

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep.  
0030 OSLO

Statkraft SF

Postadresse:  
Pb 200 Lilleaker  
N-0216 OSLO

Besøksadresse:  
Lilleakerveien 6  
Oslo

Tlf: 24 06 70 00  
Fax: 24 06 70 01  
www.statkraft.com  
post@statkraft.com

Org.nr.: NO-962 986 277

Deres ref./dato.:  
2003/433-

Vår ref. (oppgis ved svar):  
200300991-6

Sted/dato:  
Oslo, 28.11.2003

## **NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Høring. Uttalelse fra Statkraft SF**

Vi viser til høringsbrev fra Miljøverndepartementet av 20.05.03, med høringsfrist den 01.12.03. Våre kommentarer til forslaget følger samme oppsett som i NOU 2003:14.

### **Oppsummering og konklusjon**

Utvalget har valgt å definere planloven som en materiell lov med relativt sterke føringer for selve løsningene i stedet for en prosesslov. Med dette som utgangspunkt synes mandatets intensjoner om demokratisering, desentralisering, effektivisering og troverdighet i miljøspørsmål å komme i bakgrunnen. Dette mener Statkraft SF fører til at helheten i lovforslaget ikke ivaretar intensjonene i mandatet godt nok.

Statkraft SF mener at planlovutvalgets forslag til endring av plan- og bygningsloven ikke er en forenkling i forhold til dagens lov. Innføring av nye og overlappende prosesser vil medføre sterke behov for økt offentlig og privat ressursbruk. I forhold til sektorlovene øker forslaget usikkerheten om hvilke myndigheter brukerne skal forholde seg til.

Forslaget til ny plan- og bygningslov synes å ha vern som hovedformål, noe som er prinsipielt betenkelig når loven er ment å være en sektorovergripende lov. Forslaget er bygd på at planmyndigheten ved Miljøverndepartementet, som representerer en sektorinteresse, skal være overordnet myndighet i forhold til andre sektorinteresser i plansaker. Forslaget strider mot sektoransvarsprinsippet som er utviklet som grunnlag for den fremtidige miljøvernpolitikken, og som har vært svært positivt med tanke på å ivareta miljøspørsmål i alle sektorer.

Planlovutvalget forutsetter at kommunene vil ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å sikre en effektiv og forsvarlig planlegging og behandling og oppfølging av plansaker innenfor de ulike sektorer. Vår erfaring fra plansamarbeid med svært mange kommuner over hele landet tilsier at denne forutsetningen kan være urealistisk. Hvordan dette skal løses og hva de administrative og økonomiske konsekvenser blir, har utvalget dessverre ikke utredet.

Utvalgets forslag vil kreve økte ressurser i alle ledd, og de som vil ha vanskeligst for å følge opp dette vil være kommunene, samt allmennheten representert ved lag, organisasjoner og privatpersoner. Det er disse som skal representere lokaldemokratiet, som planlovutvalget etter mandatet skulle sikre bedre gjennom ny lov. Men gjennomføring av forslaget vil også kreve økt ressursbehov fra tiltakshavere og ikke minst fra sentrale sektormyndigheter.

Statkraft SF mener planlovutvalgets forslag vil svekke den forsvarlige saksbehandlingen som gjennom lang tid er utviklet via vassdrags- og energisektorens lovverk og forvaltningspraksis, og som er tilpasset dagens krav til økonomiske og miljømessige krav. Lokal innflytelse i denne planleggingen – som et resultat av koordinering mellom utbygger, kommune og sektormyndighet – vil bli vesentlig vanskeligere fordi sektormyndigheten ikke lenger vil ha formell myndighet innen sitt område og fordi det vil svekke den direkte kontakten mellom kommune og tiltakshaver.

Vi registrerer med bekymring at vassdrags- og energimyndigheten ikke synes å ha blitt tilstrekkelig involvert i forberedelsen til planlovutvalgets innstilling, og Statkraft SF mener det vil være svært uheldig om forslaget fra planlovutvalget viderebehandles uten nærmere dialog med denne sektormyndigheten.

## **Del 1**

### **Generelle kommentarer**

#### ***Planlegging og planprosess***

I kommentarene vil vi konsentrere oss om det vi mener vil være de vesentligste forbedringspotensialene ut fra intensjonene i planlovutvalgets mandat.

I hovedsak dreier dette seg om å minke overlappingen mellom ny planlov og sektorlover i stedet for å øke denne. Vi mener dessuten at det er uheldig å skille ansvar og myndighet hos statlige sektormyndigheter ved at disse beholder sitt ansvar mens den reelle planmyndighet hos disse overføres til Miljøverndepartementet. Et tredje hovedspørsmål er forslaget om å bringe fylkeskommunene inn som et mellomledd mellom kommunene og statlige sektorer, noe vi mener er unødvendig og uheldig i mange sammenhenger.

