



DET KONGELIGE  
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

MILJØVERNDEPARTEMENTET	
SAK.NR.:	DATO:
2003/443-375	16/203
	Skannet

Deres ref

Vår ref  
OED 99/79 EV WL

Dato

15 DES 2003

**Høring - NOU 2003:14 (Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven)**

I

**Innledning**

Det vises til Miljøverndepartementets brev av 20.05.03. Det er tidligere avgitt deluttalelse til utvalgets forslag til nye regler om innsigelse og klage og konsekvensutredningsbestemmelser ved Olje- og energidepartementets brev av 22.09.03.

Olje- og energidepartementet avga høringsuttalelse til første delutredning i brev av 24.08.01. Departementet kan ikke se at utvalget har tatt hensyn til noen av de merknadene som ble avgitt den gang i sitt arbeid med annen delutredning. Merknadene til annen delutredning bygger derfor i stor grad på de samme synspunkter som ble fremmet i denne første uttalelsen med en rekke utdypninger.

En ny planlov i samsvar med utvalgsflertallets forslag antas å ville få stor betydning for energi- og vassdragssektoren. Olje- og energidepartementet vil under punkt I kommentere de mer overordnede spørsmål. Under punkt II gis konkrete kommentarer til formuleringer i utredningen og lovforslaget.

## II

### Generelle overordnede kommentarer

#### 1. *Rollefordeling og ansvar*

Stortinget har forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor petroleums- og vassdragssektoren. En slik overordnet styring har vært ansett som nødvendig for å sikre viktige nasjonale interesser som effektiv ressursutnyttelse, sikker energiforsyning, sikkerhet langs vassdrag og ved vassdragsanlegg og vern av verdifull vassdragsnatur. Ivaretagelse av disse hensynene setter også strenge krav til aktørenes og myndighetenes kompetanse. Typisk for tiltak innen energi- og vassdragssektoren er også at de strekker seg over administrative inndelingsgrenser, og at nytten og skaden av tiltakene ikke alltid gjør seg gjeldende samme sted. I tillegg skal energi- og vassdragsanlegg, selv om de i utgangspunktet kun har lokale virkninger, innpasses i et kraftsystem hvor det på grunn av kraftsystemets virkemåte er nødvendig å sikre overordnede statlige hensyn, hva enten det gjelder tekniske løsninger, miljø eller mer allmenne energipolitiske vurderinger og virkemidler. Virkemidlene i energi- og vassdragslovgivningen og Stortingets planverktøy Samlet plan og Verneplan er spesialtilpasset for å ivareta disse hensynene.

En sikker kraftforsyning er en overordnet forutsetning for velferd og verdiskaping. I et moderne samfunn må kraftsystemet fungere optimalt. Energi- og vassdragslovgivningen er grunnlaget for sektorens virksomhet.

Petroleumsvirksomheten utgjør en viktig del av norsk økonomi og har i stor grad bidratt til utviklingen av det norske velferdssamfunnet. Sektoren er en betydelig bidragsyter til statens inntekter og gjennom petroleumsinvesteringene har sektoren også stor direkte innvirkning på aktivitetsnivået i fastlands-Norge. Det er sentralt for sektorens fremtid at det legges til rette for at petroleumsressursene kan utnyttes på mest mulig effektiv måte. Petroleumslovens virkeområde omfatter all petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder utnyttelse av utvunnet petroleum når slik utnyttelse er nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum. Teknologit utviklingen innenfor petroleumsvirksomheten fører til at industrien i økende grad legger store deler av virksomheten på land. Det er således stadig flere landanlegg som er omfattet både av plan- og bygningsloven og petroleumsloven.

Plan- og bygningsloven vil, ut fra sin målsetting om å være et sektorovergripende redskap for å virkeliggjøre alle viktige økonomiske, miljømessige, sosiale og kulturelle samfunnsoppgaver, i stor grad overlape sektorlovverket. Etter Olje- og energidepartementets syn må det trekkes en klar grense mellom virkeområdet for plan- og bygningsloven og sektorlovverket. En slik grense må demme opp for unødvendig dobbeltbehandling og sikre et tilstrekkelig stort spillerom for petroleums-, energi- og vassdragsmyndighetene til å ivareta de særlige hensyn som disse sektorene er satt til å

ivareta, samtidig som det kan gis spillerom for lokale og regionale løsninger på områder og for tiltak som er av utelukkende lokal karakter.

Etter Olje- og energidepartementets syn er det uakseptabelt å svekke det godt innarbeidede og i hovedsak velfungerende styringsverktøyet som finnes på petroleums-, energi- og vassdragssektoren ved å overføre mer og mer til behandling etter plan- og bygningsloven. Det bør heller søkes å gjøre nødvendige og balanserte forbedringer i gjeldende lov tilpasset det styringsverktøy som allerede virker innenfor de forskjellige sektorer.

## ***2. Hovedinnvendinger til lovforslaget***

Olje- og energidepartementet har til dels store innvendinger til utredningen som grunnlag for en helt ny lov. Innvendingene retter seg både mot innhold og struktur i utredningen og mot prosessen i utvalget.

Av utvalgets mandat og formålsbestemmelsen fremgår at viktige hensyn bak lovforslaget er å sikre bærekraftig utvikling, økt sysselsetting og bedre levevilkår. Det er videre uttalt at loven skal sikre forenkling, effektivisering, krav til fremdrift og medvirkning. Sentralt er også målsetningen om bedre lovsamordning og lovteknisk oppbygging.

Det er etter Olje- og energidepartementets syn svært usikkert om lovforslaget er egnet til å innfri disse målsetningene. Målsetningene om bærekraftig utvikling, økt sysselsetting og bedre levevilkår vil uansett ligge som avveiningshensyn innenfor all forvaltning. Heller ikke de øvrige målsetningene synes å følges opp av klare virkemidler i lovforslaget.

Når det gjelder målsetningen om forenkling og effektivisering, ser Olje- og energidepartementet tvert imot stor fare for at lovforslaget vil medføre mer komplekse prosesser og behov for betydelig økte ressurser på bekostning av andre viktige samfunnsoppgaver. Lovforslaget inneholder en rekke nye plantyper, kategorier og begreper som vil kreve betydelige ressurser blant annet til opplæring og omskolering. I en overgangsfase må det også forventes stor usikkerhet og svakere framdrift i planarbeidet.

Bedre samordning mellom plan og sektorlov har vært et sentralt tema i utvalgsarbeidet. Samordning skal redusere omfanget av dobbeltbehandling der det kreves tillatelse etter flere lovverk. Olje- og energidepartementet er i utgangspunktet positiv til forslag som kan redusere disse tosporede systemene, men kan ikke se at forslaget gir noen besparelser i så måte, snarere tvert imot. En utvidelse av planlovens virkeområde kombinert med en innskrenket adgang til å dispensere fra plankravet vil i utgangspunktet øke antall prosesser. Besparelsen skal utelukkende ligge i å unnta flere saker fra behandling etter sektorlov. En slik ensidig overføring av myndighet fra

sektorlovverket som er etablert for å ivareta nasjonale, overordnede interesser og ansvar på energi- og vassdragsområdet kan ikke aksepteres av Olje- og energidepartementet. Det gjøres nærmere rede for departementets forslag til løsning på disse spørsmålene nedenfor i punkt 3.

I et perspektiv der mer og mer skal avgjøres etter en ny planlov, ser Olje- og energidepartementet også en fare for svekkelse av kravene til forutsigbarhet og likebehandling. Kriteriene i planloven er generelt sett vagere enn i sektorlover. Selv om fagmyndigheter skal trekkes inn i planprosessen, vil avgjørelsene i større grad skje ut fra en lokal eller regional hensiktsmessighetsvurdering med fare for svekket ivaretagelse av nasjonale hensyn og interesser også i saker der dette er av avgjørende viktighet.

Det kan i denne sammenheng påpekes at EØS-regelverket stiller krav til at etablering av ny kapasitet innen kraftproduksjon og overføring *skal* skje på grunnlag av en konsesjonsprosedyre som skal gjennomføres i tråd med objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier og vilkår.

EØS-regelverket begrenser samtidig adgangen til å utøve skjønn med hensyn til om konsesjon skal gis og hvilke vilkår det er adgang til å oppstille. Etter Olje- og energidepartementets vurdering gjelder disse kravene så vel for konsesjoner etter sektorlovgivningen som for kommunal planbehandling av energi- og vassdragstiltak gjennom plan- og bygningsloven.

For å imøtekomme slike krav må lovgivningen i mye større grad på forhånd klargjøre både kriteriene det legges vekt på for å få tillatelse gjennom planvedtak eller konsesjon, samt hvilke vilkår konsesjonsmyndigheten eller planmyndigheten kan stille for tillatelsene. Disse kravene er i dag oppfylt for så vidt gjelder sektorlovgivningen på energi- og vassdragssektoren. Olje- og energidepartementet stiller imidlertid spørsmål ved om en kommunal planbehandling av tiltak gjennom planlovutvalgets forslag til ny lov er i tråd med generelle EØS-rettslige prinsipper om forutberegnelighet og likebehandling av aktører med hensyn til investering innenfor energi- og vassdragssektoren.

Det er også grunn til å spørre om planprosessen alene sikrer faglig forsvarlige vedtak. Olje- og energidepartementet vil her eksempelvis peke på hensyn til miljø og sikkerhet. Det må i så fall påregnes betydelig økte kostnader i forbindelse med ressurs- og kompetanseoppbygging hos planmyndigheten, noe som synes overflødig når denne allerede finnes hos en sektormyndighet. I denne sammenheng har Olje- og energidepartementet også merket seg at utvalgets flertall på den annen side ikke ønsker å stille krav til kvalifikasjoner eller til faglig kompetanse hos kommuneplanleggere, jf. første delutredning. Dette står i sterk kontrast til utvalgets intensjoner om økt overføring av myndighet til plan- og bygningsloven på bekostning av sektorlovene.

