

**DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref
2002-458-1 K/Thg/tla

Vår ref
OED 02/518 EV JS

Dato
27.06.2002

**HØRING AV NOU 2002:1 FORTID FORMER FRAMTID - UTFORDRINGER I
EN NY KULTURMINNEPOLITIKK**

Det vises til brev fra Miljøverndepartementet av 28.02.2002 vedrørende ovenstående.

- Olje- og energidepartementet har forelagt ovennevnte utredning for NVE til
- ./ . uttalelse. Vedlagt følger kopi av NVEs brev av 18.06.2002. Olje- og energidepartementet viser til NVEs uttalelse. Når det gjelder drøftelsen av Statkraft SF i uttalelsen på side 3, jf. punkt 3 på side 2 viser departementet i denne sammenhengen til Stortingets behandling av eierskapsmeldingen.
 - ./ . Når det gjelder forholdet til plan- og bygningsloven vises det til vedlagte uttalelse fra Olje- og energidepartementet av 24. august 2001 til NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

Etter fullmakt



P. H. Høisveen
ekspedisjonssjef



Kjell Alstad
avdelingsdirektør



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148

0033 OSLO

Vår dato: 18.06.2002
Vår ref.: NVE 2002/01383 - 5
Arkiv:
Deres dato:
Deres ref.:

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
02/ 518 - 2	
DATO 20 JUNI 2002	
AN 008 MO	EKSP.

Saksbehandler:
Edna Grepperud

Middelthuns gate 29

Postboks 5091, Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Org.nr.:
NO 970 205 039 MVA
Bankkonto:
7694 05 08971

Høring av NOU 2002:1 Fortid former framtid - utfordringer i en ny kulturminnepolitikk.

Vi viser til brev fra Miljøverndepartementet av 28.02.2002.

1. Utredningens mål, strategier og innsatsområder som grunnlag for en framtidsrettet kulturminnepolitikk.

Utredningens mål, strategier og innsatsområder favner vel for så vidt hovedelementene som bør vurderes i en ny kulturminnepolitikk.

Generelt kan det gis tilslutning til forslag om områder for særlig behov for en fornyelse av kulturminnepolitikken som fremmes i u.kap. 3.4. Men generelt medfører forslagene økte kostnader for staten (registreringer og utgravninger) og kulturminnevernet (forvaltningsplaner for fredede objekter). Det gjelder også for utvidet bruk av kulturmiljøfredning etter kml § 20, på grunn av fredningsprosessens omfang og kompleksitet. Vassdragsrelaterte kulturminner vil for øvrig ofte være aktuelle i denne type saker.

Men hovedinnvendingen mot utredningen er at den i så liten grad problematiserer og analyserer de forhold den tar opp, og heller ikke konkretiserer de økonomiske, organisatoriske og juridiske konsekvenser av de forslag som fremmes.

2. Hvordan legge til rette for aktiv bruk og ivaretagelse av mangfoldet i kulturarven?

- Muligheter i plan- og bygningsloven (pbl), og kommunenes rolle?

Viktig å få verneaspektet og kommunenes ansvar på feltet sterkere inn i pbl. Dette gjelder både i formålsparagrafen og i enkeltbestemmelser. I dagens lov er dette underkommunisert.

Både i formålsparagraf og de materielle bestemmelser er det nødvendig å gi uttrykk for at pbl er og skal være noe mer enn en ren ny- og utbyggingslov.

Det bør også vurderes om ikke enkelte vernebestemmelser mest effektivt kan plasseres i pbl fremfor kulturminneloven (kml). Et konkret eksempel her er den nye bestemmelsen i kml § 25 om søknad om riving og vesentlig ombygging av hus/anlegg oppført før 1850. Paragrafen er i praksis rettet mot den kommunale byggesaksbehandler, som ikke kan forventes å ha den samme innsikt i og nærhet til kulturminneloven.

3. Kulturminner og kulturmiljøer som grunnlag for verdiskaping

- Økonomiske rammevilkår

Vern av større teknisk-industrielle kulturminner, som f. eks. kraftverk, er kostbart. Hva enten det skjer ved formell fredning eller tinglyst verneavtale, bør det offentlige gi en kompensasjon som monner, for eksempel i form av skatte- og avgiftslettelser.

