiledningsmateriell, og rettleider søkere, kommuner, grunneiere og andre om alle forhold ved saksbehandlingen. NVE har lang erfaring med behandlingen av vannkraftsaker, og har opparbeidet betydelig kompetanse om alle forhold ved slike saker.

NVE har også en viktig rolle ved oppfølging av konsesjonsvilkår. Vilråene inneholder bl.a. bestemmelser om at alle detaljplaner skal godkjennes. NVE har opparbeidet betydelig kompetanse innenfor disse områdene, og har etablert tilsynsordninger som ivaretar både sikkerhet og miljø ved bygging og drift av vannkraftanlegg. Kommunene er en viktig høringspart/samarbeidspart i dette arbeidet. Bestemmelsene gjelder også senere vedlikehold og fornyelser av anlegg.

Kommunene har ofte flere roller i vannkraftsaker. De kan være berørt av hele eller deler av en vannkraftutbygging. Tradisjonelt har kommunene betraktet seg som berørt part, og innleder ofte forhandlinger med søker om ordninger som sikrer kommunen varige goder i form av infrastrukturtiltak utover det som er nødvendig for gjennomføring av tiltaket, spesielle fond/tilskudd, andel av kraft til redusert pris osv. Kommunene ser naturlig nok på hvordan de selv kommer ut av en slik utbygging; konsesjonsbestemte økonomiske uttelling i form av skatter, avgifter og konsesjonskraft, samt arbeidsplasser/aktivitet i anleggsperioden, varige tiltak og inngåtte avtaler veies mot ulempene av utbyggingen.

Størstedelen av vannkraftkommunene har etablert en egen organisasjon for å sikre sine interesser på best mulig måte. NVE har registrert at enkelte kommuner bruker muligheten for planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling som et forhandlingskort overfor søkere. Det er også eksempler på at

kommuner som har oppnådd avtaler med søkere gjerne vil gjøre øvrig behandling enklere enn det som er forsvarlig.

Vannkraftutbygginger berører ofte flere kommuner og fylker. Både fordeler/goder og skader/ulempes slår forskjellig ut i de ulike kommunene. Økt elektrisitetsproduksjon for landet som helhet vil neppe i seg selv være noe moment for den enkelte kommune. I vannkraftutbygginger vil det være kommuner som ikke får særlige økonomiske goder, men som sitter igjen med ulemper. De vil naturlig nok ofte gå mot tiltaket. Det er også eksempler på at selskaper har trukket sine søknader hvor krav fra kommuner har vært medvirkende årsak.

En stor del av landets kommuner er også medeiere i kraftselskaper som har produksjon. Slike kommuner kan da ha egeninteresse i at kraftselskapet får sine konsesjoner samtidig som kommunen krever maksimale fordeler.

Innenfor flere sektorer er det tydelig at kommunene ikke ser det som sin oppgave å bidra til fellesskapet uten å få godt betalt for det. Kommunene blir stadig pålagt flere oppgaver og forpliktelser uten at tilsvarende ressurser følger med.

#### 2.3.1.2 Forslagets virkninger for vannkraftsaker

Kommunenes ulike roller og spesielle økonomiske interesse i vannkraftsaker medfører at slike saker ikke vil få den objektive behandlingen som normal planbehandling forutsetter dersom det innføres krav om at konsesjonssaker skal integreres i planbehandlingen, og kommunene gis avgjørende myndighet. Det vises til relevant sammenlikning med forslaget som begrenser kommunenes handlingsrom angående forhandlinger om utbyggingsavtaler jf lovforslaget kap. 18.

Det er en reell fare for at vannkraftprosjekter vil bli bygd på en lite samfunnsoptimal eller lite miljøvennlig måte ved at den enkelte kommunes økonomiske fordeler gis avgjørende vekt. Dette kan f. eks medføre en oppsplitting av planene for overføring/takrenneprosjekter slik at det må bygges flere kraftstasjoner. Det kan igjen medføre flere inngrep og dyrere løsninger, men flere skatteobjekter og høyere skattegrunnlag for kommunene.

Kommunene er i dagens system en sentral høringspart, og det gis sjelden konsesjon dersom en berørt kommune er mot planene. Derimot blir kommunenes krav til økonomiske kompensasjoner i konsesjonsvilkårene ofte moderert av NVE.

NVE anser at kommunene normalt heller ikke vil ha nødvendig kapasitet og faglig kompetanse til å stå for en planbehandling hvor KU og særlovsbehandling er koordinert inn. Det dreier seg som oftest om små kommuner og få og sjeldne saker av den typen. Det er reell fare for at saksbehandlingen utføres av personer med manglende kompetanse, og at rent faglige vurderinger overstyres politisk. Dette vil bli ytterligere komplisert ved at en utbygging ofte omfatter flere kommuner. Manglende kapasitet og kompetanse kan medføre at slike saker trekker ut i tid. Også feil saksbehandling kan medføre at saken må behandles på nytt med ytterligere forsinkelser.