Etter departementets syn er ikke utvalgets lovutkast på det presisjonsnivået som skal til for å kunne foreta en fortolkning av de enkelte bestemmelser. Dette gjelder for eksempel hvem som skal være ansvarlig myndighet i forhold til konsekvensutredningsbestemmelsene. Det vises til Olje- og energidepartementets høringsuttalelse av 22.09.03, samt til punkt 6 under del III i denne høringsuttalelsen. Flere av bestemmelsene er også svært omfangsrike med et skjønnsmessig innhold som best hører hjemme i motivene til loven. Et eksempel på dette er utvalgets forslag til § 1-4. Departementet vil peke på at det store antall svært vide forskriftshjemler i lovteksten gjør det meget vanskelig å få oversikt over forslaget innhold og omfang. Dette svekker forutsigbarheten av forslaget. Alvorlig er også den manglende redegjørelsen for gjeldende rett. Verken i første delutredning eller i denne endelige utredningen gis det en slik fremstilling. Det kommer derfor heller ikke tydelig nok fram hva som blir den reelle forskjellen mellom gjeldende rett og forslaget og hvilke forbedringer forslaget vil medføre. Dette gjør arbeidet med høringsuttalelsen problematisk selv for instanser som har god kjennskap til gjeldende lov, og som har fulgt med under utvalgsarbeidet.

### ***3. Olje- og energidepartementets forslag til løsning på enkelte hovedspørsmål***

I forhold til gjeldende lov har Olje- og energidepartementet tidligere hevdet at den må;

- begrenses til å være en prosesslov
- i hovedsak regulere arealutnyttelse
- ha mekanismer som sikrer mot dobbeltbehandling

Forslaget til ny lov gir ingen forbedringer i forhold til ovennevnte kulepunkter. Tvert i mot fremstår forslaget til den nye loven med et enda sterkere materiellrettslig preg med tydelig vekt på å regulere så vel areal- og ressursutnyttelse som all annen samfunnsaktivitet. Utvalgets flertall foreslår også en utvidet adgang for kommunene til å gi bestemmelser i tilknytning til kommuneplanens arealdel og områdeplan som strekker seg langt inn på sektorlovgivningens område. Her må det foretas en klarere avgrensning.

Det vises til vår uttalelse til første delutredning i brev av 24.08.01 der det heter:

”(...) Av forslaget til ny formålsbestemmelse (...) fremgår at virkeområdet nå er tenkt utvidet til å gjelde all samfunnsplanlegging. Av utredningen går det fram at planmyndigheten skal få utvidet sin kompetanse til å fastsette reguleringsbestemmelser. Spørsmålet blir da om det i det hele tatt blir noen begrensninger for lovens virkeområde. Gjennom planlegging og regulering vil kommunene kunne få et betydelig utvidet kompetanseområde på bekostning av sektorlovgivning (...)” .

**Olje- og energidepartementet forutsetter at virkeområdebestemmelsen og formålsbestemmelsen klarere avgrensninger forholdet til sektorlovgivningen. Overlapping vil gi uklare ansvars- og myndighetsforhold og vil kunne føre til at ulike myndigheter fastsetter motstridende bestemmelser om samme forhold. Det må foretas en avgrensning når det gjelder kommunens adgang til å gi bestemmelser i areal- og områdeplan om forhold som faller inn under en sektormyndighets ansvarsområde.**

Som nevnt ovenfor fremmer forslagene om samordning etter Olje- og energidepartementets syn verken målsetningene om forenkling, klargjøring eller økt effektivitet.

Samordning kan i prinsippet skje på flere måter:

1. behandling etter sektorlov erstattes av plan
2. plan erstattes av behandling etter sektorlov
3. saksbehandlingen samordnes der det kreves tillatelse etter flere lover

Utvalget har bare diskutert alternativ 1 og 3.

Olje- og energidepartementet er positiv til en samordning og ser effektiviserings- og forenklingsgevinster ved å la en plan erstatte konsesjon i en del tilfeller. Olje- og energidepartementet har imidlertid flere ganger i forkant og underveis i utredningsarbeidet påpekt at en samordning ikke nødvendigvis må innebære en samordning til plan- og bygningsloven. På energi- og vassdragssektoren finnes allerede godt innarbeidede prosesser for forsvarlig saksbehandling og godkjenning av enkelttiltak (konsesjonssystemer) som skulle tilsi at man også drøftet alternativ 2.

I utredningen er det en manglende sontring mellom plan (rammer/føringer) og tillatelse til enkelttiltak (vurderingen av enkelttiltak innenfor de gitte rammer). I utredningen heter alt "plan" også det som man normalt vil betegne som en tillatelse. Dette gjør det vanskelig å se den prinsipielle forskjellen. Olje- og energidepartementet ser behovet for overordnede planer som setter rammer for ulike typer aktivitet, men mener det må være et spillerom igjen for sektormyndigheten til å vurdere det enkelte tiltaket innenfor disse rammene.

Der det finnes egne godkjenningsordninger i sektorlovverket som sikrer en totalavveining av samfunnsmessige fordeler og ulemper basert på demokratiske prosesser, skulle en ytterligere godkjenning i form av detaljplan være overflødig og bare føre til økt byråkrati. Her burde det vært drøftet mulighet for en samordning til sektorlov. Som nevnt i vår uttalelse av 24.08.01 til første delutredning er det en forutsetning for samordning at de hensyn som de forskjellige lover ivaretar, fortsatt vil bli ivaretatt etter en samordning.

Et eksempel på lovverk som sikrer ivaretagelsen av de samme hensyn som en planprosess, er vedtak etter vannressursloven. Loven sikrer at vedtak fattes etter en bred demokratisk prosess etterfulgt av en total samfunnsmessig avveining av fordeler og ulemper. Loven kommer til anvendelse dersom tiltak kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen. Utløses først konsesjonsplikten, er det ikke bare disse skadene og ulempene som skal veies i konsesjonsvurderingen. Da skal det foretas en totalvurdering av fordeler og ulemper i forhold til både allmenne og private interesser i sin helhet.

Utvalget har ved flere anledninger påpekt behovet for å opprettholde godkjenningsordninger etter sektorlov, men har ikke vurdert effektiviseringsgevinsten ved å samordne den konkrete godkjenning av tiltaket til sektorloven. Når ønske om å opprettholde sektorvedtak suppleres med en innskrenket adgang til å dispensere fra krav om planbehandling beveger man seg i stikk motsatt retning når det gjelder hensynet til forenkling og effektivitet. Dette vil bare øke antall saker som blir gjenstand for dobbeltbehandling.

Det har vært et viktig poeng for utvalget å sikre kommunal medbestemmelse og desentralisert styring. Etter Olje- og energidepartementets syn kan dette ivaretas gjennom å gjøre kommunen til konsesjonsmyndighet etter sektorlov i en rekke saker som i det vesentlige er av lokal karakter, eventuelt at myndighet etter sektorlov delegeres til fylkesmannen. Da går kommunen eller fylkesmannen direkte inn som forvalter av sektorlovverket med de føringer og virkemidler som ligger i sektorlovverket. Slik myndighet kan delegeres etter hvert som kompetanse bygges opp.

Når det gjelder alternativ 3, om samordnet prosess, synes utvalgets flertall å mene at en obligatorisk dobbeltbehandling hvor plansak og konsesjonsbehandling samordnes tidsmessig er en hensiktsmessig løsning som gir merverdi. Olje- og energidepartementet vil påpeke at erfaringene med slik behandling tvert imot tilsier økt bruk av tid og ressurser uten noen merverdi. Hvorvidt en slik samordning er hensiktsmessig, bør derfor vurderes mer konkret for hver enkelt sektor ut fra effektivitetshensyn.

Olje- og energidepartementet vil i denne sammenheng påpeke at selv i saker hvor saksbehandlingen etter gjeldende praksis samordnes tidsmessig oppleves svekket effektivitet på grunn av trenering i saksbehandlingen samtidig som samordning normalt ikke fører til nødvendige avklaringer av motstridende interesser.

**Etter Olje- og energidepartementets syn må samordning for å gi noen reell forenkling- og effektiviseringsgevinst, innebære at det fattes vedtak etter bare ett av systemene og av en myndighet. Valg av beslutningssystem må vurderes ut fra sakens karakter f.eks om den har overordnet betydning eller er av mer lokal interesse. Myndigheten bør legges til det organ som har størst**

kompetanse og som har det overordnede ansvaret på området. Myndighet uten ansvar og kompetanse, er ikke en hensiktsmessig løsning på samme måte som ansvar uten myndighet eller virkemidler heller ikke er det. Det er et minimumskrav at det da innføres lovbestemmelser som sikrer;

- at planbehandling kan erstatte behandling etter sektorlov,
- at behandling etter sektorlov kan erstatte planbehandling,
- at kommunen eller eventuelt fylkesmannen kan gjøres til konsesjonsmyndighet etter sektorlov i tilfeller hvor et saksområde er best egnet for lokal eller regional styring og kontroll.

Når tillatelse gis ved konsesjon må konsesjonens rettslige virkninger innarbeides i de ulike planene etter plan- og bygningsloven. I tilfeller hvor konsesjonsbehandlingen etterlater handlingsrom for en kommunal behandling, kan dette kombineres gjennom en slik etterfølgende innarbeiding i plan.

Departementet vil i del III komme nærmere tilbake til samordningsspørsmål i forhold til den enkelte særlov.

#### ***4. Prosessen i utvalget***

I en rekke brev til utvalget - sist ved brev av 10.04.03 referert i utredningen - tar Olje- og energidepartementet også opp mangler ved prosessen. Det pekes på innholdsmessige feil, manglende medvirkning og kvalitetssikring av sektorbeskrivelse og overskridelse av utvalgets mandat når det foreslås vesentlige endringer i andre sektorlover.

Olje- og energidepartementet har sittet i utvalgets referansegruppe. Det har vært avholdt få møter, og referansegruppen har hatt liten påvirkningsmulighet. Det har vært avholdt to møter mellom utvalget og Olje- og energidepartementet. Olje- og energidepartementets argumenter har i liten grad avspeilet seg i utredning og lovforslag. I slutfasen ble det også foreslått omfattende endringer i energiloven og enkelte endringer av betydning i vannressursloven uten at dette ble diskutert med Olje- og energidepartementet.

#### ***5. Økonomiske og administrative konsekvenser***

Etter Olje- og energidepartementets vurdering innebærer utvalgets forslag mer omfattende planprosesser, nye oppgaver for kommunene uten tilhørende ansvar og kompetanse, og et mer komplisert regelverk. Dette vil medføre behov for større ressurser både innen den kommunale planlegging og for utbyggere.