På den annen side bør NVE bruke muligheten til å legge forutsetninger om å sette av deler av konsesjonsavgiften til vernetiltak når konsesjon skal fornyes for aktuelle kraftverk.

- Bruk av kulturminner i næringsvirksomhet og lignende

Innen NVEs område: Våre to store kanaliserte vassdrag er betydelige turistattraksjoner som ferdselsårer, i gjensidig forsterkning av museer og andre kulturminner – som til sammen utgjør større, integrerte (natur- og) kulturmiljøer.

Så vel Statkraft som andre kraftselskaper (private og offentlige) har i betydelig omfang sett verdien av å presentere eldre – og nyere – kraftverk for offentligheten som museums- og/eller besøksverk. Vi antar at det er en kombinasjon av en langsiktig, forretningsmessig fundert profilering av selskapene, med en samfunnsmessig og kulturhistorisk bevissthet.

4. Eiernes og brukernes rolle og situasjon i kulturminnearbeidet

- Fordelingen av rettigheter og plikter mellom private og offentlige aktører.

Særlige problemer kan knytte seg til uklarheter ved eierforhold ved kulturminner i vassdrag. Det siktes her til at det ikke lenger er aktive eiere eller eierinteresser, som følge av endringer hvor formålet med bygning eller anlegg er bortfalt som følge av teknologiske endringer (for eksempel fløtnings-innretninger).

- Staten som eier og forvalter av kulturminner og kulturmiljøer (Utredningens kap. 5.6)

Statlig eiendom innen det feltet for NVEs kulturminneprosjekt gjelder særlig de kraftverk som eies av Statkraft. NVEs verneplan for kraftverk er nå i forprosjektfasen og skal etter forutsetningene gjennomføres som et toårsprosjekt i 2003-04 mht registrering, dokumentasjon og prioritering. Kontakt med Statkraft er etablert.

De konkrete problemer knytter seg til:

1. Kraftverk som settes ut av drift, ved avløsning av nye og mer effektive anlegg.
2. Kraftverk som selges.
3. Endring av eierformen i Statkraft, til børsnotert selskap, salg/privatisering.

For kategori 1 er det de praktiske, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Vurdering av vern, mulig museal forvaltning, evt. vedlikeholdskostnader under nye rammeforutsetninger, sikring av arkiver etc. Verneplanen vil legge visse føringer og gi en beredskap.

For kategori 2 gjelder avhendingsinstruksen for statlige anlegg eldre enn 50 år. Det er viktig at denne er kjent og etterleves, slik at Riksantikvaren får nødvendig varsel i tide. Verneplanen vil også her komme til nytte ved den videre behandling.

Kategori 3 er problematisk, da avhendingsinstruksen antas ikke å komme til anvendelse etter nåværende ordning. Kategori 3 kan også synes være et meget aktuelt alternativ, som kan tenkes vedtatt og gjennomført i løpet av kort tid. Det vil da måtte forventes vesentlig vanskeligere å få gjennomført vernetiltak. Kulturminnehensynene tilsier da at mulighetene for endring av avhendingsinstruksen vurderes, slik at den kan komme til anvendelse i en slik situasjon. Helst burde endring av den statlige eierform utstå til verneplanen for kraftverk er gjennomført og vernevedtak truffet.

Vi kan slutte oss til de ulike behov for forbedringstiltak som er nevnt i underkap. 5.6.4 Staten som eiendomsforvalter, og ser det som positivt at NOU sine intensjoner videreføres og konkretiseres i Arbeids- og administrasjonsdepartementets forprosjekt *Statens kulturhistoriske eiendommer: Politikk for eierskap og forvaltning* og Riksantikvarens *Arbeid med landsverneplaner. Veileder*, foreløpig i utkastets form.

Utvikling av samarbeidsformer, erfaringsutveksling og koordinering av systemer mellom statlige organer som arbeider med landsverneplaner og andre kulturminneprosjekter, er viktig. Det samme gjelder behovet for internasjonale kontakter og samarbeid innen feltet, noe NVE er godt i gang med.

5. Partnerskap og samarbeid

- Synspunkter på frivillige organisasjoner og regionale/lokale museer som ressurser og partnere?