Det synes i liten grad å være noe reelt behov for en utvidet og tvungen samordning mellom særlovsbehandling etter vassdragslovgivningen og planlovgivningen. Eventuelt behov for bedre samordning kan innpasses i gjeldende ordning ved en avklaring av om kommunen vil gjennomføre planbehandling i forkant av meldingsfasen.

Forutsatt at konsesjonsordningen for vannkraftreguleringer/-utbygginger etter særlovene består, kan det oppstå motsetning mellom konsesjonsvedtaket gitt ved kgl. res. og vedtak i en eller flere kommuner. Konsesjonsvedtaket vil være basert på overordnede nasjonale mål og interesser vurdert sammen med lokale skader/ulempes/fordeler. For eventuelt å tvinge gjennom et slikt konsesjonsvedtak må staten bruke statlig plan eller bruke innsigelse hvor Miljøverndepartementet til sist må anses bundet og forpliktet til å følge opp et vedtak fattet av regjeringen. Slike ekstraomganger hvor resultatet er gitt på forhånd, er på ingen måte rasjonell og effektiv behandling. Det er mer effektivt å la konsesjonsvedtaket direkte overstyre planvedtak som ikke er i samsvar med konsesjonsvedtaket.

For andre mindre tiltak f. eks vannkraftverk mindre enn 5 MW hvor tillatelse etter vannressursloven gis av NVE, vil den foreslåtte ordningen gi Miljøverndepartementet/fylkesmannens miljøvernavdeling vetorett i alle saker. Dvs. et tiltak som er ønsket av lokale interesser eller nasjonale hensyn, kan ikke gjennomføres uten at Miljøverndepartementet/fylkesmannen samtykker. En annen konsekvens er at tiltak som berører flere kommuner må ha godkjenning fra alle kommuner, og ev innsigelser fra fylkesmann eller berørte myndigheter må ikke være tatt til følge av MD. Dvs. regelen om minste felles multiplum gjelder for tiltak som kan gjennomføres. NVE tviler på om en slik ordning er effektiv og rasjonell for å fremme utvikling og næringsinteresser. Ordningen gir også et skinn av lokal kommunal bestemmelsesrett. Den vil ikke være reell så lenge innsigelsesinstituttet ligger til fylkesmannen/Miljøverndepartementet, og disse kan overprøve alle planvedtak i kommunene.

Dersom kommunene alene skal styre tiltak i vassdrag, vil dette også føre til økt fare for at en rekke tiltak som overordnet myndighet anser som uønskede blir realisert. Et typisk eksempel vil være små kraftverk i vassdrag som er vernet mot kraftutbygging. Det er i dag et stort lokalt press for å få bygget små kraftverk. Dette kan føre til at de vassdragsverdier Stortinget har ansett det viktig å sikre for fremtidige generasjoner vil bli uthult gjennom lokale vedtak. Vi viser i denne sammenheng til den utviklingen vi har sett på strandplansiden.

### **2.3.2 Andre vassdragstiltak – vannressursloven**

Dette omfatter i hovedsak konsesjonspliktige og konsesjonsfrie mindre inngrep i vassdrag og uttak av vann til ulike formål inkludert mikro-/mini- og småkraftverk.

Dersom tiltaket ikke automatisk er konsesjonspliktig, avgjøres konsesjonsplikten av NVE etter konsultasjon med kommunen og fylkesmannen. Avgjørelse om konsesjonsplikt kan påklages til OED.

Konsesjonsfrie tiltak i vassdrag behandles i dag primært etter pbl, mens konsesjonspliktige tiltak i stor grad behandles etter vassdragslovgivningen alene. Eventuelle tilpasninger til arealplanen gjøres i ettertid. Dersom en kommune i dag ønsker reguleringsplan, kan tiltaket bare gjennomføres dersom det er overensstemmelse mellom reguleringsplan og arealdisponeringsplan etter konsesjonsvilkårene. Ved uenighet mellom NVE og kommunen(e) har NVE anledning til fremme innsigelse/påklage vedtaket, mens kommunen(e) kan påklage konsesjonsvedtaket. Etter vår erfaring er de fleste kommuner fornøyd med behandling etter vassdragslovgivningen alene og ca 80 % av sakene blir behandlet på denne måten. Krav fra kommunene blir innarbeidet i NVEs planer dersom de er rimelige og har saklig sammenheng med de skader og ulemper tiltaket kan medføre. Både kommunen, tiltakshaver og NVE sparer ressurser.