I stedet for å forenkle og presisere et i hovedsak godt fungerende system, har utvalget foreslått et nytt system med en rekke nye plantyper, kategorier og begreper som det tar lang tid å sette seg inn i. Lovforslaget for øvrig har også en del nye regler som ikke er lett tilgjengelige og som har uklare virkninger. Det er departementets inntrykk at de elementer av forenklinger som ligger i forslaget blir mer enn oppveiet av nye omfattende forslag med tilhørende økt ressursbehov. I mandatet heter det at utvalgets arbeid "skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven". Etter Olje- og energidepartementets mening oppfyller ikke utvalgets forslag mandatet på dette punktet.

En gjennomføring av forslaget vil kreve grunnleggende opplæring og kreve store økonomiske og tidsmessige ressurser som nødvendigvis må gå på bekostning av annen ressursbruk i kommunene. Det er en forutsetning for god planlegging at planleggingsprosessen tilføres tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Slik spesialkompetanse er i dag på andre nivåer i forvaltningen enn i kommunene. I en lengre overgangsfase må en også forvente en svakere framdrift i planarbeidet som følge av usikkerhet knyttet til bruk av det nye systemet.

Utvalget foreslår at plan etter plan- og bygningsloven skal erstatte vedtak etter særlov, subsidiært at saksbehandlingen etter særlov skal inkluderes i planprosessen, og det fremmes konkrete forslag om lovendringer i en rekke sektorlover i forhold til dette. Olje- og energidepartementet mener at utvalget ikke har grunnlag for å foreslå en slik generell hovedregel fordi de økonomiske og administrative konsekvensene av et slikt forslag ikke er tilstrekkelig utredet verken for de ulike sektorene eller for samfunnet generelt.

Olje- og energidepartementet stiller seg tvilende til om kommunene har kapasitet og kompetanse til å overta disse ansvarsområdene. Erfaringen tilsier at mange kommuner føler seg mer fortrolig med at konsesjonsmyndigheten kjører en konsesjonsprosess, hvor de samme hensyn som i planbehandlingen ivaretas, og hvor kommunen er en viktig medspiller og høringspart. Dersom kommunene etter en konsesjonsbehandling mener at viktige kommunale interesser ikke er blitt ivaretatt, kan de i dag velge å utarbeide reguleringsplan eller påklage konsesjonsvedtaket, slik at det blir en avklaring på departementsnivå mellom Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet.

Utvalgets forslag innebærer at kommunenes ønske om et fleksibelt system med mulighet for avklaring kun gjennom konsesjonsbehandling vil forsvinne. Dette gir betydelige økte administrative kostnader uten påvisbar nytte. Det reises spørsmål ved om dette innebærer forenkling og effektivisering. Dersom plansystemet skal ivareta alle sektorinteresser og behandlingen av alle vedtak etter sektorlov, må plansystemet nødvendigvis bli betydelig mer komplisert enn det er i dag.

### III

## Spesielle kommentarer til utredningen og lovforslaget

### 1. Sektorbeskrivelse

I forbindelse med utarbeiding av første delutredning kom Olje- og energidepartementet etter forespørsel fra utvalget med sitt første innspill. Innspillet ble verken referert eller kommentert i utredningen. Dette ble sterkt kritisert i brev av 11.01.02 fra Olje- og energidepartementet. Det heter i brevet blant annet:

*" (...) Det vises til at utvalgets leder og sekretariat på møtet sist høst etter forespørsel inviterte Olje- og energidepartementet til å komme med et innspill til kapitlet om energisektoren, og at det ble oversendt en skrivemal som departementet har fulgt opp. Skrivemalen la blant annet opp til at sektoren skulle gi uttrykk for sitt syn på plan- og bygningsloven som styringsverktøy og formulere sektorens ønsker og krav.*

*Som overordnet myndighet på energi- og vassdragssektoren burde det være en selvfølge at Olje- og energidepartementet kommer til orde med egne formuleringer om hvordan sektoren oppfatter plan- og bygningsloven og hva sektoren ser av behov for forbedringer. Hvis departementets synspunkter ikke blir referert, men blir gjenstand for sekretariatets selektive utvelgelse og egne kommentarer, gir dette et feilaktig grunnlag for høringsprosessen. Det er på samme tid fare for at teksten blir mangelfull og ufullstendig gjennom en slik selektiv utvelgelse. Departementet er meget kritisk til en slik måte å drive utvalgsarbeid på.*

*Olje- og energidepartementet forutsetter på denne bakgrunn at innspillet om energisektoren blir tatt inn. (...)"*

På tross av denne skarpe kritikken, ble innspillet ikke innarbeidet i selve utredningen, men ble etter press gjengitt som et eget vedlegg, tatt inn helt bakerst i utredningen.

Denne håndteringen tas opp i Olje- og energidepartementets høringsbrev av 24.08.01 til første delutredning. Det heter her:

*" (...) Det har hittil i planlovutvalgets arbeid vært lagt liten vekt på faglige innspill fra energi- og vassdragssektoren. Disse innspillene er ikke tatt opp til noen reell drøftelse i utvalget, men er kun blitt tatt inn som særmerknader og som eget vedlegg. Dette gjenspeiler seg også i enkelte av utvalgets forslag. Olje- og energidepartementet forutsetter at dette bedrer seg i tiden frem til endelig utredning skal avgis."*

Den samme kritikken er gjentatt i to brev fra Olje- og energidepartementet i forbindelse med utvalgets avsluttende arbeid med annen og siste delutredning. Det ene av brevene er gjengitt i forbindelse med utvalgsmedlem Tovens dissens på s 161 i utredningen. I tredje avsnitt på s 159 tilbakeviser utvalget kritikken fra Olje- og energidepartementet,

ved å vise til at dette departement har hatt samme mulighet som andre departementer til å kommunisere med utvalget og at departementets syn har vært godt kjent av utvalget. Olje- og energidepartementet må i denne sammenheng få påpeke at det ikke er tilstrekkelig at utvalget kjenner til sektorens syn. Syn og argumenter må komme fram i utredningen og bli drøftet og eventuelt tilbakevist, for deretter å danne grunnlaget for bred og grundig høring. At energi- og vassdragssektorens virkelighetsbeskrivelse og forslag til løsninger blir tatt inn i vedlegg og særmerknader har gjort det enkelt for utvalget å unnlate å drøfte sektorens synspunkter.

I kapittel 7 i utredningen har utvalget beskrevet de enkelte sektorer. Også i denne endelige utredningen er det kommet inn en rekke misvisende beskrivelser av energi- og vassdragssektoren.

### **1.1. Særlig om energisektoren**

Olje- og energidepartementet slutter seg i det vesentligste til mindretallet Tovens dissens på s 159 flg. Departementet vil senere i sin høringsuttalelse gå nærmere inn på de av utvalgets forslag som får innvirkning på energisektoren.

Utvalget anerkjenner i kap. 7.6.4.2 behovet for nasjonal styring og koordinering på energisektoren og sammen med de faglige behov går utvalget inn for fortsatt statlig styring gjennom konsesjon. Samtidig forutsettes parallell behandling etter plan- og bygningsloven. Departementet kan i denne sammenheng ikke se at utvalget har tatt inn over seg at konsesjonsbehandling av større energianlegg som krever anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 er en statlig arealbruksbeslutning med høyere detaljeringsnivå enn dagens reguleringsplaner med tilhørende reguleringsbestemmelser. Til grunn for konsesjonen etter energiloven ligger omfattende konsekvensutredninger og søknad med tilhørende høringer, møter med berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, grunneiere, miljøorganisasjoner og andre berørte interesser foruten eventuell klagebehandling på departementsnivå. Energimyndighetenes saksbehandling i slike konsesjonssaker er mer omfattende enn den kommunale planbehandling. En styrke ved dagens konsesjonsbehandling er etter Olje- og energidepartementets vurdering også at det kan utredes og vurderes flere alternative forslag parallelt gjennom konsesjonsbehandlingen, jf. praksis med endringssøknader og tilleggsutredninger etter sektorlovene.

Det er etter dette ikke saklige reguleringsbehov som tilsier parallell kommunal planbehandling av de samme spørsmål.

### **1.2 Særlig om vassdragssektoren**

Olje- og energidepartementet er enig i mindretallet Tovens dissens på s 200 flg. Det gis nærmere tilføyelser og presiseringer i forbindelse med drøfting av de enkelte bestemmelser som foreslås av utvalget og som får virkning for sektoren. Når det

gjelder den generelle beskrivelsen av vassdragssektoren, har departementet følgende kommentar:

Utvalgsflertallet understreker i kap 7.17.5.1 at vannressursforvaltningen i dag preges av et fragmentert og til dels overlappende og uoversiktlig lovverk, og mange myndigheter. Det heter videre at det fremstår som uklart hvordan ansvaret er fordelt, og særlig hvem som har ansvaret for en helhetlig planlegging og forvaltning av våre vannforekomster. Utvalget peker deretter på behovet for samordning og en styrking og klargjøring av plansystemet som et viktig ledd i en slik samordning.

Vannressursloven av 24.11.2000 er den alminnelige loven om forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven er sektorovergripende ved at den regulerer all adferd i vassdrag. Her er det ikke type inngrep det fokuseres på, men virkningene i vassdraget / grunnvannskilden. Loven har som formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Av merknadene til bestemmelsen jf Ot.prp.nr.39 (1998-99) s 321 fremgår at loven regulerer *"både utnyttning av vannressursene til ulike formål, og vern og opprettholdelse av naturlige prosesser og biologisk mangfold knyttet til vassdragene"*.

Loven har generelle regler for opptreden i vassdrag, og setter alminnelige krav og restriksjoner til bruk, planlegging og gjennomføring av tiltak. De fleste av disse alminnelige bestemmelsene er gitt av hensyn til forholdene i vassdraget, for eksempel reglene om kvalitetsmål, minstevannføring og kantvegetasjon. Disse alminnelige reglene setter grenser både for planlegging og gjennomføring av tiltak etter vannressursloven og andre sektorlover.

Etter Olje- og energidepartementets syn gis det liten anerkjennelse fra flertallet i utvalget av den nesten helt nye vannressursloven som virkemiddel for å sikre en mer helhetlig vannforvaltning.

Vannbruksplanlegging inngår i planleggingen etter plan- og bygningsloven, men er ikke noe egnet virkemiddel for ressursdisponering i vassdrag. Det er derfor ikke til å komme utenom at sektorloverket må legges til grunn for norsk vannforvaltning og derigjennom også for planleggingen for utnyttelse og vern. Selv om vannressursloven er sektorovergripende, var det ingen diskusjon i forbindelse med høringen om hvem som skulle være vassdragsmyndighet etter den nye loven. OED er overordnet vassdragsmyndighet, og NVE er delegert den alminnelige myndighet etter loven.