Frivillige organisasjoner gjør en uvurderlig innsats på kulturminnesektoren. Et godt samarbeidsforhold er mellom disse og den offentlige kulturminneforvaltning er derfor meget viktig. Støtte, økonomisk og på annen måte, til ordinær drift og ikke minst, konkrete prosjekter. Erfaringsmessig vil offentlige prosjekttilskudd mobilisere store frivillige ressurser. Gjensidig kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom de frivillige organisasjonene og kulturminneforvaltningen er også viktig. Samtidig er det nødvendig å være bevisst disse organisasjonenes egenart og begrensninger, med understrekning av deres frivillige karakter, og deres beskjedne organisasjonsapparat – med unntak av de få riksdekkende hovedorganisasjoner.

Museenes store kunnskaper innenfor egne fagfelter bør utnyttes innen kulturminneforvaltningen, med følgende reservasjoner: Norske museer har generelt for liten bemanning i forhold til de sentrale museale oppgaver, og med noen ytterst få unntak, har de ikke selvstendige lovforvaltningsmessige oppgaver – og bør heller ikke få det. Også museenes rolle må derfor klart avgrenses. Museenes rolle må fokusere på *formidlingen* av kulturminneverdier – det er dette museer kan og har som oppgave uansett.

6. Kompetanseoppbygging og utdanning

- Hvordan utvikle registre for kulturminner?

Det er i dag minst flere vesentlige problemer knyttet til kulturminneregistrene:

1. De registreringer som er foretatt, er mangelfulle – var det da registrering ble foretatt, og er ofte ikke ajourført senere (kfr. SEFRAK-registeret). Enkelte registre er innrettet for interne, forskningsrettede formål. Generelt krever eksisterende register ofte en betydelig grad av faglig innsikt, kritisk fortolkning og bevissthet om svakheter for å kunne gi en viss grad av anvendelig informasjon.

2. Mange kulturminner er ikke eller er ufullstendig registrert (også om en ser bort fra de "uoppdagede" automatisk fredede). De gjelder særlig kategorier som først i den senere tid har blitt kategorisert som kulturminner – som de teknisk-industrielle (hvor NVEs interessefelt ligger).

3. Det synes ikke å foreligge registrering av reguleringsplaner med innslag av regulering til spesialformål bevaring, enn si oppfølging av dispensasjonspraksis og reguleringsendringer innenfor slike områder.

4. Det synes ikke som at Riksantikvarens fredningsregister pr. i dag er innrettet slik at det lettvis kan tas ut data om forekomsten av kulturminner av ulike kategorier er/ikke er representert, evt. er over-representert.

5. Registrene er vanskelig tilgjengelige, enten de foreligger i manuell form – eller i lite brukervennlig digital form.

Kulturminneforvaltningens egne kjenner registreringenes begrensning, men ikke andre som får befatning med dem, som den kommunale forvaltning og konsulentfirmaer.

De pågående prosjekt i regi av Riksantikvaren, KUBA (Kulturminnebasen), vil nok bedre brukervennligheten og lette tilgangen til eksisterende registreringer. Men det synes ikke som om det meget omfattende og ressurskrevende arbeid med å ajourføre og supplere disse registreringene ligger innenfor rammen av prosjektet.

Det er en vesentlig svakhet ved NOUen at dette ikke er konkretisert og problematisert.

- Behov/muligheter for økt bevissthet/utdanning/kunnskapsoppbygging på alle nivåer/felt?

Det er en vesentlig forutsetning at barn og unge får bevissthet og kunnskap om kulturminner i skolen. Det burde ligge til rette for integrere temaet i ulike fag, og konkretisere og eksemplifisere den rene teori.

Økonomi (inngangsbilletter, dyre reiser) bør ikke hindre skoleklasser fra å tilegne seg kulturminnekunnskap (jfr. museumsbesøk, utgravingsbefaring og lignende).

Innen NVEs felt av kulturminnesektoren er det et stort behov for forsterket innsats i dets fulle bredde ved

- å ta vare på og videreføre tradisjonell håndverksteknikk og materialkunnskap knyttet til så vel de før- og tidlig industrielle faser, som for maskin- betong- og elektrisitetsfasen.
- dokumentasjon og innsamling, ivaretagelse av historisk kildemateriale, og videre utvikling av denne kunnskapsbasen gjennom forskning og formidling.

NVE tar sikte på å dekke noe av kunnskapsbehovet hos eiere og ulike sektormyndigheter ved å utarbeide faktaark for eldre vassdragsinnretninger, i første omgang dammer.

