



**EFFEKTIVISERING AV
KONSESJONSBEHANDLINGEN
I VASSDRAGSREGULERINGSSAKER**

EFFEKTIVISERING AV KONSESJONSBEHANDLINGEN I VASSDRAGSREGULERINGSSAKER

**Rapport fra et utvalg nedsatt
30. april 1982
Avgitt til Hovedstyret i NVE
i april 1983**

Forkortelser

Det er i utvalgets rapport brukt en del forkortelser for institusjoner, forvaltningsorgan m.v. Her følger en liste med forklaring av forkortelsene:

OED	=	Olje- og energidepartementet
MD	=	Miljøverndepartementet
SFT	=	Statens forurensningstilsyn
DVF	=	Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk
NIVA	=	Norsk institutt for vannforskning
LVK	=	Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
NVE	=	Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen
VU	=	Avdelingen for vasskraftundersøkelser (i NVE)
VH	=	Hydrologisk avdeling (i NVE)
KKV	=	Kontaktgruppe til koordinering av vassdragsundersøkelser
Hst.	=	Hovedstyret i NVE
K	=	Kommune
F	=	Fylke
L.br.utv.	=	Landbruksutvalg
SFK	=	Sogn og Fjordane Kraftverk

*Forsidefoto:
Stein Morch-Hansen, NVE-Informasjonskontoret*

1	Innledning	2
1.1	Bakgrunn	2
1.2	Oppnevning og sammensetning av utvalget	2
1.3	Mandat	2
1.4	Utvalgets arbeidsmåte	3
2	Utvalgets konklusjoner	3
3	Gjennomgang av spesielt tidkrevende saker	4
3.1	Saltfjell/Svartisen	5
3.2	Øvre Glåma	5
3.3	Tovdalutbyggingen	7
3.4	Gaularutbyggingen	8
3.5	Øvre Otta	9
3.6	Utvalgets bemerkninger	10
4	Konsesjonsbehandlingen	11
4.1	Lovgrunnlaget	11
4.2	Konsesjonsmyndighetene	11
4.3	Forvaltningspraksis i historisk perspektiv	11
4.4	Forvaltningspraksis slik den er i dag	13
5	Drøfting av de forskjellige trinn i konsesjonsprosessen	18
5.1	Utvalgets inndeling av konsesjonsprosessen i faser	18
5.2	Forberedende fase	18
5.2.1	Planleggerens/søkerens funksjon	18
5.2.2	Utvalgets vurdering	18
5.3	Planleggingsfasen (§ 4a-fasen)	19
5.3.1	Lowerket	19
5.3.2	Planleggerfunksjonen	19
5.3.3	Berørte interesser og kommuner	20
5.3.4	Konsesjonsmyndighetenes rolle	20
5.3.5	Øvrige myndigheter	21
5.3.6	Utvalgets vurdering	22
5.4	Faglige utredninger	23
5.5	Søknadsfasen	26
5.5.1	Lowerket	26
5.5.2	Planleggerens/søkerens funksjon	26
5.5.3	Berørte interesser og kommuner	27
5.5.4	Konsesjonsmyndighetenes rolle	27
5.5.5	Øvrige myndigheter	28
5.5.6	Utvalgets vurdering	28
5.6	Vassdragsdirektoratets — Hovedstyrets innstilling	29
5.7	Utvalgets vurdering av Vassdragsdirektoratets arbeidsform	30
5.8	Behandlingen i departement, Regjering/ Storting	30
6	Utvalgets oppsummering	32

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I budsjettinst. S nr. 8 (1981—82) ba energi- og industrikomiteén Olje- og energidepartementet om å vurdere om det er mulig å stramme inn på de tidsfrister en opererer med i klargjøringen av vassdragsreguleringssaker, etter først å ha uttalt:

«Komitéen har videre merket seg de problemer som følger kravene til omfattende utredninger i forbindelse med konsesjonsbehandlinger. Dette medfører en tidkrevende saksbehandling, og dermed forsinkelse av viktige konsesjonssaker.

I proposisjonen (St.prp. nr. 1 for 1981—82) nevnes Breheimen, Øvre Otta, Svartisen og Tovdalselv som eksempler der saksprosedyren gir slike resultat.

Komiteén er selvsagt enig i at det er nødvendig å styrke totalplanleggingen for bruken av våre vassdrag, og at konsekvensanalyser, totalvurderinger og vannbruksplaner bør være et viktig underlagsmateriale i beslutningsprosessen.»