#### ***Mandatets intensjoner og forslag til løsninger i NOU 2003:14***

Intensjonene i mandatet er å sette fokus på problemstillinger og krav til forbedringer, noe vi ubetinget slutter oss til. Av de temaene som mandatet fokuserer på, er lokal forankring, mulighetene for helhetlig planlegging, innsyn, offentlighet og deltagelse i praksis godt ivaretatt innen vår bransje i dag. Vi ser imidlertid gode forbedringspotensialer med hensyn til framdrift, forenkling og effektivisering, samt til dagens svært ressurskrevende dobbeltbehandling av arealplaner gjennom plan- og bygningsloven og sektorlover.

Utvalgets forslag vil forverre problemene med dobbeltbehandling ved at mulighetene til å unngå dobbeltbehandling etter flere lover innskrenkes og i realiteten blir borte.

Utvalgets flertall mener at helhetlig planlegging er nødvendig for å begrense statlige sektors innflytelse på vedtak. Dette foreslår utvalget å løse ved å flytte statlige sektors planarbeid over til fylkeskommunen, som skal innarbeide disse i fylkesplaner som skal være førende for kommunene. Den direkte kontakten mellom tiltakshaver og kommune innen energisektoren vil svekkes og medføre en mindre helhetlig lokal planlegging og forankring. Styrking av fylkesplaner begrunnes med krav til bedre samordning av statlige planer på generelt grunnlag, noe vi mener ikke er relevant for energitiltak som krever konsesjon etter vassdragsreguleringsloven. Forslaget blir enda mindre relevant for slike energitiltak når utvalget ikke på samme måte flytter vedtaksmyndighet for verneplaner – som ofte er det konkurrerende alternativet til vassdragsreguleringer – over til planloven på samme måte.

Det er ingen grunn til å tro at forslaget vil føre til andre vedtak for energitiltak enn etter dagens system. Det synes også som om utvalget for bl.a. energisektorens vedkommende blander sammen statlig sektormyndighet med tiltakshaver, og at denne misforståelsen er grunnlaget for forslaget om å flytte myndighet fra statlige sektororganer til Miljøverndepartementet.

Lovforslaget gir mindre rom for tilpassninger etter lokale behov enn dagens plan- og bygningslov, og forhåndsdefinerer i stor utstrekning hvilke behov kommunene skal dekke gjennom planene.

Med bakgrunn i overstående er det vanskelig å se at forslagene fra utvalget fører til forbedringer som forutsatt i mandatet når en ser på energiltak i større målestokk.

#### *Nasjonalt integrert energisystem*

Produksjon og distribusjon av energi på nasjonalt nivå er et helhetlig, rasjonelt og effektivt infrastruktursystem opparbeidet gjennom mange tiår. Gjennom den sentraliserte konsesjonsstyringen har en også tatt hensyn til de regioner og kommuner som ikke selv har hatt naturressurser til å skaffe seg (nok) elektrisitet fra energikilder som de sentrale myndighetene ut fra miljøhensyn har funnet mest akseptable. Konsesjonsmyndighetene har gjennom lang praksis skaffet seg bred erfaring om miljøspørsmål knyttet til slike anlegg, og kan bruke denne til forbedringer og minimalisering av miljøulempen totalt sett.

Utvalgets forslag om oppsplitting av planmyndigheten til de enkelte kommuner vil føre til en nedbygging av dagens faglige kvalifikasjoner med tanke på avveining og samspill mellom miljø og energi. I vassdrag vil dette også ha et sikkerhetsaspekt som ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til.

#### *Planlegging med splitting av ansvar og myndighet*

Fra å spille en relativt liten rolle vektlegges miljøspørsmål i dag sterkt innen energisektoren. Dette skyldes i hovedsak økt vektlegging av miljøspørsmål ut fra lokale og nasjonale mål og forpliktelser, og ikke endringer i lovverket. Planlovutvalget uttrykker klar vilje til å forsterke miljøprofilen i vedtak som fattes, og har i forslaget profilert dette i formålsparagrafen og gjennom å styre statlige planvedtak gjennom Miljøverndepartementet i stedet for gjennom de respektive ansvarlige sektordepartementene.

Forslaget om splitting av sektorkompetanse med tilhørende ansvar og formell myndighet er overraskende og uheldig. Dette vil sterkt svekke integreringsmulighetene for miljøspørsmål i planleggingen i ulike sektorer, og frata sektordepartementene ansvar (sektoransvarsprinsippet) og dermed interesse for å ivareta miljøspørsmål innen sine områder. Det bør også vurderes om det vil være uheldig for Miljøverndepartementets integritet som miljøovervåker om departementet får det overordnede ansvaret for andre sektorer enn sin egen.