7. Mindretallets særmerknad

Vi viser til våre merknader innledningsvis, som langt på vei er i tråd med mindretallets synspunkter. De spørsmål som tas opp av mindretallet er vesentlige, og bør vies oppmerksomhet i det videre arbeid med kulturminnepolitikken.

8. Kommuneprosjektet

Det kan være grunn til å se kommuneprosjektet som del et større, samlet perspektiv – knyttet til utredningens kap. 10 Organisering av den offentlige kulturminneforvaltning.

Det kan være mye positivt ved en viss overføring av ansvar til kommunene, forutsatt at dette er basert på frivillighet, økt kompetanse og kapasitet innen feltet, og at rammene for deres virksomhet avklares i forhold til Riksantikvarens og fylkeskommunens ansvar. Det kan være grunn til å presisere at kommunene har et selvstendig kulturminneansvar i dag, men at dette ikke er tilstrekkelig tydeliggjort i lovgivning m.v.

I kommuneprosjektet har utnyttelsen av de ressurser som ligger i de frivillige organisasjoner og museene vært trukket inn som et premiss. Med all mulig respekt for disse ressurser må en være bevisst de kapasitets- og organisasjonsmessige begrensninger hos de to nevnte kategorier. Kfr. våre merknader under pkt. 5. I forhold til den formelle rollefordeling og –forståelse nevnes for ordens skyld at bare et fåtall av museene er kommunalt eid, og at disse ikke kan forventes å ha lovforvaltningskompetanse ut over det som følger av museets primæroppgaver.

Det er viktig at det statlige ansvar for kulturminneforvaltningen som er delegert til fylkeskommunene blir gitt gode arbeidsvilkår, synlighet så vel innad i organisasjonen som utad, og reell mulighet for å få fremmet sine faglige synspunkter også i mer kontroversielle saker, uten at dette skal avfeies som "overkommunal virksomhet". Riksantikvaren og Miljøverndepartementet bør følge utviklingen, og se til at det er et nødvendig minimum av enhetlig preg over rammevilkårene og den faktiske utøvelsen av kulturminnevernet i de enkelte fylkeskommuner. Om avvikene blir for store, kan vel det sees som tegn på at intensjonene bak delegasjonen ikke er oppfylt, og en annen organisasjonsform bør vurderes.

9. Nettverksbygging og internasjonalt kulturminnesamarbeid

Dette er vesentlige suksessfaktorer, særlig ved etableringen av en ny aktør, som NVE er, og innen et felt hvor det er mye ugjort.

NVEs eget museumsprosjekt med kulturminneprosjekt og verneplan for kraftverk er fra første stund basert på nettverksbygging, knyttet til etablerte museer, og med organisasjoner og bedrifter innen kraftbransjen.

To av medarbeiderne på museumsprosjektet har nordisk tilleggssutdannelse med tilhørende faglig nettverk innen feltet. Med verneplan for kraftverk er det etablert kontakt med de institusjoner og forskere som har vært ansvarlig for det tilsvarende arbeid som er gjort i de andre nordiske land.

Instanser som arbeider innen feltet teknisk-industrielle kulturminner burde etablere medlemskap i den internasjonale organisasjonen TICCIH.

Med hilsen


Kjell Otto Bjørnå
avdelingsdirektør


for Kirsten Westgaard
seksjonssjef

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref
2001/634 PAK/AEM

Vår ref
OED 2001/0502 EV GEI

Dato
24. august 2001

HØRING – BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Det vises til Miljøverndepartementets brev av 20.02.2001 vedlagt NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

Et viktig satsningsområde for Regjeringen er fornyelse og effektivisering av offentlig sektor. For energi- og vassdragssektoren er dette presisert i St. meld. nr. 37 (2000-2001) Om vasskrafta og kraftbalansen, der Regjeringen går inn for en effektivisering av tiden og ressursene som går med til saksbehandling av vannkraftsaker. Regjeringen vil se denne forenklingen i sammenheng med behandlingen av planlovutvalgets delutredning. Dette er av særlig betydning ved spørsmål om lovsamordning.

