



MILJØVERNDEPARTEMENTET	
P	
SAK.NR: 2003/00443 - Skannet 223	DATO: 1/12-03

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: Deres brev av: Vår ref.:
2003/000141 - 1-310-ID-ABT

Sted / Dato:
Ålesund, 28.11.2003

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2003:14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN II

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

Tafjord Kraftnett AS (TKN) driver distribusjon av elektrisk kraft både lokalt og regionalt, og dekker distribusjonsnett i tre kommuner og regionalnett i 10 kommuner. TKN har bred praksis med planlegging av arealinngrep i samarbeid med både lokale og nasjonale myndigheter, og vi har lang erfaring både med plan- og bygningslov og ulike sektorlovverk.

Plan- og bygningsloven er omfattende, og TKN vil konsentrere seg til generelle kommentarer til endringsforslaget og til de sider som har betydning for den sektor vi representerer.

Konklusjon

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

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

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

TAFJORD KRAFTNETT AS

Besøksadresse: Retirovegen 2-4, 6019 Ålesund. Postadresse: Serviceboks 1, 6025 Ålesund. Telefon 70 10 07 00. Telefax 70 10 07 10
Foretaksregisteret: NO 977 461 863 MVA. E-post: adm.hoved@tafjord-kraft.no Internett: <http://www.tafjord-kraft.no>

TKN mener planlovutvalgets forslag vil svekke den forsvarlige saksbehandling som gjennom lang tid er utviklet via vassdrag- og energisektorens lovverk og forvaltningspraksis. Dette lovverket er i dag tidsriktig og tilpasset dagens krav til økonomiske og miljømessige standarder. Den myndighetsoverføring fra sektormyndigheten til planmyndigheten som planlovutvalget her foreslår, kan medføre omfattende byråkratiske endringer med uavklarte konsekvenser for bransjen.

Generelt om NOU 2003:14

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

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

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

Lovens formål og struktur

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

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

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

TAFJORD KRAFTNETT AS

Ett av de grunnleggende spørsmål ved planlovutvalgets innstilling er hvem som skal være myndighet for viktige samfunnsvedtak. Slik vi tolker intensjonen hos flertallet i planlovutvalget, ønsker de et system der all planlegging skal følge plan- og bygningslov, og der myndighet etter særlov gis begrenset innflytelse. I praksis vil da alle saker avgjøres i henhold til plan- og bygningslovens regler, gjennom kommunale eller fylkeskommunale vedtak. Ved tvistemål vil det bli Miljøverndepartementet som blir ankeinstans. Når formålet med den nye loven er å sikre vern, mener TKN det er uheldig at plan- og bygningsloven blir en sektorovergripende lov som vil gi Miljøverndepartementet overordnet myndighet i plansaker.

Kommunal planlegging

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

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

TKN er opptatt av å ha en god dialog med kommunene i energisaker, og dagens praksis på dette området er god, og vil ytterligere forbedres gjennom det samarbeid mellom områdekonseksjonær og kommune som reguleres i energilovforskriften. Det tradisjonelt gode samarbeid mellom kommunen og energisektoren skyldes at mange energisaker er koblet opp mot næringsutvikling i kommunene, og kommunene har som regel en egeninteresse av tiltaket og er derfor en pådriver i prosessen. Dagens lov gir adgang til dispensasjon fra reguleringsplan, og fordi kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å følge planleggingen i detalj, ser kommunen det oftest som en fordel å dispensere fra reguleringsplanen i energisaker. TKN har 10 forskjellige kommuner å forholde seg til, og vi ser for oss at det vil bli forskjellig praksis og forskjellig kompetanse fra kommune til kommune.

TKN er sterkt tvilende til om våre 10 kommuner til enhver tid vil ha tilstrekkelig kompetanse til å ta hensyn både til kommunale, regionale og statlige prioriteringer i sin planlegging, slik planlovutvalget legger opp til.

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

En rekke sakstyper krever både beslutninger etter sektorlover og planavklaring. Antatt behov for en ny type samordning i slike saker har vært et sentralt utgangspunkt for utvalget. I dag løses

TAFJORD KRAFTNETT AS

samordning i konsesjonssaker normalt ved at kommunene inngår som en aktør i disse sakene og tilpasser planbehandlingen til konsesjonsavgjørelsene. Alternativet er å avvikle konsesjonsbehandlingen og overlate disse sakene helt til kommunen.

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

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

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

Regional planlegging

TKN er positiv til interkommunalt samarbeid. Dagens planlov er ikke til hinder for dette, og samarbeidet fungerer godt i vår region i dag der en ser behovet for overordnet planlegging på tvers både av kommunene også innenfor energisektoren.

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

Større energianlegg

Ved utbygging av større energianlegg mener planlovutvalget at det kreves nasjonal styring og koordinering. Dette skjer da også i dag, men etter sektorlovgivningen. Fordi slike anlegg har meget stor betydning for samfunnsutviklingen må de også inn i planleggingen etter plan- og bygningsloven og omfattes av plansystemet der, mener utvalget. Som grunnlag for behovet for behandling etter plan- og bygningsloven, trekker utvalget inn som et moment at:

TAFJORD KRAFTNETT AS

Besøksadresse: Retirovegen 2-4, 6019 Ålesund. Postadresse: Serviceboks 1, 6025 Ålesund. Telefon 70 10 07 00. Telefax 70 10 07 10
Foretaksregisteret: NO 977 461 863 MVA. E-post: adm.hoved@tafjord-kraft.no Internett: <http://www.tafjord-kraft.no>

”energiselskapene nå i betydelig grad er eid av private, og at utbyggingen av energianlegg nå skjer på markedsmessige vilkår og forutsetninger. Det er på denne bakgrunn behov for videre vurdering og bredere samordning enn tidligere.”

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

Utvalgets forslag imøtekommer ingen av mandatets krav til løsning for å opprettholde og forbedre det landsdekkende sentralnettet med produksjon, overføringer av elektrisitet mellom regioner og landsdeler, samt import og eksport av elektrisitet eller andre energibærere. Planlegging innenfor små geografiske enheter uten å se dette i større sammenheng bør etter vår mening ikke overstyre de overordnede, nasjonale målene og forpliktelsene.

For videre begrunnelse av behandling av energisaker vises til dissensen fra utvalgsmedlem Toven, (side 159-162) som TKN 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.

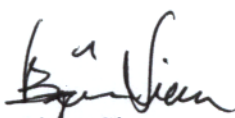
Noen kommentarer til selve lovforslaget

TKN slutter seg til de kommentarer EBL har gitt uttrykk for i sin høringsuttalelse.

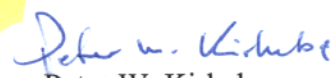
Avslutning

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

Med hilsen
TAFJORD KRAFTNETT AS


Bjørn Siem
adm. dir.




Peter W. Kirkebø
divisjonssjef - netteier

TAFJORD KRAFTNETT AS

Besøksadresse: Retirovegen 2-4, 6019 Ålesund. Postadresse: Serviceboks 1, 6025 Ålesund. Telefon 70 10 07 00. Telefax 70 10 07 10
Foretaksregisteret: NO 977 461 863 MVA. E-post: adm.hoved@tafjord-kraft.no Internett: <http://www.tafjord-kraft.no>