Enkelte kommuner har forsøkt å bruke pbl for å oppnå fordeler som ikke har noen saklig sammenheng med vassdragstiltaket. Det kan være tiltak som opparbeiding av veier, parkerings- og idrettsanlegg som ikke har noen tilknytning til vassdragstiltaket og ligger i andre deler av kommunen. Slike saker blir vanligvis påklagd av tiltakshaver som vanligvis får medhold, men dette fører til forsinket fremdrift og betydelig merarbeid for alle parter. Det vises til vedlagt eksempel fra ombygging av Vinsterdammen i Øystre Slidre, der kommunen satte en rekke vilkår for å dispensere fra arealdelen av kommuneplanen.

### 3. Andre kommentarer til lovutkastet, herunder til de enkelte lovbestemmelser

#### 3.1 Kommentarer til anvendt lovteknikk, samt kommentarer som er felles for flere av lovbestemmelsene

##### **3.1.1 Lovtekst med svakt presisjonsnivå**

Viktige krav til en lov er at den inneholder bestemmelser av lovs innhold, dvs bestemmelser om plikter og rettigheter, og at disse er eksplisitte og entydige. Foreliggende utkast er imidlertid i stor grad av veiledende art og formidler forventninger. Særlig tydelig er dette i § 1-4 som i sin helhet uttrykker ønskemål og ikke har etterprøvbare krav. Lovteksten preges generelt av intensjoner og mål snarere enn konkrete plikter og rettigheter. Dette gjelder bl a § 6-1 "i nødvendig utstrekning", § 6-4 "rett og plikt til å delta", § 6-7 "nødvendige tiltak", § 7-6 "partene bør inngå avtale" og § 9-1 "Kommuneplanen bør i alminnelighet omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen". Ikke alle rammer for planarbeid kan være helt presise, men her synes svært mye av lovformuleringene å være av veiledende og normativ art.

Lovutkastet gir mange forskriftshjemler (16), som dels gir Miljøverndepartement, dels Kongen kompetanse. Hjemlene er svært runde og vide. NVE ser ikke behovet og mener at alle forskriftshjemlene, særlig slik de er utformet, skaper usikkerhet om hvordan loven vil bli praktisert og er med på å understreke de uoversiktlige administrative og økonomiske konsekvensene.

##### **3.1.2 Prosesslov – eller lov med materielle bestemmelser**

Slik utkastet nå foreligger er det en sammenblanding av en generell prosesslov og lov med materielt innhold. Det materielle innholdet kan eksemplifiseres med sitat fra § 1-1 (lovens formålparagraf): "*Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnlaget for samisk kultur.*"

NVE mener pbl bør være en rendyrket prosesslov der verdiaspektet overlates til sektorlovgivningen. Lovforslaget innebærer en prioritering av én sektorinteresse i arealspørsmål der andre sektorinteresser ikke får en tilsvarende behandling og prioritering. Dette er særlig uheldig når utvalget også ønsker å utvikle plan- og bygningsloven til å bli den enerådende lov i arealspørsmål. En helt klar forutsetning for sistnevnte forslag burde være at pbl kun skal være en prosesslov.



### 3.1.3 Ny planlov: ren arealdisponeringslov el lov som regulerer også annet?

Som tidligere påpekt mener NVE det er viktig at pbl forblir en ren prosesslov og at den i hovedsak skal regulere arealutnyttelse. Utvalgets forslag går ikke i denne retning, da den tvert imot har flere materiellrettslige regler og legger opp til å regulere all annen samfunnsaktivitet i tillegg til arealutnyttelse. Det foreslås at kommunene gis adgang til å gi bestemmelser i tilknytning til kommuneplanens arealdel og områdeplan som strekker seg langt inn på sektorlovgivningens område.

## 3.2 Kommentarer til særskilte paragrafer i forslaget

### § 1-1 Lovens formål

NVE antar at flertallets forslag vil kunne gjøre det vanskelig å fatte en balansert beslutning der alle samfunnets mål er vurdert. I tillegg vil forslaget kunne gi mindre motiv til planlegging for kommuner og aktører som primært er opptatt av de øvrige interesser.

Vi støttet utvalgsmedlemmet Toven som i sin særmerknad på side 243 i utredningen uttaler at det er uheldig med en kasuistisk oppramsing av enkelthensyn i en formålsbestemmelse. Det bør uansett fremgå av formålsbestemmelsen at loven primært skal være en prosesslov. Se for øvrig vår kommentar under punkt 3.1.2.

### § 1-2 Lovens saklige virkeområde

NVE er enig med mindretallet Tovens særmerknad på side 244 i utredningen. Det er uheldig dersom loven skal medføre generell utvidelse av kommunens myndighet inn på områder som i dag tilligger sektormyndigheter.