#### *Planprosessen*

Planprosessen for store energiltak har uten større endringer i lovverket gått fra sentralstyrt prosess med relativt lite innslag av lokal medvirkning, til sentralstyrt prosess med stor vekt på nasjonale og lokale miljøspørsmål og en sterk grad av medvirkning i utforming av planene lokalt de siste tiårene. De endrede forutsetningene for planprosess og -vedtak innen energisektoren sett i regional- og nasjonal sammenheng har tilpasset seg nye krav til en effektiv, demokratisk og lokal medvirkning så langt dette har latt seg gjøre innenfor dagens lovverk. Men det er forbedringspotensialer gjennom forenkling av regelverket.

Planlovutvalgets forslag til planprosess i ny planlov vil for tiltak som skal tjene andre kommuner enn "tiltakskommunen" føre til større uklarheter om ulike offentlige myndigheters roller. Forslaget vil innebære økt usikkerhet og omfattende ineffektivisering, og vil føre til større distanse mellom sektormyndighet og tiltakshaver på den ene siden og kommunene på den andre siden.

Utvalget synes å mene at en vil unngå dobbelbehandling for energiprojekter som trenger konsesjon fra staten ved å innlemme arealplanleggingen i planloven. Dette kan ikke skje uten å fjerne planbestemmelsene i disse lovene, noe som igjen må få konsekvenser for skatte- og avgiftsregler (se kommentarene våre til § 9-9 under del 2). Forslaget vil dessuten føre til at staten gjennom fylkeskommunen, statlige pålegg og Miljøverndepartementet kan overstyre kommunene, i tillegg til at de kan overstyre konsesjonsmyndighetene.

For nettverket av produksjons- og distribusjonsanlegg er forslaget uheldig med tanke på fortsatt rasjonell, miljøvennlig utvikling og sikkerhet i kraftforsyningen. Hovedårsaken til dette er at forslaget er bygd på behov for endringer i saker av lokal betydning, og at utvalget uten videre integrerer de nasjonalt (nordisk) betingede planene i samme prosess. Et stort flertall av kommunene (som er avhengige av planer/tiltak i andre kommuner) vil dermed miste mye av sine reelle påvirkningsmuligheter.

Mange av problemene kunne blitt løst og planprosesser forenklet om forslaget hadde tatt utgangspunkt i at sentrale sektormyndigheter skal ha ansvar for og myndighet innenfor planlegging av overordnet nasjonal og internasjonal karakter. De berørte kommunene bør kunne delta i prosessen uten å gå gjennom fylkeskommunen. Eksempler på slike saker kan være det overordnede elektrisitetsnettet, større kraftverk, annen overordnet infrastruktur og verneplaner.

## **Del 2**

### **Kommentarer til det enkelte kapittel**

#### *Kap. 2.1.1 Formål*

Lovforslaget er en sektorlov for "alle" sektorer, og med en overføring av myndighet fra alle sektordepartementer til Miljøverndepartementet. Dette kan skade Miljøverndepartementets integritet, gjennomslagskraft og troverdighet som sektordepartement for natur og miljø både nasjonalt og internasjonalt, noe som også vil være svært uheldig for energisektoren.

#### *Kap. 2.2.1 Bedre samordning*

Statkraft SF er enig med utvalget i at det er nødvendig – og viktig – å samordne ulike lover med egne arealplanbestemmelser og -prosesser. Utvalget foreslår å løse dette ved å legge alt som har med arealplanlegging inn i planloven, uavhengig av myndighetsansvar og geografisk planområde. Vi kunne vært enige i dette dersom det kunne vært kombinert med forenkling av beslutningssystemet. For å kunne iverksette denne planteorien har imidlertid utvalget sett seg nødt til å foreslå et meget komplisert og omfattende plansystem.

Forslaget om splitting av sektorkompetanse med tilhørende ansvar og formell myndighet er uheldig. Dette vil sterkt svekke integreringsmulighetene for miljøspørsmål i planleggingen i ulike sektorer, og frata sektordepartementene ansvar og dermed interesse for å ivareta miljøspørsmål innen sine områder. Det bør også vurderes om det vil være uheldig for Miljøverndepartementets integritet som miljøovervåker om departementet får det overordnede ansvaret for andre sektorer enn sin egen.