I og med at vannressursloven og andre sektorlover ikke faller bort ved en eventuell vedtagelse av en ny planlov, er det uklart hvordan utvalgets forslag til løsninger sikrer en mindre fragmentert og overlappende forvaltning enn den vi har i dag. Det synes snarere å bli enda mer overlapp og endra mindre tydelig hvilke myndigheter som kan gi bestemmelser om adferd og inngrep i vassdrag.

## ***2. Formålsbestemmelse, verdier og retningslinjer jf utvalgsoflertallets forslag til §§ 1-1 og 1-4***

Som utvalgsoflermedlemmet Toven fremhever i sin særmerknad på s. 243 i utredningen er det uheldig med en kasuistisk oppramsing av enkelthensyn i en formålsbestemmelse. Det bør videre framgå av formålsbestemmelsen at loven primært skal være en prosesslov. Det vises til det som ble sagt i departementets uttalelse av 24.08.01 til første delutredning s 2 flg. og foran på s. 5.

Departementet er videre enig i utvalgsoflermedlemmet Tovens særmerknad til utk § 1-4 på s 249. Uavhengig av hva Asplan Viak ville ha sagt om det ferdige utkastet, deler departementet det syn at en lovtekst ikke bør være for omfattende og inneholde for mange lite presiserbare formuleringer. Etter departementets syn egner slike verdier og retningslinjer seg dårlig som lovtekst. Formuleringene i § 1-4 kunne eventuelt vært tatt inn som særmerknader til lovens formålsbestemmelse.

## ***3. Loven saklige virkeområde jf § 1-2***

Departementet er enig i mindretallet Tovens særmerknad på s 244 i utredningen. Som påpekt av Toven finner departementet det uheldig dersom loven innebærer en generell utvidelse av kommunens myndighet inn på områder som i dag tilligger sektormyndigheter. Det vises også til kommentarene på s. 3 foran.

## ***4. Geografisk virkeområde - § 1-3***

Departementet er enig i mindretallet Slettebøe, Svensli og Tovens forslag til tilføyelse til lovforslaget § 1-3 annet ledd, utredningens s. 244 flg. Mindretallet foreslår her å beholde dagens bestemmelse om at rørledninger i sjø for transport av petroleum ikke omfattes av lovens virkeområde.

Avhengig av hvor stor utbyggingen er, vil en tillatelse om rørlegging i sjø for transport av petroleum etter dagens regelverk bli behandlet av Stortinget eller regjeringen, og derigjennom bli underlagt en grundig og helhetlig samfunnsmessig vurdering, etter at det er foretatt omfattende konsekvensutredninger, hvor alle berørte parter har anledning til å uttale seg. På samme måte som mindretallet, finner departementet at en behandling etter plan- og bygningsloven, i tillegg til den behandling sentrale myndigheter foretar, vil medføre en unødvendig dobbeltbehandling i slike saker. Denne dobbeltbehandlingen anses som særlig uheldig ettersom samtlige kommuner som passerer av en rørledning i sjø derved vil få en innflytelse som ikke står i rimelig forhold til deres interesse i saken. Ved et slikt tiltak innenfor lovens stedlige virkeområde vil den nødvendige samordning med de berørte fylkeskommuner og kommuners interesser etter departementets mening i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom petroleumsoflermyndighetenes saksbehandling slik den gjennomføres i dag.

Det vises til Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering s. 41, hvor Miljøverndepartementet fremhever følgende:

*"...de sterke nasjonale interesser knyttet til petroleumsvirksomheten medfører behov for klare saksbehandlingsregler og raske avklaringer. Kommunenes behov for å planlegge sjøområdene er i hovedsak knyttet til sjøoverflaten og mer unntaksvis til sjøbunnen. En avveining mellom kommunenes ønsker og behov for planlegging av sjøbunnen og petroleumsmyndighetenes interesser tilsier derfor at de nasjonale hensyn må gå foran i forhold til sjøområdene. Miljøverndepartementet mener derfor at rørdninger for transport av petroleum bør unntas fra lovens virkeområde i sjø."*

Departementet kan, som mindretallet, ikke se at det er noe som tilsier at denne vurderingen skulle være annerledes i dag.

### **5. Rettsvirkninger av planer § 1-11**

Olje- og energidepartementet er meget skeptisk til å innføre en bestemmelse som legger så sterke føringer på forvaltningen av sektorlovverket. Med den utvidede adgangen som flertallet foreslår mht å kunne fastsette bestemmelser til plan vil dette i sterk grad kunne binde sektormyndighetene. Hvis en tiltakshaver holder seg innenfor en sektorlovs ramme, men utenfor det som er fastsatt av planmyndigheten, oppstår det motstrid mellom to gyldige vedtak etter forskjellig lovgivning. I så fall vil dette medføre at man alltid må omregulere før det settes i gang en konsesjonsbehandling. Dagens praksis er at tilpasninger i reguleringsplan ofte gjøres i ettertid eller at det dispenseres fra plan eller gis fritak fra krav om planbehandling.

Plan- og bygningsloven vil ikke ha forrang ved slik lov-kollisjon. For vedtak etter energiloven har et betydelig mindretall foreslått inntatt nytt siste ledd til § 1-11 som skal lyde:

"Planmyndigheten kan i det enkelte tilfelle bestemme at det ikke trengs planbehandling etter plan- og bygningsloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter energiloven."

Olje- og energidepartementet slutter seg til mindretallets dissens, og viser samtidig til at det i forhold til konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven og vannressursloven forutsettes at eventuell strid mellom konsesjon og plan løses ved at konsesjon etter vassdragsreguleringsloven går foran en eventuell plan og at tillatelse etter vannressursloven samordnes med annen lovgivning slik det er gitt anvisning på i vannressursloven § 20.

## **6. *Konsekvensutredninger***

For en stor gruppe tiltak der det kreves både plan og konsesjon, er det uklart hvem som er ansvarlig myndighet for konsekvensutredninger i tilfeller hvor et tiltak både krever plan og konsesjon, jf Olje- og energidepartementets uttalelse av 22.09.03. Slike saker omfattes av dagens Kap VII-a, men synes i nytt lovforslag inkludert i § 1-9. Dersom det er meningen å flytte ansvaret for KU-prosessen fra sektormyndighet til planmyndighet i disse sakene, burde dette vært grundig gjort rede for og begrunnet i utredningen. Det er uansett uheldig at det ikke er kommet helt tydelig fram hvem man i disse sakstypene har tenkt skal ha ansvaret for KU-prosessen. Olje- og energidepartementet er uenig i at planmyndigheten skal ha ansvar for KU av tiltak som må ha tillatelse etter sektorlov, selv om tiltaket inngår i plan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som bare utløser krav om tillatelse etter særlov reguleres av kapittel 17. Konsekvensutredningsdirektivet (direktiv 85/337/EØF) er gjennomført i petroleumsloven. Direktiv om miljøkonsekvenser av visse planer og programmer (direktiv 2001/42/EF) skal være gjennomført i norsk rett innen 21. juli 2004. Olje- og energidepartementet tar sikte på at eventuelle endringer som er nødvendig for å gjennomføre direktivet på petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster inntas i petroleumsloven. For å unngå dobbeltregulering anbefaler Olje- og energidepartementet på denne bakgrunn at forslag til nytt kapittel 17 ikke gis anvendelse på tiltak og planer hvor nevnte direktiv allerede er gjennomført i norsk rett. Virkeområde for kapittel 17 bør således endres slik at tiltak og planer etter sektorlovgivning hvor nevnte direktiv er gjennomført i norsk rett, slik som illustrert over for petroleumsloven, unntas tilsvarende som for tiltak og planer som omfattes av lovens del I til V.

Som påpekt for øvrig i denne uttalelsen, innebærer utvalgets forslag om samordning etter Olje- og energidepartementets vurdering neppe forenklinger, men derimot dublering av beslutningsmyndighet over statlig politikk uten tilhørende ansvar og kompetanse.

## **7. *Forholdet mellom plan og vedtak etter sektorlov***

### **7.1 *Forholdet mellom plan og konsesjon etter vannressursloven***

Når det gjelder en eventuell strid mellom plan og konsesjon etter vannressursloven peker utvalgets mindretall Toven på at dette forhold er løst gjennom vannressursloven § 20 annet ledd, jf dissensen fra Toven på s 355 i utredningen. Her er det hjemmel for Kongen til i forskrift å kunne fastsette at konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven kan erstatte krav om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, tillatelse) etter andre lover. Olje- og energidepartementet finner likevel grunn til å foreslå inntatt en generell adgang til å unnta behandling etter planloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter sektorlov, ikke bare for tiltak som behandles etter

energiloven. Dette vil slå fast prinsippet om samordning begge veier og i sterk grad bidra til å redusere omfanget av dobbeltbehandling. Denne unntaksadgangen bør tas inn i samsvar med mindretallets forslag til siste ledd i utkast til § 1-11, men slik at det står "etter energiloven, vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og petroleumsloven" i stedet for "etter energiloven" .

Slikt unntak fra krav om planlegging vil selvsagt bare være aktuelt der hensynene bak en prosess etter plan- og bygningsloven ivaretas ved en allerede nødvendig konsesjonsbehandling etter sektorlovgivningen. Det vises for øvrig til det som sies om dette i de generelle merknadene på s 3 og s 6 ovenfor.

Denne adgangen til unntak fra planbehandling må harmoniseres med forslagets § 19-1 som generelt sett gjør dispensasjonsadgangen snevrere enn i dag. Olje- og energidepartementet er enig i mindretallet Tovens dissens til femte ledd annet punktum.

Departementet går også imot den endring som er foreslått i vannressursloven § 25 a, jf forslagets § 20-2 nr 12 og viser til mindretallet Tovens begrunnelse.