Stortinget har forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor energi- og vassdragssektoren. Dette har kommet til uttrykk gjennom lovgivning og plenarvedtak i form av planverk som Samlet Plan og Verneplan for vassdrag og gjennom enkeltvedtak om utbygging. Det er derfor uaktuelt å svekke eller erstatte dette styringsverktøyet på energi- og vassdragssektoren med behandling etter plan- og bygningsloven.

Dobbelthandling etter begge lovverk uten at saksbehandlingen blir bedre vil være i strid med Regjeringens siktemål om å effektivisere offentlig sektor. Det er intet holdbart argument at slik dobbelthandling må foretas fordi alle andre sektorer skal underlegges plan- og bygningsloven. Gjennomføring av prosesser etter et planlovverk har ingen verdi i seg selv uten at det fører til et bedre beslutningsgrunnlag for et tiltak. Tvert imot er Olje- og energidepartementet opptatt av å få redusert saksbehandlingstiden og gjøre dagens regelverk innen energi- og vassdragssektoren

mer oversiktlig og forutsigbart, samtidig som kvaliteten på beslutningene opprettholdes.

Olje- og energidepartementet vil under punkt I kommentere de prinsipielle hovedspørsmålene som er av særlig betydning for energi- og vassdragssektoren. Utvalget kommer med konkrete lovforslag i sin endelige utredning. Under punkt II kommenteres utvalgets konkrete forslag til nye lovbestemmelser på noen bestemte områder, da særlig forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven.

I Prinsipielle hovedspørsmål

Manglende drøftelse av lovens virkeområde

I gjeldende plan- og bygningslov angis virkeområdet i § 1. Denne omfatter bare det geografiske virkeområdet, ikke det saklige virkeområdet. Som påpekt av utvalget flere steder i utredningen, f.eks i kap 13.2.6, har plan- og bygningsloven først og fremst vært en lov for regulering av landets fysiske ressurser og da primært knyttet til arealbruk. Av forslaget til ny formålsbestemmelse (jf nedenfor) 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, forvaltet av statlige fagorganer. Olje- og energidepartementet er sterkt i tvil om en slik rettslig og forvaltningsmessig utvikling vil være i samsvar med siktemålet om en effektivisering av offentlig sektor samtidig som kvaliteten på beslutningene opprettholdes.

Departementet savner en grunnleggende diskusjon om lovens virkeområde i denne første delutredningen. Det er ikke tilstrekkelig at dette drøftes overfladisk under behandlingen av formålsbestemmelsen. En klar angivelse av lovens saklige virkeområde bør ligge i bunnen for den videre drøftelse av utvalgets forslag. Departementet går ut fra at utvalget vil drøfte disse spørsmål i sin neste delutredning.

Formålsbestemmelsen – Kapittel 6

Olje- og energidepartementet går imot at plan- og bygningslovens formålsbestemmelse skal gis slikt materielt innhold som foreslått av utvalget. Plan- og bygningsloven bør være en prosesslov som sikrer en balansert avveining mellom bruk og vern av arealer. Som det framgår ovenfor angir utkast til ny formålsbestemmelse forhold som burde vært tatt inn og drøftet i forhold til en egen bestemmelse om lovens virkeområde. Departementet mener videre det er uheldig at enkelte politiske mål trekkes frem i en formålsbestemmelse til en slik prosessorientert lov. Det vil da oppstå press fra

forskjellige grupper om å få sine interesser presisert i formålsbestemmelsen. Hvilke hensyn som skal prioriteres vil også variere over tid, slik at en oppramsing av hensyn vil gjøre formålsbestemmelsen mindre fleksibel og lite i stand til å følge med utviklingen.

Olje- og energidepartementet går derfor imot alternativ 1.

Samordning - Kapittel 7

I mandatet heter det at utvalget skal se på:

"Videreføring av arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe en enkel lovstruktur, et samfunnsmessig forsvarlig og forutsigbart system for forvaltning av landets arealer, og slik at det legger til rette for rask avklaring av enkeltsaker om utbygging og vern..."

Samordning er ikke et mål i seg selv. Samordning er kun et middel som ofte vil kunne legge til rette for en raskere avklaring av enkeltsaker. En forutsetning er at kvaliteten på vedtakene opprettholdes eller forbedres.

Et hovedmål med utvalgets arbeid er etter Olje- og energidepartementets mening å komme frem til de samfunnsmessig mest optimale løsninger på forholdet mellom planloven og de forskjellige sektorlover. Det følger ikke nødvendigvis av dette at mest mulig av sektorlovgivningen skal *samordnes inn* i plan- og bygningsloven.