Komiteén pekte på at kraftsituasjonen synes å bli meget vanskelig etter 1985 og understreket betydningen av at tilstrekkelig ny kraft kan framskaffes så raskt som mulig.

Komiteén satte som en forutsetning at en innstramning av tidsfristene ikke skal gå ut over kvaliteten i de ulike vurderinger som skal gjøres.

Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen tok etter dette et initiativ overfor Olje- og energidepartementet om å nedsette et utvalg til å vurdere problemene samt komme med forslag til mulig effektivisering av konsesjonsbehandlingen.

1.2 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Utvalget er oppnevnt av NVE ved brev av 30.04.82.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Høyesterettsadvokat Olaf Trampe Kindt, formann
Ordfører Bjørg Simonsen, Rana kommune
Professor Just Gjessing, Universitetet i Oslo
Sjefingeniør Lars Juul, Nord-Trøndelag elektrisitetssverk
Overingeniør Pål Mellquist, NVE-Vassdragsdirektoratet

Som utvalgets sekretær ble oppnevnt overingeniør Asbjørn Molle, NVE-Vassdragsdirektoratet.

1.3 Mandat

NVE oversendte OED sitt forslag til mandat og medlemmer av utvalget 20.01.82. Etter diskusjon i departementer og regjering ble NVE den 27.04.82 anmodet av OED om å oppnevne utvalget selv med følgende mandat som foreslått av NVE 20.01.82:

Utvalget skal:

1. Utrede og vurdere behovet for utredninger og undersøkelser i forbindelse med konsesjonsøknader.
2. Utarbeide forslag til balanserte regler for utredninger og undersøkelser med hensyn til nødvendig innhold, kvalitet og omfang sett på bakgrunn av at de skal danne nødvendig vurderingsgrunnlag for de avgjørende myndigheter.
3. Vurdere gjeldende saksbehandlingsrutine, spesielt i § 4a-fasen, herunder den kontakt og det samarbeid som skal skje mellom planlegger og interesser som blir berørt. Utarbeide forslag til mulig effektivisering.

Departementet forutsatte også en viss utvidelse av pkt. 1 slik at det peker hen på å gjennomgå saksgangen i en del senere saker, spesielt de som er nevnt av Stortingskomitéen, saksbehandlingsproblemene, og årsaken til at den samlede saksbehandling har tatt såvidt lang tid. Det sies også at «utvalgets oppgave er å foreta en rask gjennomgåelse av erfaringene med behandlingen av større reguleringssaker i den senere tid og komme med praktiske forslag vedrørende saksgangen og spesielt kravene til undersøkelser.»

Utvalgets fortolkning av mandatet

Utvalgets mandat ble tatt opp med NVE's ledelse på det konstituerende møte i utvalget den 27.05.1982.

Etter utvalgets mening ligger problemstillingen i mandatets pkt. 2 på to plan, — et strengt faglig og et forvaltningsmessig. Utvalgets sammensetning og den tid som er satt til disposisjon har gjort det vanskelig å foreta noen omfattende gjennomgang av de faglige krav til vitenskapelige undersøkelser. (Med dette forstås undersøkelsesmetodikk, nøyaktighetskrav, prøvetakingsfrekvenser o.l.). Utvalget har derfor valgt å konsentrere seg om undersøkelsenes omfang og relevans sett i sammenheng med det forvaltningsapparat de skal tjene. Utvalget er klar over at det kan rettes vektige innvendinger mot et slikt skille, men anser det likevel som det mest fruktbare i denne sammenheng. Utvalget ser det også som vesentlig å analysere hvor ansvaret for å trekke opp rammebetingelser for slike undersøkelser egentlig ligger.

Utvalget har videre sett det som meget vesentlig å vurdere flere sider ved konsesjonsbehandlingen enn det som umiddelbart går frem av det opprinnelige mandat. Begrunnelsen for dette er at forsinkelser ikke nødvendigvis behøver å ha sin eneste forklaring innen ett ledd i konsesjonsprosessen. Det kan like gjerne være en summasjonsvirkning av manglende grenseoppgang i forvaltningsapparatet, uklare direktiver, mangel på informasjon og koordinering. Videre synes det rimelig å anta at vedtak og disposisjoner som gjøres på ett trinn i konsesjonsprosessen får konsekvenser for den videre fremdrift.

Utvalget har lagt denne fortolkning til grunn for sitt arbeid.