Statkraft SF registrerer at de foreslåtte endringene i kommunal planlegging vil medføre flere oppgaver for kommunene. Planlovutvalget forutsetter at kommunene tilføres nødvendige ressurser, men Statkraft SF er skeptisk til om dette i alle saker lar seg gjennomføre i praksis. Ikke minst skyldes dette problemene med å opprettholde høy plankompetanse innen for eksempel vannkraftsektoren om denne splittes opp til kommunenivå.

Statkraft SF er opptatt av å ha en god dialog med kommunene for å sikre en nødvendig lokal forankring i energisaker, samtidig som praksis viser at energimyndighetene legger stor vekt på lokale innspill. Samarbeid mellom kommunen og energisektoren i mange energisaker er blant

annet koblet opp mot næringsutvikling i kommunene, og kommunene har ofte en egeninteresse av tiltaket og er derfor en pådriver i prosessen. Dagens lov gir adgang til dispensasjon fra reguleringsplan, og fordi kommunen ikke ser behov for å bruke ressurser på en unødvendig dobbeltbehandling gis det ofte dispensasjon fra kravet om reguleringsplan.

Statkraft SF er tvilende til om kommunene til en hver tid vil ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å ta hensyn både til kommunale, regionale og statlige prioriteringer i sin planlegging, slik planlovutvalget legger opp til. Vi er derfor skeptiske til at kommunene skal være myndighet i store, tunge saker som krever stor grad av spesialkompetanse, og som de svært sporadisk har til behandling, og som ofte berører flere kommuner. Ett av flere områder det kreves spesiell kompetanse på er vassdragsreguleringssaker. Disse kan ha vidtrekkende konsekvenser for flomforhold og sikkerhet langs vassdrag, og er så faglig komplekse at behandlingen av disse krever spesialkompetanse i alle ledd.

Vi vil også påpeke viktigheten av at tiltakshaver kan ha en faglig dialog med en offentlig fagmyndighet med bred erfaring og høy kompetanse innen sektoren, spesielt i store, ressurskrevende saker. Med bakgrunn i vår erfaring fra mange store konsesjonssaker mener Statkraft SF at bare en sentral myndighet med bred erfaring fra saker innen sektoren har muligheter til å gjøre dette.

Statkraft SF er enig i at planlegging som hovedregel bør følge plan- og bygningsloven. Vi ser likevel behov for å gjøre unntak i noen tilfeller. Dobbeltbehandling etter flere lovverk og uklare myndighetsforhold må unngås. Statkraft SF mener planlovutvalget er klar på hvordan det skal differensieres mellom enkle og mer kompliserte saker. I saker av lokal karakter og der kommunen har relevant kompetanse er det naturlig og rasjonelt at avgjørelsesmyndighet ligger hos kommunen.

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

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

Planlovutvalget foreslår også at det skal kunne settes samme vilkår gjennom plan som gjennom konsesjonsvilkår, og utvalget utvider planmyndighetens myndighet inn på områder som i dag dekkes av sektorlover. Dette uten at det foretas noen opprydding i forhold til sektorlovgivningen. Etter vår oppfatning vil dette skape uklare og overlappende myndighetsforhold, som åpner for omkamp og overprøving. Forslaget innebærer derfor ingen forenkling og skaper en stor grad av uforutsigbarhet som verken myndighetene eller tiltakshaverne er tjent med.

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

### *Kap. 3 Kommunal planlegging*

Utvalget foreslår en planteoretisk modell hvor all planlegging og konsesjonsbehandling inkorporeres i én prosess som skal omfatte alt på alle nivåer, uavhengig av plassering av ansvar. I praktisk planlegging vil dette betinge en svært omfattende, tidkrevende og nærmest umulig prosess. Utvalget beskriver en ideell prosess som det teoretisk er mulig å følge, men som i praksis vil være svært ressurskrevende å gjennomføre.

Statkraft SF har stor tiltro til den kompetanse som kommunene har innenfor arealplanlegging. Et hovedproblem rent planmessig for kommunene tror vi vil være å ivareta nasjonale eller internasjonale krav og interesser som til dels kan være i strid med kommunens egne interesser. Prosessuelt tror vi lovforslaget her vil føre til en mye mer tungrodd og kostnadsdrivende hverdag for kommunene enn i dag. Det kan også virke unødvendig i slike saker først å pålegge kommunene å utarbeide og vedta planer som staten eller fylkeskommunen vil ha gjennomført for så ta i bruk tvangsmidler hvis resultatet ikke blir som ønsket av fylkeskommunen eller staten.

For verneplaner har utvalget tatt høyde for dette ved å foreslå at verneplanbestemmelsene i naturvernlovens § 18 beholdes. Dette mener vi er riktig og i tråd med intensjonene i mandatet.