Når det gjelder adgangen til å la en plan erstatte konsesjon, slik vannressursloven åpner for i § 20 første ledd bokstav d, vises til forarbeidene på s 155 i ot.prp. nr. 39 (1998-99) Lov om vassdrag og grunnvann. Det fremgår av disse, blant annet ut fra det som kom fram i høringsrunden, at det må vises varsomhet med en for utstrakt bruk av denne samordningsadgangen. Fra proposisjonen siteres:

*"(...) Det er særlig hensynet til kompetansen som er viktig, jf NVEs og DNs uttalelse om at det i dag finnes liten vassdragsfaglig kompetanse i kommunene. For tiltak som krever slik kompetanse, bør tiltaket vurderes av vassdragsmyndigheten. Dette kan være nødvendig selv for små tiltak."*

Departementet understreker at en slik samordning i det enkelte tilfelle setter sektorloven ut av spill. Det vil si at sektorlovens bestemmelser om vilkår, tidsbegrensning, adgang til omgjøring etc ikke kommer til anvendelse. I og med at plan- og bygningsloven ikke har spesialtilpassede bestemmelser for å regulere disse særskilte tiltakene, bør det vurderes om det ikke i enkelte sakstyper vil være mer hensiktsmessig å gjøre kommunen til konsesjonsmyndighet etter vannressursloven. Denne muligheten beskrives også i Ot.prp nr. 39 (1998-99) Lov om vassdrag og grunnvann på s 155. Se også ovenfor på s 7 første avsnitt.

Departementet viser for øvrig til mindretallet Tovens formuleringer om dette i hennes særmerknad på s 202 i utredningen.



## **7.2 Forholdet mellom plan og konsesjon etter vassdragsreguleringsloven**

Som det fremgår av Olje- og energidepartementets brev til utvalget av 10.04.03 inntatt på s 161 i utredningen skulle spørsmålet om forholdet mellom plan- og konsesjon etter vassdragsreguleringsloven være ferdig utredet i og med første delutredning. Den videre behandling av dette spørsmålet må derfor bero på det som kom fram i første delutredning og i høringen av delutredningen. Det vises her til Olje- og energidepartementets høringsbrev av 24.08.01. Dette har ikke vært til hinder for at et flertall i utvalget har fremmet forslag til endring av vassdragsreguleringsloven på dette punkt, selv om det i følge et mindretall på 4 skal ha vært enighet om at slike lovendringsforslag ikke skulle fremmes. Olje- og energidepartementet finner det derfor på sin plass å vise til høringsuttalelsen av 24.08.01, der det heter:

*"I Ot.prp. 39 (1998-1999) ble utvalgets mandat utvidet til å omfatte en vurdering av om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven. Regjeringen har bedt planlovutvalget om å besvare denne delen av mandatet i første delutredningen.*

*Utvalget har på dette spørsmålet delt seg og det er lagt frem fem alternativer. Utvalgets flertall har her gått inn for "en løsning etter de linjer som skisseres i alternativene 2 og 5". Hovedessensen i disse forslagene er at konsesjonsbehandlingen splittes opp slik at arealavklaringen foretas ved kommunal behandling etter plan- og bygningsloven, mens de øvrige forholdene i konsesjonssaken, dvs. den teknisk/faglige delen, behandles etter sektorloven.*

*I Planlovutvalgets mandat er det presisert at utvalget skal vurdere "om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven" Olje- og energidepartementet finner det noe underlig at utvalget foreslår løsninger som klart faller utenfor det mandat Regjeringen har fastsatt for første delutredning. Utvalgets flertall har på ingen måte foretatt en grundig drøftelse av mandatet på dette punktet, men i stedet kommet med forslag som innebærer at plan skal erstatte vassdragsreguleringskonsesjoner vedrørende arealspørsmålet.*

*Flertallets alternativer er etter departementets vurdering også materielt sett svært uheldige. Det er i vassdragssaker en nær kobling mellom tekniske forhold og arealbruk. Dette gjelder i særlig grad sikkerhetsmessige forhold som plassering av masseuttak og dammer, grunnforhold og kvalitet på steinmasser til damkonstruksjoner. Videre vil tunneldrift være avhengig av hvordan overskuddsmasse kan plasseres, og sist men ikke minst vil størrelse og disponering av magasiner være avgjørende for den rolle magasinet kan spille for flomdemping i kritiske flomsituasjoner.*

*Selve arealplasseringen av tiltaket er i mange tilfeller også avgjørende for om konsesjon kan gis eller ikke. Det vil derfor underveis i konsesjonsprosessen gjøre seg*

*gjeldende et behov for å se den tekniske delen og arealdelen av tiltaket i sammenheng og tilpasse disse delene til hverandre. I tillegg vil det også i mange saker være utarbeidet flere alternative løsninger for plassering av vassdragstiltaket som gjør at arealvurderingen og mer tekniske forhold må vurderes i forhold til hverandre på de forskjellige stadier i konsesjonsbehandlingen.*

*Det vil derfor verken være ønskelig eller praktisk mulig å skille arealavklaringen fra resten av konsesjonsbehandlingen. Planlovutvalget har da heller ikke forsøkt seg på noen slik grensedracting.*

*Etter Olje- og energidepartementets mening fremstår derfor disse forslagene som lite gjennomtenkte både med tanke på sikkerhet i norske vassdrag og den effektivisering av saksbehandlingen i vannkraftsaker som er omtalt i St.meld. nr. 37 (2000-2001) Om vasskraft og kraftbalansen. Olje- og energidepartementet kan derfor ikke akseptere en løsning etter de linjer som utvalgets flertall går inn for på dette spørsmålet.*

*Alternativ 2 og 5 anses derfor begge som uaktuelle løsninger på samordningsspørsmålet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven.*

*Man står da tilbake med den vurderingen som utvalget i sitt mandat fra Regjeringen er pålagt å foreta: om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven.*

*Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven må bestå som i dag. Valget man da står overfor er om dagens situasjon med dobbeltbehandling skal beholdes (alt.1) eller om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven på en eller annen måte skal erstatte vedtak etter plan- og bygningsloven (alternativ 3 eller 4). Olje- og energidepartementet mener målsetningen må være å forenkle lovverket slik at man unngår et tosporet system med dobbeltbehandling av saker. Det har ingen hensikt og vil ikke bli forstått at det skal foretas en slik dobbeltbehandling, dersom den eneste målsetningen er å hindre at et samfunnsområde unntas fra planbehandling i plan- og bygningsloven. En slik fremgangsmåte ville være det motsatte av å effektivisere offentlig forvaltning som Regjeringen går inn for.*

*Spørsmålet blir derfor om det finnes reelle grunner for å beholde planprosessen i tillegg til konsesjonsbehandlingen i saker som behandles etter vassdragsreguleringsloven.*

*Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar de samme hensynene som planbehandling, og er i tillegg langt mer omfattende enn planbehandling etter plan- og bygningsloven.*

*Det som skiller konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven fra planbehandling etter plan- og bygningsloven er at selve beslutningen tas av sentrale myndigheter som Storting og Regjering, og ikke av kommunen. Den lokalpolitiske forankringen er imidlertid godt ivaretatt da kommuner, fylkeskommuner, offentlig instanser, grunneiere og andre berørte får anledning til å uttale seg i alt fire ganger i løpet av prosessen. Det er fra Stortinget fremholdt et sterkt ønske om statlig styring innenfor energi- og vassdragssektoren. Dette gjelder ikke minst i saker som behandles etter vassdragsreguleringsloven.*

*I konsesjonsbehandlingen foretas det en grundig fordels- og ulempevurdering av alle viktige hensyn i saken. Ved denne vurderingen foretas en avveining av lokale, regionale og nasjonale interesser. En viktig del av denne prosessen er samarbeidet med lokale myndigheter om avklaring av bl.a. arealspørsmål. Dersom det gis konsesjon i strid med lokale eller regionale ønsker, er dette begrunnet i viktige samfunnshensyn og helhetlige nasjonale mål og vurderinger.*

*En vassdragsutbygging berører sterke nasjonale interesser på flere måter. Det er staten ved Olje- og energidepartementet som har ansvaret for at landet har en sikker og effektiv energiforsyning. Den som sitter med ansvaret, må også inneha de nødvendige virkemidler for å få gjennomført ønskede tiltak på en effektiv og samfunnstjenlig måte.*

*Departementet finner det derfor svært uheldig at en kommune, ved å kreve planbehandling etter plan- og bygningsloven, skal kunne forsinke eller forhindre gjennomføringen av utbygginger som er vedtatt av Kongen i statsråd, og i de største sakene også behandlet av Stortinget.*

*Denne dobbeltbehandlingen gjør at vassdragssaker blir unødig kompliserte, kostbare, tidkrevende og uforutsigbare.*

*Det blir i disse situasjonene hevdet at plan- og bygningsloven har innebygde mekanismer for slike uoverensstemmelser. Både innsigelsesinstituttet og statlig reguleringsplan er etter Olje- og energidepartementets mening lite egnet til å løse de utfordringene som oppstår. Disse virkemidlene er svært omstendelige og fører til ytterligere bruk av tid og ressurser. Da det er lite trolig at Miljøverndepartementet som øverste planmyndighet ikke velger å følge opp Regjeringens beslutning i konsesjonssaken, er resultatet i realiteten også gitt. Da kommunens syn allerede er vurdert under Regjeringens konsesjonsbehandling, vil den samme vurdering måtte legges til grunn i planprosessen.*

*Det er svært viktig i denne sammenhengen å påpeke at vassdragene representerer nasjonale verdier som forutsetter en helhetlig vassdragsforvaltning. Hvert enkelt vassdragsreguleringsprosjekt kan ikke vurderes isolert, men må sees i en nasjonal sammenheng og i forhold til krafttilgangen for fornybar energi. Den enkelte*

*kommune kan ikke forventes å legge avgjørende vekt på slike nasjonale hensyn. Kommunenes oppgave vil først og fremst være å sørge for å ivareta lokale interesser.*

*I tillegg kommer at vassdragsutbygginger som skal behandles etter vassdragsreguleringsloven ofte strekker seg over flere kommune- og fylkesgrenser. De berørte kommunene vil her ofte ha motstridende interesser. Plan- og bygningsloven er i disse sakene et lite egnet verktøy for å avklare ulike arealspørsmål.*

*Avslutningsvis er det av interesse å merke seg at vannkraftanlegg som er konsesjonsbehandlet etter vassdragslovgivningen er unntatt fra bestemmelsene om saksbehandling, kontroll og andre byggesaksregler. Begrunnelsen er at sektorlovene har egne systemer som ivaretar samme hensyn som plan- og bygningslovens system.*

*På bakgrunn av at konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar de samme hensyn som planbehandling etter plan- og bygningsloven, kan Olje- og energidepartementet derfor ikke se noen reelle grunner til å opprettholde bindende planbehandling for saker som konsesjonsbehandles etter vassdragsreguleringsloven. Etter departementets mening er dette sløsing med tid og ressurser, både for tiltakshavere og offentlige myndigheter uten at dobbeltbehandlingen gir noe bedre grunnlag når vedtak skal fattes.*

*Olje- og energidepartementet støtter derfor alternativ 4 om at konsesjon etter vassdragsreguleringsloven gjelder foran/setter til side vedtak etter plan- og bygningsloven i den grad det foreligger motstrid.*

*Subsidiært vil departementet gå inn for alternativ 3 som gir minst mulig dobbeltbehandling dersom både konsesjonssystemet og plansystemet skal bestå for vannkraftsektoren. Konsesjoner som er behandlet etter vassdragsreguleringsloven får her automatisk virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven § 18. Man får på denne måten konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven inn i plan- og bygningslovens system uten å svekke sektorlovgivningen som er det viktigste redskap for statlig styring og kontroll med disponering av vannkraftressursene."*

Departementet slutter seg for øvrig til dissensen fra mindretallet (Toven, Slettebø, Karlsen og Svensli), og viser særlig til Tovens begrunnelse på s 345 i utredningen, når det gjelder forslaget til endring i vregl § 7, jf lovforslaget § 20-2.