Departementet er enig i at plan- og bygningsloven er det naturlige utgangspunkt for samordning og avklaring av arealspørsmål, men man må være åpen for andre løsninger dersom det viser seg at dette gir bedre samfunnsmessige resultater.

Ved en samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen må målet være å komme frem til et best mulig resultat med minst mulig bruk av tid og ressurser. En slik løsning kan være at vedtak etter plan- og bygningsloven utvides til å virke som en konsesjon. Departementet vil imidlertid påpeke at motsatt løsning også er fullt mulig; dvs. at konsesjon etter sektorlovgivning gjør vedtak etter plan- og bygningsloven overflødig. I vannressursloven § 20 er det tatt inn bestemmelser som åpner for samordning begge veier, blant annet i forhold til plan- og bygningsloven. Hvilken lov som skal brukes vil avhenge av hvilken prosess som er mest effektiv med tanke på ressurs- og tidsbruk og ivaretagelse av de nødvendige hensyn.

Ved en samordning er det helt avgjørende at de hensyn som de forskjellige lover ivaretar, fortsatt vil bli ivaretatt etter samordningen. Det er også svært viktig at sektorenes kunnskap benyttes og videreføres slik at verdiskapning og andre viktige hensyn, som bl.a. sikkerhet, ivaretas.

Det bør videre tilstrebes å etablere et forutsigbart system for forvaltning av landets arealer, slik at man kan få til en raskere avklaring av enkeltsaker om utbygging eller vern, til beste for både det offentlige og private parter.

Ved en samordning mellom planlov og sektorlovgivning må det særlig legges vekt på om det foreligger sterke nasjonale interesser som bør ivaretas av statlige sektormyndigheter. Det er også viktig at sektorlovgivningen har et eget velfungerende konsesjonssystem som ivaretar samme hensyn som en planprosess. I denne konsesjonsprosessen er det avgjørende at det blir foretatt en grundig helhetsvurdering og at alle berørte parter i saken blir hørt og får delta i prosessen.

Departementet kan ikke se at man ved å unnta deler av enkeltsektorer fra planbehandling undergraver plan- og bygningslovens rolle som det sentrale planleggingsinstrument for arealavveininger. Unntak fra planbehandling må bygge på de hensyn som er anført ovenfor og vil bare være aktuelt der hensynene bak en prosess etter plan- og bygningsloven ivaretas ved en allerede nødvendig konsesjonsbehandling etter sektorlovgivningen.

Olje- og energidepartementet mener planlovutvalget har lagt for stor vekt på et generelt ønske om at sektorlovgivning skal samordnes inn i plan- og bygningsloven, uansett sektorenes forskjellige beskaffenhet. Dette er en uheldig tilnærming til den viktige problemstillingen om samordning og effektivisering av offentlig sektor. Utvalget burde i større grad sett på de forskjellige sektorenes interesser og behov og *deretter* vurdert om det var hensiktsmessig med samordning mellom de forskjellige sektorlover og plan- og bygningsloven. Departementet finner det svært uheldig at det tas prinsipielt standpunkt i samordningsspørsmålet før utvalget innehar tilstrekkelig informasjon og kunnskap om energi- og vassdragssektoren. Det vil ofte være lettest å tilpasse kartet etter terrenget.

Olje- og energidepartementet forutsetter at det foretas en grundig gjennomgang av de forskjellige sektors argumentasjon i utvalgets videre arbeid, og at det i neste innstilling foretas en konkret og åpen vurdering av samordningsspørsmålet for hver enkelt sektor. I denne prosessen må utvalget kunne tillate seg å vurdere andre løsninger enn en samordning på plan- og bygningslovens premisser, dersom dette gir det beste samfunnsmessige resultat.

Reguleringsbestemmelser – Kapittel 13.2.6

Utvalget vurderer her om det på enkelte områder bør gis en videre adgang til bruk av reguleringsbestemmelser enn tilfellet er i dag. Olje- og energidepartementet er av den klare oppfatning at plan- og bygningsloven skal være en lov som regulerer vern og bruk av landets fysiske ressurser. En kan ikke se at det er grunnlag for å endre den foreliggende kompetansedelingen mellom plan- og bygningsmyndighetene og sektormyndighetene.