1.4 Utvalgets arbeidsmåte

Utvalget har innhentet opplysninger for sitt arbeide på forskjellige måter. Representanter for Vassdragsdirektoratet, Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet har vært tilstede på møter og orientert om konsesjonsbehandlingen generelt, om vassdragsreguleringsloven og arbeidet med eventuelle lovendringsforslag og om Miljøverndepartementets prosjekt vedrørende konsekvensanalyser ved vassdragsreguleringer.

2 UTVALGETS KONKLUSJONER

Utvalget har vurdert en rekke mulige måter å effektivisere saksbehandlingen på, — innenfor det gjeldende lovverk. Utvalget har bestemte synspunkter på hvorfor forsinkelser oppstår og hvorledes disse kan reduseres.

Arbeidet med utredningen har vist at forsinkelser ikke nødvendigvis behøver å ha sin forklaring i et enkelt ledd i konsesjonsprosessen, men i et samspill mellom flere og ofte tilsynelatende uavhengige faktorer.

Nedenfor har utvalget i prioritert rekkefølge summert opp hovedkonklusjonene av sitt arbeide.

1. Avtaler departementene imellom om saksbehandlingen

Etter utvalgets mening finnes hovedårsakene til det store tidsforbruk ved konsesjonsbehandlingen av vassdragssaker i uklare grenselinjer mellom forskjellige deler av forvaltningen. Manglende koordinering på regjerings-/departementsplan, kompetansestrid mellom forskjellige forvaltningsorganer og en økende tendens til lydhørhet for pressgrupper igangsetter en sirkelprosess som virker forsinkende på hele behandlingen. Manglende klarhet på det administrative topplan får konsekvenser nedover i hele systemet og fører ofte til at saker senere stopper fordi de ikke er «godt nok forberedt» eller i påvente av «annen overordnet målsetting» (verneplaner, Energi-melding, Samlet plan osv.). At saker ligger i årevis i departementene kan ikke aksepteres.

Olje- og energidepartementet og de fagdepartementer som skal avggi eller innhente uttalelser i vassdragsreguleringssaker bør *snarest* inngå en klar avtale om saksbehandlingsregler for slike saker som berører flere departementer.

Den nåværende ordning er uheldig og kan fortsatt føre til store tidsforsinkelser hvis uklarhetene ikke fjernes.

2. Styrkelse av Vassdragsdirektoratets autoritet og saksbehandling

I tillegg til nødvendig politisk/administrativ avklaring trengs en effektivisering av forvaltningsorganenes kapasitet og kompetanse. Kompetanse og myndighet må samles i ett sentralt forvaltningsorgan og ikke spres slik tendensen er idag.

Vassdragsdirektoratet må fortsatt være det sentrale organ i konsesjonsbehandlingen. Direktoratet må imidlertid engasjere seg sterkere i å definere forvalt-

Videre har saksbehandlere ved Konsesjonskontoret i Vassdragsdirektoratet bidratt med notater vedrørende sakene under kapittel 3 og de har ellers ved henvendelser hjulpet til med materiale og opplysninger. Underdirektør J. L. Poulsen, Olje- og energidepartementet, byråsjef B. Strandli (til ca. 01.10.82) og cand.real P. E. Faugli (fra ca. 01.10.82), Miljøverndepartementet har deltatt som rådgivere på en del av møtene.

ningens behov for utredninger med utgangspunkt i de vurderinger som skal foretas i henhold til vassdragsreguleringslovens § 8.

Direktoratet må sørge for rammebetingelser for faglige utredninger, informasjonsvirksomhet om konsesjonsbehandlingen og videreutvikling av kontakten med de forskjellige fagmiljøer.

Utvalget vil anbefale at Vassdragsdirektoratet rustes opp med allsidig ekspertise og nødvendige ressurser forøvrig for å makte denne oppgave. Opprustingen bør igangsettes så fort som mulig.

En søknad bør kunne kreves behandlet etter de saksbehandlingsregler som gjelder ved innsendings-tidspunktet. Oppstår det *vesentlige* nye krav som konsesjonsmyndighetene mener bør etterkommes, må myndighetene raskt underrette søkeren om at søknaden allikevel vil bli ansett utilstrekkelig og med konkret angivelse av mangler. Likeledes skal søkeren underrettes dersom vassdragsreguleringslovens § 7 blir anvendt slik at han eventuelt kan velge å trekke søknaden tilbake.