### § 1 – 4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

NVE slutter seg til utvalgsmedlem Tovens kommentarer til denne bestemmelsen.

### § 1 – 6 Ansvar for planlegging

Utvalget foreslår lovfestet plikt for offentlige organer til å delta i planlegging som berører deres virkeområde, egne planer og vedtak. Slik deltakelse vil medføre bruk av svært mye ressurser. Slik ressursituasjonen i dag er for statlig sektor og de politiske signaler som gis om dette, kan ikke NVE se at dette forslaget skal kunne gjennomføres.

### § 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Lovutkastet klargjør planmyndighetens ansvar for å påse at det er foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet (§ 1-10). Dette er positivt med tanke på flom- og rasfare. Men det forutsetter at planmyndigheten både har kompetanse og vilje til å følge opp utredningene i den praktiske forvaltningen. Som nevnt ovenfor mangler dette i de aller fleste kommunene.

### § 2 – 5 Regionalt planforum

Regionalt planforum foreslås lovfestet og det stiller NVE seg positive til.

### § 3 – 1 Kart og stedfestet informasjon

Staten pålegges å stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Det er uklart om dette skal gjøres vederlagsfritt. Det står videre i samme paragraf (fjerde ledd):

”Fagmyndigheter på sentralt, regionalt og kommunalt nivå som ivaretar arealinteresser skal tilrettelegge kartfestet informasjon slik at den er lett tilgjengelig for plan- og byggesaksprosessen.”

Det er uklart hvor langt denne bestemmelsen kan brukes for å kreve tilrettelagte data f. eks. hydrologiske (vederlagsfritt?) som kommunen trenger i sin planlegging. Forarbeidene gir få holdepunkter for en konklusjon.

### Kap 4 Statlige planretningslinjer

Lovutvalget har kuttet ut dagens distinksjoner med hensyn til den rettslige status for innholdet i rikspolitiske retningslinjer.

Statlige myndigheter skal i dag legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning til planlegging og enkeltsaksbehandling etter pbl. Ved behandling av saker i medhold at sektorlovgivningen heter det at statlige myndigheter *”bør bruke retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir”*.

Vi er av den oppfatning at dagens status og praktisering av RPR må videreføres for statlige planretningslinjer.

### Bebyggelseplan sløyfes som planform

Uansett hvor mange plannivåer man har, vil det også i fremtiden være behov for å utarbeide planer med samme detaljeringsgrad som bebyggelsesplaner. NVE er derfor tvilende til at forslaget i praksis vil innebære noen forenkling.

### Kap. 6 Planlegging på fylkesnivå

Det er foreslått at fylkesplanen er den overordnede planen, og at alle andre planer må være i samsvar med den. Fylkesplanen og fylkeskommunen skal samordne alle kommuner ev flere fylker og alle sektorinteresser. Lovutkastet hjemler adgang til å vedta rettslig bindende fylkesdelplaner. Samtidig presiserer utvalget at fylkeskommunen ikke skal være noen overkommune. Før Bondevik (II) regjeringen tiltrådte var det på gang en overflytting av fylkesmannens miljøvernavdeling til fylkeskommunen. Denne ble stoppet/utsatt. Fylkenes kulturmyndigheter er allerede etablert innen fylkeskommunen. Med slike tilknytninger til Miljøverndepartementet og en slik bindende fylkesplan tror vi at fylkeskommunen nødvendigvis må fungere som en overkommune selv om fylkeskommunene er politisk styrt av representanter valgt lokalt.

NVE tror at ambisjonene om at alt og alle skal samordnes medfører at resultatet blir lite og ingenting. Igjen gjelder at kun planer som oppfyller minste felles multiplum kan gjennomføres. Vi tror også at et slikt system blir for rigid, og vil drepe initiativ som krever raske endringer og gjennomføringer.

For vannkraftprosjekter har vi Samlet Plan som en overordnet plan. Vi ser heller for oss at den har formell status f. eks som RPR, og er førende/bindende for lokale planer.

NVE mener at fylkeskommunens rolle i plansaker bør tones ned. Utvalgets forslag vil i praksis medføre at fylkeskommunen vil få rollen som overkommune. Forslaget om bindende fylkesplan som omfatter alle sektorer vil virke svært rigid, og hemmende for tiltak som springer ut av nytenkning/kreativitet og som krever rask gjennomføring. Dette kan også gjelde næringstiltak generelt. Det er uklart om gjennomføring av akutte tiltak som er nødvendige for å sikre mot skader/ulykker må avklares i plansystemet før gjennomføring. Det kan gjelde flom-/rassikring og sikkerhetsmessig utbedring av dammer.