### **7.3 Forholdet mellom plan og tillatelse etter energiloven**

Når det gjelder forholdet mellom plan og tillatelse etter energiloven vil Olje- og energidepartementet særlig fremheve at utvalgets flertallsforslag innebærer en modell der en opprettholder konsesjonsbehandlingen etter energiloven og samtidig forutsetter parallell behandling etter plan- og bygningsloven. Utvalget anerkjenner at det er behov for statlig styring på denne sektoren og sammen med de faglige behov tilsier dette at

man beholder dagens system med konsesjon. Utvalget har imidlertid ikke tatt hensyn til at konsesjonsbehandlingen er en statlig arealbeslutning med høyere detaljeringsnivå enn en reguleringsplan med tilhørende reguleringsbestemmelser. Til grunn for konsesjonen etter energiloven ligger omfattende konsekvensutredninger og søknader med tilhørende, høringer, møter med berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, grunneiere, miljøorganisasjoner og andre berørte interesser foruten eventuell klagebehandling på departementsnivå. Det er etter dette ikke saklige reguleringsbehov som tilsier parallell kommunal planbehandling av de samme spørsmål.

Flertallsforslaget innebærer en overgang fra dagens dobbeltbehandling i 10-15 prosent av de større saker etter energiloven til unødvendig dobbeltbehandling i alle saker. Dette gir betydelige økte administrative kostnader uten påvisbar nytte.

Utvalget har ikke tatt hensyn til kommunenes ønsker om fleksibilitet, med mulighet for avklaring kun gjennom konsesjonsbehandling. I slike tilfeller kan tiltaket unntas fra planbehandling eller at det foretas senere tilpasning av kommunal plan, med den begrunnelse at alle hensyn er ivaretatt gjennom konsesjonsbehandlingen. Olje- og energidepartementet mener at det fortsatt må kunne gis unntak fra plankravet der kommunene ønsker dette og kan ikke slutte seg til utvalgets forslag på dette punktet.

Når et elektrisk anlegg er tildelt anleggskonsesjon etter energiloven, vil konsekvensene være utredet etter plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger, og hensynet til medvirkning er dermed behørig ivaretatt. Departementet viser her til at Miljøverndepartementet i forbindelse med Beiarn-saken uttalte at det bør kunne dispenseres fra planbehandling i saker hvor det foreligger konsesjon etter sektorlov. Olje- og energidepartementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en bestemmelse i plan- og bygningsloven om at planmyndigheten i det enkelte tilfelle kan bestemme at man ikke trenger planbehandling. På denne måten unngås en utstrakt bruk av dispensasjonsadgangen. Det vises for øvrig til punkt 5 ovenfor.

Utvalget foreslår en felles prosess for konsesjonsbehandling etter energiloven og planbehandlingen. Det framgår at det er kommunene som skal styre prosessen etter plan- og bygningsloven og både godkjent plan og konsesjon må foreligge før tiltak kan gjennomføres. Videre skal innholdet i en godkjent kommuneplan være et moment av betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen.

Slik departementet leser utvalgets forslag legges det her opp til en innstramming i forhold til dagens praksis. I dag er det tilstrekkelig at en har fått nødvendige konsesjoner etter særlovgivningen, og dispensasjon fra gjeldende plan dersom tiltaket ikke er i overensstemmelse med plan. Kravet om at det må foreligge godkjent plan vil lede til forsinkelse av gjennomføringen av konsesjonsvedtaket, og redusere forutberegneligheten for tiltakshaver. Departementet går etter dette i mot forslaget om at det må foreligge godkjent plan eller endring i eksisterende plan før tiltaket kan

påbegynnes. Utvalget foreslår at innholdet i eksisterende kommuneplan skal være et moment av betydning ved avgjørelsen i konsesjonssaken. Olje- og energidepartementet forutsetter at det her må sondres ut fra om tiltaket ble vurdert i forbindelse med vedtakelsen av planen eller ei. Departementet foreslår at det presiseres at det må vurderes konkret i forhold til den enkelte plan hvorvidt tiltaket ble vurdert eller ikke ved vedtakelsen av planen. I tilfeller hvor en eldre kommuneplan ikke har vurdert forholdet til et etterfølgende tiltak, kan Olje- og energidepartementet ikke se at innholdet i den eldre kommuneplanen kan tillegges noen avgjørende vekt i konsesjonssaken.

Utvalget begrunner forslaget om å opprettholde konsesjonsbehandling ved siden av planbehandling for energianlegg med behovet for fagkunnskap og for å kunne ivareta alle relevante hensyn. Etter departementets vurdering forutsetter en forsvarlig energifaglig behandling at beslutninger om konsekvensutredningsprogram, vurdering av traséalternativer, behov for tilleggsutredninger med mer styres av energimyndighetene ut fra fagkunnskap og omfattende erfaring fra tilsvarende saker. Dersom energimyndighetene skal være avhengig av å følge kommunens prosess og prosessavgjørelse, ser departementet en fare for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst til at en kan fatte et godt faglig begrunnet vedtak i en sak.

Behandlingen av store og konfliktfylte energianlegg (kraftledninger, vindkraftverk med mer) forutsetter en omfattende behandling. I slike saker vil det ofte være betydelige interessekonflikter der kommuner, miljømyndigheter, grunneiere og utbyggere fremmer forskjellige forslag og har motstridende interesser. Kommunene vil ivareta sine interesser i saken, og disse kan ofte stå i motsetning til miljøinteresser. Dertil kommer det faktum at kommunen foruten å være planmyndighet også kan være part i saken. Departementet har erfaring for at slike partsinteresser kombinert med rollen som planmyndighet ikke alltid er lett å forene for kommunene. Kraftsystemmessige, tekniske, beredskapsmessige og økonomiske hensyn kan også tale for andre alternativer enn det som kommunen ser seg tjent med.

Olje- og energidepartementet mener at det ikke er tilstrekkelig med en løsning begrenset til en kommunal planprosess som bakgrunn for et konsesjonsvedtak etter energiloven. Prosessen må derfor enten ledes av energimyndighetene eller så må det være en dobbelt prosess. Det vil innebære en forenkling av saksbehandlingen dersom planbehandling ble inkludert i energimyndighetenes konsesjonsprosess. En vil derved kunne unngå at planmyndighetene treffer planvedtak for et annet alternativ enn det energimyndighetene har gitt konsesjon for.

### ***7.3.1 Utvalgets forslag til endringer i energiloven***

Utvalget foreslår å endre energiloven §§ 2-1, 2-2, 2-3 og 5B-1.

Når det gjelder § 2-1 foreslår utvalget at det tas inn en bestemmelse om at saksbehandlingen for et tiltak som krever konsesjon etter energiloven skal samordnes med planbehandlingen. Utvalget mener at det kan oppnås betydelige forenklinger ved å samkjøre saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven og energiloven.

Til dette skal Olje- og energidepartementet bemerke at konsesjonsbehandlingen etter energiloven for større elektriske anlegg er en omfattende prosess. Energimyndighetenes saksbehandling i slike konsesjonssaker er mer omfattende enn den kommunale planbehandling. Representanter for de ulike interesser (utbygger, kommuner, miljømyndigheter, organisasjoner og grunneiere med flere) kan ønske forskjellige alternative plasseringer eller utførelser og fremmer forskjellige forslag i prosessen. En forsvarlig faglig behandling etter energiloven forutsetter at beslutninger om konsekvensutredningsprogram, vurdering av alternativer, behov for tilleggsutredninger m.v. styres av energimyndighetene ut fra fagkunnskap og omfattende erfaring fra tilsvarende saker.

Behandlingen etter energiloven må derfor bestå. Dette innebærer en parallell behandling etter de to lovverk uten at dette fører til ytterligere opplysning av saken eller bidrar til mer demokratiske prosesser. Tvert imot vil en slik løsning innebære unødvendig dobbeltbehandling som vil være tidkrevende, kostbar og uforutsigbar for aktørene. Disse ulempene ville bli borte dersom planbehandlingen ble inkludert i energimyndighetenes konsesjonsprosess for større energianlegg. Det vises til den løsning som er skissert nedenfor ved sontringen mellom større og mindre energianlegg. Med en slik løsning vil man unngå at planmyndighetene treffer planvedtak for et annet alternativ enn det energimyndighetene har gitt konsesjon for med den mulighet det gir for trenering av tiltak som er nødvendige for å opprettholde sikkerheten for strømforsyningen i de deler av kraftforsyningssystemet som blir berørt.

Når det gjelder energiloven § 2-2 foreslår utvalget at det innføres en hjemmel for i forskrift å bestemme at konsesjon etter energiloven ikke er nødvendig dersom tiltaket er tillatt i områdeplan eller detaljplan.