### *Kap. 3.8 LRNF*

Underdeling innen LRNF kan gi utilsiktede virkninger og lavere fleksibilitet i kommende perioder. Det vil særlig være problematisk for infrastrukturiltak som er avhengig av å bli løst i tilknytning til andre planer innenfor eller utenfor den enkelte kommune.

### *Kap. 3.9.4 Detaljplan*

Intensjonen i utvalgets forslag er fornuftig. Det som lett vil skape problemer her er den kategoriske knytningen til arealdelen i kommuneplan eller områdeplan. Dette vil føre til kompliserte planprosesser for nasjonale og nabokommuners planer så fremt planene eller planutformingen ikke er i tråd med løsninger den aktuelle kommune ønsker. Problemet vil særlig kunne bli aktuelt for infrastrukturiltak som skal tilgodese andre kommuner, regioner eller landsdeler.

Statkraft SF mener eksempelvis at forslaget fra planlovutvalget om at nasjonale verneinteresser kan ivaretas gjennom plan etter naturvernloven er riktig, og bør gjennomføres tilsvarende iallfall for de energiprojektene hvor sentrale myndigheter vil ha avgjørelsesmyndigheten.

### *Kap. 4. Regional planlegging*

Statkraft SF er positiv til interkommunalt samarbeid. Dagens planlov er ikke til hinder for dette, og samarbeidet fungerer godt i mange regioner i dag.

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

Ved å ta bort det fylkeskommunale leddet med innsigelsesrett/klagerett til staten og gå direkte til statlig vedtak i de tilfellene kommunene eventuelt ikke kommer til enighet om løsning, vil prosessen både bli rasjonell og forutsigbar.

### *Kap. 5 Statlige virkemidler*

Forslaget beskriver en rekke mulige virkemidler for staten. Det er uklart hvordan disse vil virke i praksis, og det er ønskelig med en mye klarere grense mellom *anbefalinger* og *krav* sett fra statens side.

Det vil innebære en betydelig effektivisering om planloven i tillegg til å ha som utgangspunkt at kommunen skal være planansvarlig i de aller fleste tilfeller, klart sier at staten skal ha ansvaret for planprosessen og være planmyndighet innenfor noen konkrete sektorer (i tillegg til verne-sektoren) for tiltak av en viss størrelse når nasjonale inntresser blir berørt. Dette vil være mer rederlig overfor kommunene enn å legge inn "trusler" om diktering av løsning gjennom de statlige styringsmulighetene hvis kommunal planlegging ikke innretter seg etter statlig/regional forutsetning. Innenfor energisektoren kan for eksempel grensen gå mellom tiltak som ikke utløser konsekvensutredningsplikt og de som utløser slik plikt.

Ved å erstatte fylkesplanprosess med interkommunal planprosess for regionale planformål og statlig planprosess for nasjonale planformål, vil en oppnå store rasjonaliseringsgevinster. Prosessene blir dessuten enklere og mer demokratiske. Kommunene bør imidlertid få formalisert sin rolle som aktiv deltaker i planleggingen av tiltak som skal tjene nasjonale formål bedre enn tilfelle er i dag.

### *Kap. 7.6 Energi*

Utvalget tar utgangspunkt i at det "*i utvalgets mandat er reist spørsmål om lovverket er godt nok for å sikre en effektiv og miljøvennlig bruk av energiressursene*" (s. 155, 1. spalte). Under kap. 7.6.4 (s. 156, 1. spalte) lister utvalget opp tre hovedoppgaver som plansystemet må ivareta. Vi slutter oss til målene som er uttalt, men mener at de foreslåtte løsningene ikke tjener disse målene.

Utvalgets forslag imøtekommer ingen av mandatets krav til løsning for å opprettholde og forbedre det landsdekkende sentralnettet med produksjon, overføringer mellom regioner og landsdeler, samt omsetning av elektrisk kraft. Utvalgets forslag om å gjennomføre planleggingen av dette sammenhengende nettverket etter forslaget § 9 (kommuneplan), dvs. gjennom mange hundre kommuneplaner, vil være meget komplisert og svært ressurskrevende.

Denne nasjonale infrastrukturen for elektrisitetsforsyning er også omfattet med stor interesse sett fra natur- og miljøside i et nasjonalt perspektiv. Ut fra dette er det svært vanskelig å forstå logikken i å legge opp til en fragmentert planlegging for sektoren mens en ikke gjør det på samme måte for verneplaner som det er naturlig å koordinere vannkraftutnyttelse mot. Planlegging innenfor små geografiske enheter uten å se dette i større sammenheng bør etter vår mening ikke overstyre de overordnede, nasjonale målene og forpliktelsene.