For øvrig er vi enige med mindretallet Tovens særmerknad på s. 120 – 121 når det gjelder fylkesplanleggingen.

#### §§ 9-9 og 11-5

Flertallet går i begge bestemmelsene inn for at kommunen gis adgang til å komme med detaljerte bestemmelser på sektormyndighetens område. NVE støtter dissensene til mindretallet Toven og er enig i hennes begrunnelser.

#### LNF-områder og hensynssoner

LNF omfatter 80 % av arealene og gir en viss fleksibilitet for nødvendige endringer i arealbruken. Utvalget synes å åpne for underkategorier innen det som i dag er en samlet kategori. På denne måten vil en kunne etablere de facto vern av store arealer, uten en forutgående verneprosess og uten erstatninger til de som berøres. Fastsetting av hensynssoner under plankategorier kan likedan fungere som verneplaner uten verneprosess.

Vern er et viktig arealformål som vil måtte etableres i større omfang framover. Vi er imidlertid skeptiske til å gi hjemler for vern som ikke er klare i sitt formål og som ikke sikrer åpne prosesser og avklaring av konsekvenser for alle berørte. På denne bakgrunn bør en ikke innføre underkategorier under LNF eller hensynssoner. Sistnevnte er også generelt uklar og unødvendig kategori.

#### § 10-4 Vedtak av kommuneplan

Utvalget foreslår at kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel ikke skal kunne påklages og at detaljplan ikke skal kunne vedtas i strid med kommuneplan. Konesjonsvedtak skal ikke kunne fattes i strid med plan. Konsekvensen av dette blir at også den reelle klageadgangen på trasevalg for kraftledninger faller bort. Dette innebærer at det bare er kommunen selv og forvaltningsorganer med innsigelseskompetanse som har reell innflytelse på trasevalget. Dersom ekspropriasjon gjennomføres ihht. oreigningsloven, vil imidlertid ekspropriasjonsvedtaket kunne påklages. Begrunnelsen for en slik klage vil måtte være at ekspropriasjonsvedtak er fattet i strid med betingelsene for å kunne gi det. Så lenge trasevalget da ikke kan overprøves fjernes etter det vi kan se realiteten også i denne klageadgangen. Klageadgang er viktig for medvirkning og demokratiske prosesser. Dersom utvalget har ønsket å fjerne klageadgangen burde dette vært omtalt i utredningen.

#### kap 15 Samordnet vannplanlegging

Av utvalgets flertall foreslås et eget kapittel (kap 15) om samordnet vannplanlegging. Hensikten med kapitlet er at det skal legge det nødvendige institusjonelle grunnlaget for iverksetting av direktivet.

NVE vil bemerke at Norge allerede har de lovhjemler som er nødvendige for å følge opp direktivet, ytterligere lovtilpasning kan vurderes om ønskelig. Bl.a har vannressursloven en rekke hjemler for å følge opp direktivet, herunder adgangen til å sette miljømål.

Det er pr dags dato ikke avklart hvilke myndigheter som skal ha det nasjonale og regionale koordineringsansvaret etter direktivet, ei heller inndelingen i vannregioner. Dette skal avgjøres i en separat prosess. Ansvarsplassering og regioninndeling må avklares før man vurderer hvordan lovverket skal tilpasses. På denne bakgrunn mener NVE at kap 15 om samordnet vannplanlegging må utgå.

NVE er forøvrig helt uenig med utvalgets forslag om at myndigheten skal flyttes slik at kvalitetsmål normalt fastsettes gjennom planvedtak.

#### § 19 – 1 Dispensasjon:

NVE mener at man i evt ny lov viderefører uttrykket “særlige grunner” i 1 ledd, da dette er et innarbeidet uttrykk.

Det bør i lovteksten være en nærmere presisering av hvilken del av vurderingen som må anses som fritt forvaltningsskjønn, og hvilken del som er rettsanvendelse.

NVEs erfaring med bruk av dispensasjonsbestemmelsen i dag er at praktiseringen er svært forskjellig fra kommune til kommunene. Enkelte kommuner/fylkesmannsembeter er av den oppfatning at det ikke er rettslig adgang til å bruke dispensasjonsbestemmelsen med den begrunnelse at tiltaket har vært gjennom en konsesjonsprosess som også har ivarett de hensyn en reguleringsplanprosess skal ivareta.

I utredningen drøftes bare samordning til plan- og bygningsloven, ikke den omvendte modell der planbehandling kan erstattes av behandling etter sektorlov. Samtidig gjøres det klart at dispensasjonsadgangen etter eksisterende planlov skal innskrenkes. Effektiviseringsgevinsten kan da bare oppnås ved å la sektorlovgivningen bli liggende ubrukt. En slik ensidig overflytting av myndighet til planmyndigheten kan ikke aksepteres. Samordning begge veier må utredes.