Energiverkene har områdekonsesjon etter energiloven for bygging og drift av anlegg for fordeling av kraft innenfor konsesjonsområdet. Olje- og energidepartementet foreslår at anlegg som omfattes av områdekonsesjonsordningen, og som involverer elektrisk anlegg med spenning vanligvis under 22 kV, jf. energiloven § 3-2, kan behandles etter plan- og bygningsloven. Dette harmonerer etter departementets syn godt med forslaget om å gi kommunene større myndighet til å påvirke lokale energiløsninger, jf. punkt 8 nedenfor. For anlegg som ikke omfattes av områdekonsesjonsordningen er det derimot ikke aktuelt å la konsesjon etter energiloven erstattes av områdeplan eller detaljplan. Olje- og energidepartementet viser særlig til at det i konsesjonssaker for større elektriske anlegg etter energiloven må foretas en avveining av til dels kompliserte tekniske og faglige hensyn som til slutt skal kunne ut i en tilfredsstillende helhetlig løsning, ofte grunnet i nasjonale hensyn til

kraftforsyningssikkerheten for berørte områder. Etter departementets syn krever denne prosessen en spesialkompetanse som det ikke vil være praktisk mulig å bygge opp i kommunene, som kun med års mellomrom vil få slike saker til behandling.

Utvalget foreslår inntatt i energiloven § 2-3 en ny bestemmelse om at plan skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter energiloven. Det framgår videre at et tiltak ikke må være i strid med plan som har rettsvirkning. Utvalget legger videre til grunn at nødvendig samordning skal skje ved at energimyndigheten deltar i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

For større energianlegg mener departementet som anført ovenfor at det vil være unødvendig med godkjent plan i tillegg til konsesjon for at tiltaket kan gjennomføres. Et slikt plankrav innebærer etter departementets syn redusert forutsigbarhet i prosessen for utbygger, og vil kun bidra til å forsinke gjennomføringen av prosjekter som har fått meddelt konsesjon. Dessuten innebærer kravet en pulverisering av ansvaret for større elektriske anlegg som må regnes som samfunnskritisk infrastruktur. Etter departementets mening vil det være tilstrekkelig å innføre unntak fra gjeldende plan inntil nødvendig omregulering er foretatt, slik at virkningene av konsesjonsbehandlingen nedfelles i planen.

Når det gjelder forslaget om at et tiltak ikke må være i strid med plan som har rettsvirkning vil departementet bemerke at dette fremstår som en svært lite fleksibel løsning. Det forhold at et tiltak ikke er omhandlet i eksisterende plan blir etter dette forslaget automatisk et moment mot at konsesjon skal gis, selv om tiltaket ikke ble vurdert ved vedtagelsen av gjeldende plan. Forslaget innebærer dessuten en betydelig forverring i forhold til gjeldende rett. Departementet går på denne bakgrunn imot utvalgets forslag også på dette punktet.

## **8. *Energiplanlegging/krav om energiløsninger***

Utvalget forslår en generell utbygging av reglene om kommunale arealplaner, til dels med spesiell henvisning til energiforsyning som et eget punkt i listen over tema og oppgave i kommuneplanleggingen, jf. § 9-1.

Utvalget viser ellers til behovet for statlige planretningslinjer på dette feltet, jf. forslaget til ny § 4-2. Utvalget ser det som viktig at energiplanleggingen etter energiloven koples til og inngår i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Utvalget foreslår en vesentlig utviding av muligheten til å gi bestemmelser om energiløsninger til kommuneplanens arealdel, jf. § 9-8, og i område og detaljplaner, jf. §§ 11-4 og 11-5. Det vises spesielt til muligheten for i arealplanene å kunne kreve vannbåren varme og tilknytting til varmeanlegg i forbindelse med utbygginger, eventuelt også ved omforming og fornying av eksisterende bebyggelse.



Det vises også til at det i utvalgets arbeid har kommet frem en rekke tiltak for økt bruk av miljøvennlige energiformer som blant annet hører hjemme i byggebestemmelsene, og derfor må følges opp i andre sammenhenger.

Departementet er i utgangspunktet enig i forslagene som innbærer at kommunen får plikt til å behandle energispørsmål i planprosessen og at kommunen samtidig får økt mulighet til å påvirke valgene av konkrete energiløsninger direkte. Det vises i denne forbindelse til Ot. pr. nr. 56 (2000-2001) og forskrift om energiutredninger som pålegger områdekonsesjonærene å utarbeide kommunevise energiutredninger. En forutsetning for at energiutredningene skal bli et nyttig verktøy i energiplanleggingen, er at kommunene får et klarere ansvar for å avklare energispørsmål i arealplanleggingen og at de opparbeider tilstrekkelig kompetanse på området. Det vises til at Enova SF, som er energimyndighetenes operatør for en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon, vil igangsette egne kurs i energiplanlegging for kommunene i 2004.

Når det gjelder forslaget om å gi kommunen hjemmel i § 9-9 til å pålegge eller forby bestemte løsninger for energiforsyning, er departementet enig i forslaget, men viser samtidig til at dette vil måtte innebære et skjerpet krav om koordinering mellom energiplanleggingen etter energiloven og de kommunale planprosessene. Tiltak med en i utgangspunktet positiv lokal effekt kan i en rekke tilfeller ha negative effekter ellers i energiforsyningen, og medføre økte kostnader for andre brukere av energisystemet. For eksempel vil forbud mot bruk av brenselfyrt kapasitet i enkelte områder innebære behov for tilleggsinvesteringer i elnettet ut i fra forsyningssikkerhetshensyn. Med andre ord bør det legges til rette for lokale energiløsninger, samtidig som en må forhindre at de lokale løsningene fører til nye og større problemer ellers i energisystemet. Som det fremgår under punkt 9 nedenfor, må planmyndighetens adgang til å fastsette bestemmelser i arealdel og områdeplan om forhold som faller inn under energi- og vassdragslovgivningen, bare gjelde utfyllende og i den grad dette er avtalt med energimyndighetene.

Det går ikke tydelig frem hva utvalget mener med uttrykket "krav om bestemte energiløsninger", jf. § 11-5 nr. 8, når en samtidig under omtalen av tilknytningsplikt i samme paragraf, presiserer at dette ikke innebærer pålegg om bruk av en bestemt energiform.

Departementet er enig i at kommunene bør kunne stille krav om etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt. Hensikten er primært å legge til rette for at det opparbeides infrastruktur som gir større fleksibilitet for bruk av forskjellige energiformer. Departementet vil imidlertid presisere at en mulighet for kommunene til å stille krav om bygging av infrastruktur og tilknytningsplikt, ikke nødvendigvis innebærer at slik infrastruktur først og fremst vil bli etablert der det er et samfunnsøkonomisk lønnsomt alternativ. Etablering av infrastruktur vil avhenge av en rekke andre rammebetingelser, ikke minst utbyggernes og brukernes

betalingsvillighet, men også hvordan etableringskostnaden skal fordeles og finansieres ettersom infrastrukturen utvides med flere tilknytninger.

Det vises til at departementet har fått utarbeidet en rapport som tar for seg samfunnsøkonomi i fjernvarme og aktørenes incentiver, Econ 2003-100. Rapporten, som vil bli sendt på høring til ulike organisasjoner og myndigheter, vil kunne bidra til å danne grunnlaget for videre vurdering av fjernvarmereguleringen både etter energiloven og plan- og bygningsloven.

I likhet med Planlovutvalget under punkt 7.6.4.1, ser også Olje- og energidepartementet behovet for en konsesjonsordning for større fjernvarmeanlegg. En konsesjonsordning er blant annet viktig for å avklare forholdet til utbygging av annen energiinfrastruktur, og for å kunne avveie hensynet til den enkelte forbruker og andre samfunnsinteresser.

Behovet for å stille krav til energiløsninger i plan vil avhenge av i hvor stor grad en vil gi den enkelte byggherre incentiver til å gjøre de riktige valgene gjennom byggeforskriftene. Det vises i den forbindelse til at det arbeides med nye energibestemmelser i byggeforskriftene, og at dette arbeidet vil legge føringer for oppfølgingen av utvalgets forslag på dette området.

Departementet ser ikke behovet for å innta flertallets forslag til nytt § 5B-1 første ledd i energiloven. En bestemmelse som skal koble energiplanlegging etter plan- og bygningsloven og energiplanlegging etter energiloven, bør heller fremgå av regelverket etter plan- og bygningsloven for å pålegge kommunene plikt til å samordne sin planlegging av energispørsmål med energiplanleggingen etter energiloven. At aktørene i energiforsyningen som omfattes av gjeldende § 5B-1 skal delta i kommunenes planlegging fremgår allerede av § 5B-1 med tilhørende forarbeider, samt NVEs forskrift om energiutredninger.

### **9. *Utvidet adgang til å gi bestemmelser i plan jf utkastet §§ 9-9 og 11-5***

Olje- og energidepartementet er enig i mindretallet Tovens dissenser til disse bestemmelsene. Departementet er også enig i hennes begrunnelser, jf. merknadene hennes på s 307 og 320. I begge bestemmelsene går flertallet inn for å gi kommunen adgang til å komme med detaljerte bestemmelser inn på sektormyndighetens område.

Departementet kan se behov for å overlate myndighet til å fastsette slike bestemmelser til kommunen gjennom planprosessen på noen utvalgte saksområder, f eks i forbindelse med energiplanlegging, jf foran under punkt 8. Slik overføring av myndighet forutsettes avklart med energimyndighetene og må i utgangspunktet gjelde som en adgang til å gi utfyllende bestemmelser gjennom plan. For å gjøre dette klart bør det tas inn følgende tilføyelse til medlemmet Tovens forslag til tilføyelse i første avsnitt i motivene til §§ 9-9 og 11-5, jf utredningen s 308:

"Bestemmelsen gir likevel ikke kommunen hjemmel til å gi retningslinjer eller bestemmelser om forhold hvor myndigheten ligger hos sektormyndighet gjennom sektorlovgivning, med mindre dette er uttrykkelig avklart med vedkommende sektormyndighet og slike bestemmelser bare gjelder utfyllende i forhold til bestemmelser fastsatt i medhold av sektorlovgivningen".

Det vises til departementets generelle merknader i uthevet skrift ovenfor på s 5.