Departementet mener det ikke er akseptabelt at en kommune gjennom plan- og bygningsloven skal kunne overprøve faglige vurderinger foretatt av sektormyndigheter, som for eksempel konsesjonsvilkår fastsatt etter energi- og vassdragslovgivningen.

Regional planlegging – fylkesplaner – Kapittel 14

Fylkesplanen spiller i dag liten rolle for areal- og ressursavklaringer innenfor energi- og vassdragssektoren og bidrar ikke til en samordnet og effektiv prosess. Innen arealplanlegging på energi- og vassdragsområdet er utfordringen i første rekke å få til en god samordning på kommunalt og statlig nivå. Der det er behov for planlegging på tvers av kommunegrenser, løses dette mer effektivt ved interkommunalt samarbeid eller ved statlige planer.

Det er i dag et omfattende konsesjonsrettslig rammeverk for utnyttelse av energikilder til kraft- og varmeformål, med statlig styring og kontroll av de fleste tiltak. Kommunale og fylkeskommunale interesser fremmes og ivaretas gjennom en bred og omfattende deltagelse i de beslutningsprosesser som er etablert gjennom energi- og vassdragslovgivningen og overordnede arealavveininger som Samlet Plan og Verneplan for vassdrag.

Bindende fylkesplaner for store arealer vil i stor grad måtte stadfeste dagens arealbruk. Dette vil vanskeliggjøre og fordyre nødvendige tiltak når det skal søkes om tillatelse etter sektorlovgivningen.

Bindende fylkesplaner forutsetter også at deler av ansvaret for dagens planoppgaver fjernes fra kommunalt og/eller statlig nivå. Det siste alternativet er etter Olje- og energidepartementets syn verken ønskelig eller akseptabelt. Man kan ikke i det ene øyeblikket argumentere for kommunalt selvstyre i arealforvaltningen, for deretter å vurdere å gjøre fylkesplanen rettslig bindende. Dette gir etter Olje- og energidepartementets mening dårlig sammenheng.

I utvalgets mandat er forenkling, forutsigbarhet og rask avklaring av enkeltsaker sentralt. En generell styrking av fylkesplanen og i ytterste konsekvens å gjøre den rettslig bindende vil derimot for energi- og vassdragssektoren være å gå flere skritt i gal retning. Slike bindende planer vil forutsette at staten må kunne gripe inn for å justere et planarbeid som ikke er i samsvar med nasjonale og internasjonale mål. Dette vil føre med seg en økt bruk av innsigelser, som igjen vil forutsette en vesentlig oppbygging og forsterkning av sektorforvaltningen. De økonomiske og administrative konsekvensene av rettslig bindende fylkesplaner synes ikke å være utredet.

Som Olje- og energidepartementet tidligere har gitt uttrykk for, er det verken nødvendig eller hensiktsmessig med fylkesplanlegging innen arealforvaltning på energi- og vassdragssektoren. Det være seg utbygging av infrastruktur for energi,

forbygging av flom- og erosjonsskader eller forvaltning av vernede vassdrag. Dette gjelder i særlig grad *bindende* fylkesplaner. Olje- og energidepartementet går derfor sterkt imot at fylkesplanen gis status som rettslig bindende. Den store utfordringen på energi- og vassdragssektoren blir isteden å få til en bedre samordning mellom statlige mål og retningslinjer og den kommunale planleggingen.

Rikspolitiske retningslinjer

Olje- og energidepartementet går inn for en styrking av rikspolitiske retningslinjer innenfor energi- og vassdragssektoren. Retningslinjene må være klare og formidles til kommuner og fylkeskommuner på en måte som gjør at de kan benyttes effektivt i planleggingen. I vassdragsforvaltningen vil dette gi kommuner og fylkeskommuner et sikrere og bedre grunnlag for å inkorporere mulige tiltak i sin planlegging. Retningslinjene må etter departementets mening legge klare begrensninger på kommunenes planlegging i vassdrag slik at kommunene forpliktes til ikke å planlegge i strid med prioriteringer foretatt av statlige myndigheter.