NVE mener at § 19-1 bør inneha en ordlyd tilsvarende vannressursloven § 20, dvs at det klargjøres at konsesjon kan begrunne unntak fra plan / plankrav.

#### § 26 i dagens pbl foreslås fjernet

NVE er imot flertallets forslag som går ut på å kutte ut nåværende § 26 i pbl. Denne bestemmelsen kom inn i pbl i forbindelse med at vannressursloven ble vedtatt i år 2000. Paragrafen innebærer at planmyndigheten ikke har anledning til å fastsette bestemmelser om vannføring og vannstand. Dette er et sektoranliggende, og etter NVEs oppfatning ikke noe som planmyndighetene bør håndtere. § 26 er tatt ut, uten at dette er begrunnet nærmere.

#### Forslag til ny § 25 a i vannressursloven:

Vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter pbl §§ 9-6, 11-2 eller 12-2.

Et vedtak etter vannressursloven eller en konsesjon vil etter forslaget ikke være gyldig dersom den ikke er i tråd med gjeldende arealplan. I praksis må det derfor etter forslaget alltid foretas en (om)regulering før et konsesjonsgitt tiltak igangsettes. Dette vil føre til en konsekvent dobbeltbehandling av alle saker. Den praksis som nå i stor utstrekning blir brukt med at planbehandling etter pbl ikke trengs dersom det er akseptert av kommunen (dispensasjon fra pbl), vil ikke lenger vil være mulig dersom utvalgets forslag blir vedtatt. Kommunen har vanligvis liten kompetanse i slike saker. Det kan vise seg ved at man regulerer steinbrudd på steder med for dårlig steinkvalitet, bebyggelse på flomutsatte områder etc. Det har videre vist seg å være et problem at kommunen ofte stiller ulike krav avhengig av hvem som er tiltakshaver, for eksempel får en lokal (kraft)utbygger ofte mildere behandling enn en større, utenbygds utbygger.

### 4. Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

#### 4.1 Lovutvalgets håndtering av økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser i delutredning I og konsekvenser av dette for delutredning II

I delutredning II uttaler lovutvalget: "Utvalget har fått færre tilbakemeldinger enn ventet på mer konkrete administrative og økonomiske konsekvenser på utvalgets forslag". I forrige delutredning gav utvalget uttrykk for at hvordan konsekvensene av de forskjellige forslagene ble vurdert av høringsinstansene, ville ha stor betydning for hvilke forslag utvalget vil fremme i sin endelige utredning.

NVE gav i forrige høringsrunde uttrykk for at utvalgets gjennomgang av administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser da var mangelfull og at konsekvensene av flere viktige forslag nærmest var fraværende. Etter vårt syn var det derfor vanskelig for høringsinstansene å uttale seg til viktige spørsmål i utredningen og særlig det å skulle vurdere nettopp økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser. Vi påpekte at det for høringsinstansene ville være problematisk selv å skulle vurdere konsekvensene, fordi de skisserte løsningene var så vage. Ut fra dette er det etter NVEs oppfatning svært naturlig at det har kommet få høringsuttalelser vedrørende konsekvenser.

#### 4.2 Rapporten "Konsekvenser av planlovutvalgets foreløpige forslag":

Utvalget viser til at man engasjerte en uavhengig faglig vurdering for å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser. Rapporten er imidlertid unntatt offentlighet. Dette er uheldig og lite i tråd med prinsipper om åpenhet og medvirkning som utvalget selv fremhever er svært viktig i en planprosess. Disse hensyn er selvsagt minst like viktige i en lovprosess. NVE kan ikke se hvilke hensyn som taler for å unnta rapporten fra offentlighet. For høringsinstansene hadde det selvsagt vært en klar fordel å ha anledning til å se rapporten, ikke bare måtte forholde seg til utvalgets utvalgte referat.

#### 4.3 NVEs oppfatning vedrørende økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslag i delutredning II

Som NVE tidligere har uttalt, mener vi at dagens pbl hovedsakelig fungerer tilfredsstillende. Vi er av den oppfatning at man isteden for å lage en helt ny lov, der man innfører ny lovstruktur, nye plantyper, ny arbeidsdeling, en rekke nye begreper etc, heller burde foretatt noen justeringer av den eksisterende loven. I de tilfeller der loven ikke fungerer så godt skyldes det etter vårt syn vel så mye den praktiske virkelighet som selve lovtteksten. Ved praktiseringen av loven har man imidlertid stort sett funnet tilfredsstillende løsninger.