### **9.1 Særlig om pbl § 26**

Departementet går sterkt imot flertallets foreslag om å fjerne bestemmelsen i pbl § 26 som Stortinget sluttet seg til for bare 4 år siden og som kom inn i forbindelse med vedtagelsen av vannressursloven. Bestemmelsen går nettopp ut på å avskjære planmyndigheten fra å fastsette bestemmelser om vannføring eller vannstand, som er et sektoransvarlig. Bestemmelsen foreslås nå tatt ut, uten noen nærmere begrunnelse. Dette kan ikke aksepteres av Olje- og energidepartementet. Det vises til Tovens merknad på s 323 i utredningen. Det må derfor tas inn et nytt siste ledd i § 11-5, som skal lyde:

"Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand i plan etter denne lov:"

### **10. Samordnet vannplanlegging**

Flertallet i utvalget foreslår et eget kapittel (kap 15) om samordnet vannplanlegging. Kapitlet er ment å legge det nødvendige institusjonelle grunnlaget for norsk iverksetting av vanddirektivet. I brev av 26.03.03 fra Olje- og energidepartementet til Planlovutvalget heter det:

"Inndeling av landet i nedbørfeltdistrikter i forbindelse med implementeringen av vanddirektivet er ennå ikke avklart, men avklaringen vil bli foretatt lenge før den nye planloven vedtas. OED finner det uakseptabelt at utvalget i lovforslaget legger til grunn ett av flere alternative forslag til løsning på et spørsmål som nå avklares departementene imellom. OED finner det for øvrig overflødig å foreslå et eget kapittel om samordnet vannplanlegging, når nødvendige samordningsbestemmelser for å følge opp direktivet følger av vannressursloven. "

Olje- og energidepartementet vil peke på at det fremdeles ikke er fastslått hvilke myndigheter som skal ha det nasjonale og regionale koordineringsansvaret etter direktivet eller hvordan regioninndelingen blir. Noen slik avklaring vil heller ikke skje som ledd i arbeidet med en ny planlov, men skal løses gjennom en separat prosess. Ansvarsplassering og regioninndeling må avklares før det kan tas stilling til eventuelle lovtilpasninger. Olje- og energidepartementet finner det i denne sammenheng noe underlig at planlovutvalget har tatt utgangspunkt i en fylkesvis regioninndeling, jf s 198

i utredningen. Departementet vil peke på at eksisterende lov- og forskriftsverk ble ansett som tilstrekkelig for å følge opp direktivets krav, og at omfattende særregler som foreslått vil være i strid med hensynet til regelforenkling. Olje- og energidepartementet vil derfor foreslå at spørsmålet om eventuelle egne bestemmelser for å forankre direktivet tas opp på et senere stadium, når det er klart hvordan ansvarsfordelingen blir. Det vises videre til at vannressursloven har en rekke hjemler for å følge opp direktivet blant annet adgangen til å sette miljømål. Departementet kan derfor under ingen omstendighet godta utvalgets forslag om at myndigheten til å fastsette kvalitetsmål kan skje i forskrift etter plan- og bygningsloven.

Olje- og energidepartementet går inn for at kapittel om samordnet vannplanlegging utgår.

### ***1.1. De enkelte plantypene - flere enn før, ny terminologi***

Departementet viser til at utvalget foreslår en omfattende omlegging av 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, med arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. Alt i alt gir forslaget en total endring av begrepsapparat og plantyper, uten at dette gir noe bedre virkemiddelapparat enn det vi har i dag. Samtidig innebærer mangelen på en klar redegjørelse for endringer i gjeldende rett og endringene i forhold til gjeldende rett det meget uklart for brukere og myndigheter å forstå rekkevidden av forslagene. At forarbeidene dertil er svært diffuse og ikke får fram viktige virkninger og konsekvenser, blant annet for sektorlovgivningen, gjør ikke forholdet bedre.

Utvalget hevder at systemet innebærer økt fleksibilitet 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 i de tilfelle områdeplanen vil fremstå som rammestyring for detaljplaner.

Forslagene om nye plantyper, arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer skaper et system som etter Olje- og energidepartementets mening er mer sammensatt ikke bare i selve lovteksten, men også i en tenkt praktisk anvendelse av loven.

Innføring av rettslig bindende fylkesdelplan kan ha avgrenset nytte i saker som er fylkesovergripende.

En lovfestet plikt for statlige og fylkeskommunale myndigheter til å delta i planprosessene medfører at disse må sette inn store ressurser på arealplanlegging. Med den ressursituasjonen som er i dag innen statlig sektor og som avtegner seg for

årene framover, kan Olje- og energidepartementet ikke se at dette forslaget er gjennomførbart.

## **1.2. Nasjonale hensyn og statlige planretningslinjer**

Olje- og energidepartementet har merket seg at utvalget i forhold til statlige planretningslinjer foreslår å fjerne dagens distinksjoner med hensyn til den rettslige status for innholdet i rikspolitiske retningslinjer.

Det er videre etter utvalgets forslag uklart hvem som skal eller kan fastsette slike retningslinjer. Olje- og energidepartementet mener at sektordepartementer må inn i prosessen med utarbeidelse av slike retningslinjer.

Gjeldende rikspolitiske retningslinjer (RPR) for vernede vassdrag gir kun statlige rammer for kommuner og fylkeskommuners planlegging etter plan- og bygningsloven. Retningslinjene skal også legges til grunn ved behandlingen av enkeltsaker i forhold til planer vedtatt i samsvar med retningslinjene, og de bør tas med i vurderingen av enkeltsaker i forhold til øvrige planer. Kommunale og fylkeskommunale organer bør også ta hensyn til retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer plan- og bygningsloven og vedkommende sektorlov gir.

For statlige myndigheter gjelder at de skal legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning til planlegging og enkeltsaksbehandling *etter plan- og bygningsloven*. For saker som behandles etter sektorlovgivningen gjelder imidlertid i dag at statlige myndigheter "*bør bruke retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir*".

Olje- og energidepartementet går på denne bakgrunn inn for at dagens status for RPR videreføres hva gjelder statlige planretningslinjer, og vil videre bemerke at det er lite konsistent fra utvalgets side når det foreslår en bindende status for slike retningslinjer i en situasjon hvor man i samordningsspørsmålet foreslår å opprettholde konsesjonsordninger etter sektorlovverket. Gitt en fornuftig samordning i tråd med OEDs forslag, synes det unødvendig å operere med strenge føringer gjennom planretningslinjer. Konsesjonsbehandlingen gjennom sektorlovverk vil dekke behovet for å ivareta statlig styring og kontroll med nasjonale interesser på en hensiktsmessig måte.

## **1.3. Regional planlegging – rettslig bindende?**

Forslaget om rettslig bindende fylkesdelplaner innebærer at fylkeskommunen overtar og begrenser både kommunenes og sektormyndighetenes kompetanse.

Utvalget synes ikke å ha tatt inn over seg at det på de aller fleste områder i samfunnet, som på energi- og vassdragssektoren, finnes en nasjonal politikk som utformes av

statlige myndigheter hvor avklaringene skjer på helt andre arenaer og i andre fora enn gjennom lovpålagt deltakelse i fylkesplanlegging, slik utvalgets flertall går inn for.

Når det gjelder fylkesdelplaner for arealbruk, vil Olje- og energidepartementet vise til at de erfaringer med dette som foreligger så langt innenfor energi- og vassdragssektoren viser at det er store variasjoner i kvalitet og kompetanse på energispørsmål. Forsøk med fylkesdelplaner for energi, for eksempel for vindkraft, lider av svakheter, for eksempel ved at det kun søkes å finne arealer hvor ulike former for energianlegg ikke ønskes av forskjellige hensyn. Det vises i denne sammenheng til rapporten "Vindkraft og miljø – en erfaringsgjennomgang" på s. 116-118.

Dette gjør nytteverdien av slike planer meget begrenset. En kommer heller ikke utenom det forhold at fylkesdelplaner er lite fleksible og tilpasningsdyktige. Binding av arealer basert på regionale fortolkninger av nasjonal politikk gjennom fylkesdelplaner bygd på begrenset faglig kompetanse, svekker etter Olje- og energidepartementets vurdering nytteverdien av slik planlegging.

Dertil kommer det forhold at fylkesdelplaner for arealbruk, om de skal ha nytteverdi, i tilfelle må være konkrete og tiltaksorienterte. En slik koordinering foretas på energi- og vassdragssektoren i dag gjennom konsesjonsbehandlingen av tiltakene. Derved sikres de overordnede vurderingene av kommuneoverskridende tiltak. Det vil etter Olje- og energidepartementets syn være mer fruktbart å finne andre tiltak for å sikre planlegging over kommune- og fylkesgrenser enn gjennom bindende fylkesdelplaner for arealbruk.

Departementet vil i denne sammenheng peke på mulighetene for interkommunalt plansamarbeid med hensiktsmessige avklaringer direkte mellom det kommunale og statlige nivået. I saker hvor avklaring av f.eks. trasévalg for en større kraftledning gjennom flere kommuner og fylker avklares endelig gjennom konsesjonsbehandlingen, kan et interkommunalt plansamarbeid hvor resultatet av konsesjonsbehandling nedfelles i de kommunale planene, være hensiktsmessig. Kommunene kan i et slikt plansamarbeid med statlige myndigheter også få ivarett de spørsmål som ikke avklares i konsesjonsbehandlingen, samtidig som behovet for innregulering av elektrisk anlegg med tilhørende faresoner i planene blir ivarett.

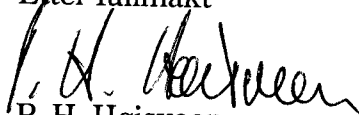
For vannkraftprosjekter har energi- og vassdragsmyndighetene og miljøvernmyndighetene i dag Samlet Plan som en overordnet plan. Olje- og energidepartementet ser heller for seg at den har formell status for eksempel som rikspolitiske retningslinjer, og at disse er bindende for lokale planer.

Forslaget om bindende fylkesdelplan vil ikke medføre en dynamisk planlegging. Bindende fylkesdelplaner kan virke hemmende for planer/tiltak som krever rask gjennomføring med bakgrunn i nasjonale hensyn og behov, for eksempel innenfor kraftforsyningen eller vassdragsforvaltningen. Dette kan også gjelde for næringstiltak

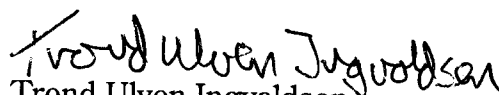
generelt. Det er uklart om gjennomføring av akutte tiltak som er nødvendige for å sikre mot skader/ulykker må avklares i plansystemet før gjennomføring. Det kan gjelde flom-/rassikring og sikkerhetsmessig utbedring av dammer, kraftledninger, transformatorstasjoner m.v.

Olje- og energidepartementet tiltrer for øvrig medlemmet Tovens særmerknad på s. 120 – 121 når det gjelder fylkesplanleggingen.

Etter fullmakt



P. H. Høisveen  
ekspedisjonssjef



Trond Ulven Ingvaldsen  
rådgiver

**Kopi:** NVE