Innsigelser – Kapittel 15.3

Olje- og energidepartementet savner en mer grundig gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene av innsigelsesinstituttet. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at statlige fagorganer skal bruke tid og ressurser på å undersøke om kommunene har holdt seg innenfor nasjonale mål og interesser. Et slikt system er lite kostnadseffektivt og det må derfor vurderes om nasjonale mål og rammer bør være rettslig bindende for kommunene. Det vil være sterkt ressursparende om statlige organer kunne forutsette at nasjonale mål følges opp i kommunal planlegging.

Forholdet til OEDs sektorlover – kapittel 16

Plan- og bygningslovens forhold til vassdragsreguleringsloven vil bli kommentert nedenfor i tilknytning til kapittel 17.

For øvrige sektorlover vises det til Olje- og energidepartementets vedlegg 6 til planlovutvalgets innstilling.

II Konkrete forslag

Utvalget har i kapittel 17 kommet med enkelte konkrete forslag som det har vært ønskelig å fremme allerede i delutredning I. Av disse forslagene er det forholdet

mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven som er av interesse for Olje- og energidepartementet.

Forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven – kapittel 17.5
Om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven

Planlovutvalget har lagt opp til at forholdet mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende sektorlover skal vurderes i utvalgets neste delutredning. 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 grensedragning.

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.

III Administrative og økonomiske konsekvenser

Olje- og energidepartementet vil gjerne minne om Utredningsinstruksen av 18. februar 2000. Det er en betydelig svakhet ved planlovutvalgets innstilling at gjennomgangen av administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser til dels er svært mangelfull.

Departementet vil også minne utvalget om mandatet der det heter at "*...forslag som fremmes skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven.*"

Utvalget har kommet med en rekke prinsipielle forslag i delutredning I. Vurdering av konsekvenser av disse forslagene er så godt som fraværende. Etter Olje- og energidepartementets syn fører dette til at det blir svært vanskelig å ta stilling til mange av forslagene. Departementet ser at det kan være vanskelig å foreta en detaljert konsekvensutredning av forslagene før de har fått sin endelige utforming, men en overordnet vurdering av de viktigste konsekvenser hadde vært ønskelig. Til dette kommer at mange av de skisserte løsningene til dels er svært vage og lite konkrete. Olje- og energidepartementet forutsetter derfor at det foretas en grundigere drøfting av

økonomiske og administrative konsekvenser i utvalgets videre arbeid med disse spørsmålene.

I kapittel 17 har utvalget kommet med enkelte konkrete lovforslag som ikke skal vurderes nærmere i neste delutredning. For Olje- og energidepartementet er det forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven som står sentralt. Utvalgets flertall går her inn for en løsning etter de linjer som skisseres i alternativene 2 og 5.

Olje- og energidepartementet finner det bemerkelsesverdig at utvalget ikke har gått nærmere inn på konsekvensene av disse forslagene. Utvalgets begrunnelse for å gå inn for alternativ 2 og 5 er kort å godt at "...flertallet mener som hovedprinsipp at plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging ikke bør settes til side av vedtak etter særlov". Det legges til at "Flertallet kan ikke se at det foreligger slike spesielle forhold i vassdragssaker at det alminnelige prinsipp om at planbehandling både etter plan- og bygningsloven og konsesjonsloven bør settes til side". Departementet savner en konkret vurdering og drøftelse av disse forholdene. Det vises for øvrig til vår gjennomgang av alternativene ovenfor.

Utvalgets flertall har ikke vurdert om det er mulig å forenkle saksbehandlingen i energi- og vassdragssaker ved å velge løsninger som alternativ 3 eller 4. Disse alternativene kan etter Olje- og energidepartementets mening spare både det offentlige og tiltakshavere for tid og ressurser.

— — —

For en mer grundig gjennomgang av konsekvensene av forslagene for energi- og vassdragssektoren vises det for øvrig til NVEs vedlagte høringsuttalelse, som sammen med denne høringsuttalelsen utgjør de samlede merknader til delutredningen fra den sentrale energi- og vassdragsforvaltningen.

Olje- og energidepartementet viser til at NVE til høsten vil sette i gang et arbeid for nærmere å vurdere konsekvensene av planlovutvalgets forslag til samordning. Det vil i den forbindelse bli lagt særlig vekt på forholdet til sikkerhet i vassdragene og ressursbruk i saksbehandlingen.

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.

Etter fullmakt

Per H. Høisveen
ekspedisjonssjef

Harald Solli
avdelingsdirektør