Mandatets krav om effektivisering og forenkling: I mandatet står det bl.a: "Det forutsettes at forslag som fremmes skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven." NVE stiller seg tvilende til om lovforslaget oppfyller dette. Forslaget vil etter vårt syn innebære betydelig økt behov for økonomiske ressurser, både for utbyggere og myndighetene. Det kan se ut som både utvalget selv og utredningsgruppen er enig i dette:

Jfr utvalget er hovedkonklusjonen til utredningsgruppen at endringsforslagene har usikker samfunnsøkonomisk verdi. Utredningsgruppen gir videre uttrykk for at effektene for konflikthåndtering og ressursbruk forventes å være negative selv om enkeltelementer kan trekke i positiv retning. Utvalget uttaler selv på s 227 i NOUen at "*De samfunnsøkonomiske konsekvensene av utvalgets forslag, sett i forhold til dagens lov, vil være meget sammensatte og usikre*". NVE synes det er noe underlig at utvalget har fremmet en ny lov, med nytt plansystem og plantyper, nye begreper, overgangsregler etc., når utvalget selv er av den oppfatningen at de samfunnsmessige konsekvensene av forslaget er "meget usikre".

Utredningsgruppen oppstiller (jfr NOU`en) følgende to hovedeffekter av lovforslaget som begge vil kreve økt ressursinnsats:

- Konsistent planhierarki med bindinger
- Strammere regler for saksbehandling og krav til dokumentasjon

Lovutvalget uttaler at de ikke er uenige i at forslaget deres forutsetter at det settes inn mer ressurser i planleggingen, og at kostnadene dermed økes. Er dette i tråd med mandatets krav til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven? Alle de senere regjeringer har vært opptatt av at lovverket og byråkratiske prosesser bør forenkles. Lovforslaget vil etter NVEs syn virke motsatt.

Utvalget legger fram et forslag som innebærer omfattende endring i forhold til dagens lovverk. Dette medfører behov for opplæring av svært mange, både private og på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Resultatet av dette vil være økte økonomiske og menneskelige kostnader og innebære dårligere framdrift i plansaker. Det helt nye regelverk som foreslås krever grunnleggende opplæring av alle aktører. Det må dessuten antas å gi stor usikkerhet i alt planarbeid i en lang periode, uten at regelverket gir vesentlige nye virkemidler.

Forflytning av ansvar: NVE slutter seg til det syn mindretallet Toven gir uttrykk for på s 237, der hun uttaler: "Hovedfokus har vært på å utvikle regelverk som gir sterkere styringsmuligheter, og forskyvning av myndighet fra sektorer til planmyndigheten" (vår understrekning). Slik myndighetsforskyvning er så langt NVE kan se, ikke nevnt som et mål i mandatet.

De viktigste administrative konsekvensene av forslaget er etter vårt syn forflytning av behandlingsansvar fra statlige sektorer til kommunene, samt forflytning av ansvar fra fagdepartement (som konsesjonsmyndighet) til Miljøverndepartementet (som øverste planmyndighet).

Det synes heller ikke som at utvalget fullt ut anerkjenner Stortingets myndighet i konsesjonssaker, idet utvalget etter vårt syn ensidig fokuserer på viktigheten av å legge ansvar til kommunale folkevalgte organer. Forslagene begrunnes nettopp med at folkevalgte skal ha ansvar.

Dersom man ønsker å flytte myndighet fra sektorer til et plandepartement, må forutsetningen være at vedkommende departement er et "rent" plandepartement og ikke samtidig har ansvar for andre forvaltningsområder. Dersom slik myndighetsoverføring skal bli gjennomført, krever dette derfor at det opprettes et nytt plandepartement med evt underliggende direktorater og at planloven er en ren prosesslov.

Endringer relatert til samordning med hovedfokus på lovforslaget om at konsesjon må være i samsvar med plan og at plan skal kunne erstatte vedtak etter særlov: Etter NVEs syn har utvalget i alt for liten grad vurdert og tatt inn over seg konsekvensene av samordning mellom pbl og særlovgivning.

Utvalget gir selv uttrykk for at forslaget om at flere sektorhensyn koples til og eventuelt bygges inn i planene vil måtte medføre økte ressurser både hos planmyndighetene og fagmyndighetene. Dette er NVE helt enig i. Utvalget hevder videre at en samordning i plansystemet vil kunne innebære en vesentlig forenkling og effektivisering sett fra utbyggers side. Bransjen innen både energi- og kraftutbygging har overfor NVE gitt uttrykk for at lovforslagene vil ha motsatt effekt.