Vi mener utvalgets forslag i de fleste tilfeller vil kunne fungere med tanke på *bruk* av energiressursene, samt med tanke på *lokal produksjon* som både distribueres og brukes lokalt. For større saker må vi imidlertid ta forbehold om at mangel på kompetanse og ressurser i kommunene kan gi svært uheldige utslag på valg av løsninger, og at større prosjekter uansett vil få betydning utenfor kommunens eller regionens grenser.

Flertallet i utvalget vil klargjøre forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven "... ved at det i energiloven sies uttrykkelig av det for energianlegg som krever konsesjon etter loven, gjelder at det ikke må være i strid med arealplan for området etter plan- og bygningsloven" (side 158, 2. spalte). Vi er enige i at dette for så vidt klargjør forholdet mellom de to lovene. Flertallet foreslår imidlertid at det som i noen tilfeller i dag er svært arbeids- og tidkrevende, skal bli arbeids- og tidkrevende i alle saker som krever konsesjon. Det

er greit å forholde seg til flere lovverk som hver for seg stiller krav på sine områder, men det er svært viktig at en nå kommer bort fra at ett og samme spørsmål eller spørsmål som henger direkte sammen – her arealplan for konsesjonspliktige prosjekter – skal behandles etter flere separate lover med hver sine myndigheter.

Forslaget kan heller ikke begrunnes med at vedtakene blir bedre av den grunn, og det er ikke lagt fram forslag om hvordan uoverensstemmelser i beslutningene skal løses. Tvert i mot øker dette problemet også ved at flertallet i utvalget vil fjerne bestemmelsen i nåværende plan- og bygningslov om at områdeplan (tilvarende nåværende reguleringsplan) ikke skal kunne omfatte vannføring og vannstand, men legge inn slik mulighet i §11-5, pkt. 9. Slike bestemmelser vil for eksempel kunne komme i konflikt med vassdrags(regulerings)konsesjoner og tilsvarende bestemmelser i andre kommuner som vassdraget går igjennom.

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

Statkraft SF ser ikke noen fordeler med en egen planbehandling etter plan og bygningsloven for store energitiltak som i dag behandles etter sektorlovene med staten som konsesjonsmyndighet. Vi ser det likevel som viktig å formalisere kommunenes rett til deltagelse i konsesjonsprosessen etter sektorlov. Prosessen med melding og konsekvensutredning må følge bestemmelsene i ny planlov (etter kap. 17 i lovforslaget) på samme måte som i dag, med konsesjonsmyndigheten som KU-myndighet og sentrale miljømyndigheter som rådgivere.

#### *Kap. 7.17 Vassdrag*

Statkraft SF er enig med utvalget i at god vassdragsforvaltning er viktig i svært mange sammenhenger. Vi vil her påpeke at vi fikk en ny vannressurslov som trådte i kraft i 2001, og som i hovedsak løser samordningsspørsmålet mellom plan- og bygningsloven og vannressursloven. Vi ser det derfor som uheldig at planlovutvalget nå tar "omkamp" på de forhold som i forbindelse med vannressursloven ble behørig utredet, vurdert og vedtatt. Vi ser det også som svært uheldig at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 26 som kom inn i forbindelse med vannressursloven, om at det ikke kan gis bestemmelser om vannføring og vannstand i reguleringsplan, er foreslått fjernet. Vi viser her til utvalgsmedlem Toven sin dissens på side 204.

Som for vassdragsreguleringsloven mener utvalgets flertall at det ikke er de myndighetene som sitter på spesialkompetansen om vassdrag som bør være myndighetsutøver. Vi tror ikke det vil være ressurser i de enkelte kommunene verken til å opparbeide eller beholde tilstrekkelig kompetanse på dette feltet til å dekke store saker. Her som ellers vil imidlertid utvalget innføre overprøvningsmuligheter for sentrale myndigheter gjennom fylkeskommunen (fylkesplan mv.) eller klageinstansen, men ikke gjennom de statlige myndigheter som (inntil videre) sitter med faglig kompetanse på forvaltning av vassdrag. Også her vil vi uttrykke bekymring over forslaget om å komplisere planprosessen så kraftig som det flertallet foreslår, og over forslaget om å overføre myndighet fra fagmyndighetene og belaste Miljøverndepartementet med ansvar for vedtak i saker som har andre formål enn natur- og miljøvern.