Forslaget til utvalgets flertall om at plan skal kunne erstatte vedtak etter særlov, subsidiært samkjøring av saksbehandling, slik at saksbehandling etter sektorlover skal inkluderes i planprosessen etter pbl, innebærer betydelig økt arbeidsbelastning og ansvar for kommunene. Det er klart at kommunene i dag verken har kapasitet eller kompetanse til å overta disse arbeidsområdene. Ut fra den utvikling det har vært de siste årene og de signaler som stadig blir gitt av Stortinget synes det åpenbart at kommunene ikke vil få de nødvendige ressurser til å kunne mestre sine nye oppgaver. Det er neppe heller samfunnsmessig rasjonelt å bygge opp så mye spisskompetanse i de enkelte kommuner som forslaget krever. Et annet spørsmål er om kommunene ønsker å overta sektormyndighetenes oppgaver slik utvalget foreslår.

Kommunen kan gjennom plan gi tillatelse til tiltak som ut fra nasjonale hensyn ikke er ønskelige, slik som utbygging i flom- og rasfarlige områder, lokale kraftverk i vernede vassdrag etc. Statlig myndighet må i slike tilfelle ev. fremme innsigelse/påklage vedtak. Dersom en kommune motsetter seg en nødvendig sikring av en dam, kan det bli nødvendig med en statlig plan. Vi frykter bl.a. at lovutkastet vil forverre de sikkerhetsmessige forholdene knyttet til disponeringen av de vassdragsnære områdene. Det vil være en ressurskrevende prosess å komme frem til enighet når fagmyndigheten mener det er nødvendig med en annen arealdisponering enn kommunen. Både statlig plan og innsigelsessystemet vil innebære økt tidsforbruk og økte kostnader.

Etter vårt syn gir forslaget mindre forutsigbarhet, økt byråkratisering og økt arbeidsmengde i behandlingen av energi- og vassdragssaker. Dette skyldes økt grad av dobbeltbehandling etter ulike lovverk bl.a. fordi dispensasjonsadgangen som i dag er mye brukt, helt eller langt på vei vil falle bort. Plan som fullt ut erstatter behandling/tillatelser etter særlover er ikke akseptabelt med mindre NVE/OED blir planmyndighet for vannkraft/energi-saker.

NVE mener at dagens ordning med behandling etter særlover/konsesjon fungerer akseptabelt fordi kommunene som oftest ikke krever planbehandling. KU bør som nå være en integrert del av særlovsbehandlingen med NVE som ansvarlig myndighet. Ordningen kan forbedres ved å bestemme at konsesjon alltid går foran plan etter PBL.

Nye plantyper og innholdet i dem: Utvalget hevder at systemet forenkles ved at de tre plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes av to nye plantyper: områdeplan og detaljplan. Kommuneplanens arealdel beholdes og vil være overordnet disse nye plantypene. Resultatet blir dermed at det fortsatt er tre plannivåer, og etter vårt syn ingen forenkling.

Nye plantyper, arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer skaper et system som etter vår mening er mer sammensatt ikke bare i selve loven, men også i den praktiske anvendelse av loven.

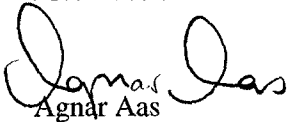
Innføring av rettslig bindende fylkesdelplan innebærer at vi får en ny plantype og et nytt plannivå som har rettsvirkning. Forslaget vil bl.a. redusere kommunenes innflytelse og vanskeliggjøre arbeidet for statlige myndigheter. Dette medfører økt ressursbehov både på kommunalt og statlig nivå.

Lovfestet plikt for statlige og fylkeskommunale myndigheter til å delta i planprosessene medfører at disse må sette inn store ressurser på arealplanlegging. Det vil medføre en betydelig reise- og møtevirksomhet. Med den ressursituasjonen som er i dag innen statlig og fylkeskommunal sektor og utviklingen av dem, kan ikke NVE se at dette forslaget er gjennomførbart.


Standardisering av planprosessen kunne i teorien innebære effektivisering. Standardisering er imidlertid avhengig av økte krav til utredninger og prosess, dermed vil dette etter vårt syn i praksis heller medføre økt ressursbruk.

KU av alle planer skal etter utvalgets syn medføre raskere og mer effektiv saksbehandling. Vår erfaring er at KU innebærer at flere problemstillinger reises, flere konflikter oppstår, og at saksbehandling blir mer ressurskrevende. Utvalget beskriver forslaget som at to prosesser nå slås sammen. Dette medfører ikke riktighet, da det etter dagens system ikke er KU av planer.

Med hilsen

  
Agnar Aas

Vassdrags- og energidirektør

  
Kjell Otto Bjørnå  
avdelingsdirektør

Vedlegg: 1

Kopi: Olje- og energidepartementet