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

#### *Kap. 8.5 Administrative og økonomiske konsekvenser*

Utvalgets forslag vil – som utvalget også selv sier – føre til betydelig merarbeid for alle planaktørene. I kap. 8.5.1 hevder utvalget at en samordning i plansystemet vil kunne innebære



en vesentlig forenkling og effektivisering sett fra utbyggers side. Vi slutter oss fullt ut til utsagnet, men utvalget har dessverre konstruert en modell som innebærer det stikk motsatte resultatet. For oss som tiltakshaver vil forslaget medføre en vesentlig økt ressursbruk i sammenheng med økt dobbelbehandling av arealplaner gjennom konsesjonsregelverket og planloven. Dette har vi til nå delvis unngått ved at kommunene og konsesjonsmyndighetene er blitt enige om "ansvarsfordeling", ved unntak fra reguleringsplanplikten så langt tilsvarende behandles av konsesjonsmyndighetene, samt ved unntak fra byggesaksbestemmelsene for vannkraft- og energianlegg m.v. etter gjeldende forskrifter. Etter utvalgets forslag vil disse mulighetene bli mindre enn i dag, og økt ressursbruk kan bare hindres ved fjerning av dobbelbehandling.

Hva dette vil bety i merarbeid og –kostnader for offentlige organer er andre bedre i stand til å svare på. Men vi vil gjerne framheve at en tilleggskostnad her vil være økt interesseslitasje og ressursmangel blant ressursvake grupperinger på grunn av økende byråkratisering, slik vi registrerer det allerede i dag hos grunneiere, organisasjoner og andre når de samme spørsmålene dukker opp igjen i ny drakt gjennom ulike organer og prosesser.

For øvrig vil vi slutte oss til særmerknadene fra utvalgsmedlem Toven på side 236-238.

### *Kap. 9 Lovforslag med motiver*

Generelt vil vi påpeke at lovteksten er omfattende og svært ordrik. Forslaget inneholder også en rekke "honnørord" og skjønnsmessige og uklare begreper. Vi minner om at det i mandatet settes fokus på forenkling og forbedring i lovstruktur, og at det skal legges vekt på en god redaksjonell og lovteknisk utforming som tydeliggjør hovedbestemmelsene i loven, og gjør den lett tilgjengelig for brukerne. Vi mener utvalget ikke har lyktes i dette, og foreslår at deler av lovteksten tas ut av loven og plasseres i lovmotivene eller i veileder.

#### *§ 1 -1 Lovens formål*

Her vil vi kun påpeke at bærekraftig utvikling er et begrep uten konsistent innhold og som en derfor bør unngå i en lovtekst. Ellers merker vi oss at bestemmelsen skal sikre vern, men bare legge til rette for næringsutvikling og gode boliger m.v., og lovforslaget fremstår dermed i utgangspunktet mer som en vernelov enn som en lov for andre arealformål. Etter vår oppfatning bør plan- og bygningsloven være en avveiningslov, hvor det er balanse mellom bruk og vern. Vi ser det også som uheldig at man i formålsparagrafen ramser opp vurderingskriterier, da plan- og bygningsloven fortsatt bør være en ren prosesslov og ikke en materiell lov.

#### *§ 1-2 Lovens saklige virkeområde*

Vi har tidligere kommentert det økte ressursbehovet som dobbeltbehandling og flere prosesser medfører, som planlovutvalget i henhold til mandatet skulle rydde opp i. I forslaget foreslår utvalget at lovens virkeområde utvides fra å være en arealdisponeringslov til også å omfatte forvaltning av ressurser. Da forvaltning av ressurser i stor grad i dag dekkes av sektorlovgivningen og forvaltes av sektormyndigheter, vil det her oppstå overlapp. Det vises også til at utvalget foreslår at det skal kunne settes samme vilkår gjennom plan som gjennom konsesjonsvilkår. Utvalget utvider dermed planmyndighetens myndighet inn på områder som forvaltes av sektormyndigheter. Etter vår oppfatning vil dette skape uklare og overlappende myndighetsforhold, som åpner for omkamp og overprøving. Dette er det motsatte av samordning, og innebærer ingen forenkling, men skaper en stor grad av uforutsigbarhet som verken myndighetene eller tiltakshaverne er tjent med. Vi forslår derfor at det allerede i denne bestemmelsen foretas en opprydding, hvor det presiseres at planmyndigheten bare kan gi bestemmelser om forhold som dekkes av sektorlover dersom sektorloven uttrykkelig tillegger planmyndigheten myndighet på området. Statkraft SF slutter seg derfor til mindretallets særmerknad til § 1-2 på side 244 i innstillingen.

#### *§ 1-4 Verdier og retningslinjer for planleggingen etter loven*

Lovteksten her er uklar og bestemmelsen inneholder mange skjønsmessige begreper med uklart innhold. Statkraft SF foreslår at denne bestemmelsen tas ut av loven og plasseres i veileder til loven.

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

Forslaget legger opp til at planer etter planloven skal binde konsesjonsmyndighetene ved behandling av konsesjonssøknader. Forslaget legger også opp til at planer etter planloven vil kunne overstyre allerede vedtatte planer etter vassdragslovgivningen. Dette vil lett medføre uklarheter om vilkår i en konsesjon. Dette gjelder for eksempel størrelsen av konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og eiendomsskatt, samt fordeling av naturressurskatt mellom kommuner etter vassdragsreguleringer.

Gjennom planendringer etter planloven kan marginale kraftprosjekter som er utført gjøres direkte ulønnsomme i slike tilfeller. Ved endringer i slike betingelser bør det derfor etableres bestemmelser om erstatning til tiltakshaver for resten av konsesjonsperioden.

Disse problemene vil en kunne unngå med tilleggsbestemmelse i § 1-2 (se ovenfor).

#### *§ 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak*

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

#### *§ 1-14 Innsigelse og mekling*

Som tiltakshaver ser vi behov for denne bestemmelsen og vil i hovedsak støtte dette forslaget. Vi ser likevel at bestemmelsen er vanskelig å følge opp for innsigelsesmyndighetene, fordi den forutsetter at "alle" kommuner og statlige etater må følge med i planleggingen i "alle" andre kommuner, uten å vite hvilket framtidig behov de vil ha for planområdet og framtidige muligheter som ligger innenfor dette.

#### *§ 2-4 Sametinget*

Det må klargjøres hva som ligger i at "Sametinget skal anses som statlig organ". Det er for eksempel uklart om det menes statlig planleggingsmyndighet og/eller organ som har innsigelsesrett.

#### *§ 2-5 Regionalt planforum*

Denne bestemmelsen er knyttet til fylkene, og er lite fleksibel. Planforumet vil ikke ha noen reell myndighet, og en vil derfor oppnå det samme – men med økt fleksibilitet – om en sløyfer hele bestemmelsen. Vi ser derfor ikke behov for å lovregulere dette forumet.

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

Behovet som planutvalget vil dekke med dette er stort og viktig som felles plangrunnlag, og er en av svært få bestemmelser i lovforslaget som vil føre til enklere planprosess, planlegging og presentasjon/behandling av planer innen vår sektor.

#### *§ 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak*

For at §§ 4-2 til 4-5 skal ha noen mening her må en etablere en form for "Samlet plan" for sektoren, noe som vil innebære et mer eller mindre kontinuerlig og særdeles ressurskrevende arbeid både med hensyn til nye og til allerede etablerte anlegg (fornyelse, endringer i konsesjonene, nedlegging, utvidelser m.v.).

#### *§ 4 Statlige planlegging, § 5 Regionale planlegging, § 6 Fylkesplanlegging § 7 Interkommunalt plansamarbeid*

Hver for seg synes disse bestemmelsene å være fornuftige. Det som vil være utfordringen for oss og sikkert også for andre er at en må forholde seg til svært mange nivåer og planer med en syklus for planendringer på fire år.

Sett fra vår side vil det medgå betydelig mer tid til drøftinger med politiske og administrative offentlige organer enn i dag.

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

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

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

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

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

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

For øvrig gir vi vår tilslutning til utvalgsmedlem Tovens særmerknader og dissenser til § 9-9 på side 307- 309 og 312.

#### *§ 11-3 Arealformål i områdeplan*

Vi slutter oss til mindretallet Toven sin særmerknad på side 319.

#### *§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan*

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

For øvrig slutter vi oss til Toven sine særmerknader på side 320 og til § 11-5 nr. 12 på side 323 fra utvalgsmedlemmene Toven og Slettebø.

#### *§ 20-2 Endringer i andre lover*

Her vil vi påpeke at utvalget knapt nok har drøftet hvilke endringer som må gjøres i vassdragslovgivningen med bakgrunn i forslaget til ny planlov. Som omtalt i kommentarene til § 9-9 ovenfor vil de indirekte følgene av forslaget være store, og det vil være svært betenkelig om

en kun ser snevert på plan- og planleggingsbestemmelsene uten å drøfte konsekvensene for økonomiske spørsmål som er direkte knyttet til disse for kommuner og tiltakshavere.

For øvrig slutter vi oss til utvalgsmedlemmene Toven, Slettebø, Karlsen og Svensli sin dissens til flertallsforslag til endringer i vassdragsreguleringsloven på side 345, samt Toven sin særmerknad på samme side og Toven sin dissens til flertallets forslag til endringer i vannressursloven på side 354-355.

#### *Avslutning*

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

Forøvrig gir vi vår fulle tilslutning til Energibedriftenes landsforenings høringsuttalelse.

Med vennlig hilsen

Med vennlig hilsen  
for Statkraft SF

  
Haakon Alfstad  
utbyggingsdirektør