3. Bedre utnytting av § 4a-fasen

Informasjon om hensikten med Vassdragsreguleringslovens § 4 a må bedres. Utvalget mener at § 4 a uttrykker en *klar plikt* til å reagere på kunngjøring innen nærmere angitte frister. Departementene og deres underliggende organer må engasjere seg sterkere i § 4 a-fasen slik at relevante (og ofte tidkrevende undersøkelser kan igangsettes tidnok. Krav som første gang fremsettes i søknadsfasen må kunne avvises med henvisning til § 4 a-fasen som for sent fremsatt. Etablerte kontaktutvalg og andre organisasjoner som representerer forskjellige fagområder har spesielt ansvar for å gjøre relevante interesser innen fagområdene kjent for planleggeren.

Kartlegging og annen registrering av grunnleggende opplysninger bør i større grad utføres før forhåndsmelding innsendes i hht. § 4a. Tidkrevende undersøkelser som planleggeren vet eller har grunn til å tro vil bli krevet senere, bør igangsettes før melding sendes.

Vassdragsdirektoratet i samråd med berørte departementer og fagkyndige organer bør utarbeide *generelle retningslinjer* for de fagområder og det omfang slike undersøkelser skal ha i § 4a-fasen. Vassdragsdirektoratet bør generelt engasjere seg sterkere i § 4a-fasen og spesielt i spørsmål om behov for utredning av almene interesser.

Dagens forhåndsmeldinger er for knappe i formen.

Den brosjyre som planleggeren nå er pålagt å sende ut i § 4a-fasen bør foreligge samtidig med meldingen.

4. Øket utredningskapasitet

Etter utvalgets mening er det et offentlig ansvar å sørge for at det til enhver tid finnes tilstrekkelig kvalifisert personell til å ivareta de utredningsoppgaver som ulike deler av forvaltningen forlanger for å ta stilling til vassdragsreguleringer og andre naturinngrep (kfr. innføringen av den nye kulturminneloven i 1978 uten tilsvarende økning i utredningskapasiteten). Offentlige midler må tilføres forskningen for å bringe de aktuelle vitenskapsgrener opp på et forsvarlig faglig nivå.

5. Utredninger

Det må være opp til forvaltningen å trekke rammebetingelsene for utredninger som skal utføres i konsekssonssammenheng. Det må utformes *klare mandater for undersøkelsene* innen disse rammer. Resultatene skal presenteres i en form som er tilpasset det forvaltningsapparat de skal tjene. Alle utredninger må inneholde en oversiktlig sammenfatning i alment forståelig språk og en klarest mulig konsekvensvurdering. Det må bli mer vanlig at man får uttalelser basert på skjønn og erfaring utfra dagens kunnskapsnivå

innenfor de forskjellige berørte interesser, og uttrederne må i større grad enn hittil skille mellom mulige og sannsynlige virkninger av et inngrep.

Utdannelsesinstitusjoner må satse mer på å utdanne «utredere», dvs. folk som kan presentere fagstoff slik at det er egnet for forvaltningsapparatet, politiske beslutningsorganer og almenheten.

De etablerte naturfaglige kontaktutvalgene for vassdragsreguleringer ved universitetene bør styrkes og gis mandater hvor ansvarsområde og plikter er klart formulert. Det nasjonale kontaktutvalg som i dag er et felles organ for de regionale kontaktutvalgene, bør gis formell status som et rådgivende organ for forvaltningen i vassdragsreguleringssaker. Ansvarsforholdet mellom de regionale og det nasjonale kontaktutvalget må klarlegges samtidig.

6. Bruk av tidsfrister

Strammere bruk av tidsfrister i søknadsfasen vil etter utvalgets mening ha begrenset virkning og er neppe noen løsning som vil revolusjonere saksbehandlingen. Vassdragsdirektoratet bør imidlertid i større grad fastsette tidsfristene med hensyn til hvem som skal uttale seg og i hvilken grad de forskjellige høringsinstansene er avhengige av andre uttalelser for sin egen behandling av saken.

3 Gjennomgang av spesielt tidkrevende saker

I utvalgets mandat er Breheimen, Øvre Otta, Saltfjell/Svartisen og Tovdalselv spesielt nevnt som saker hvor behandlingen har tatt svært lang tid. Utvalget har derfor som et utgangspunkt for sitt arbeid sett på de

nevnte saker. Breheimen er byttet ut med Øvre Glåma og Gaularvassdraget (Sogn og Fjordane).

Tjenestemenn ved Vassdragsdirektoratets konsekssonkontor har bistått utvalget med de nødvendige

SALTFJELL/SVARTISEN - TIDSFORBRUK											
	§4a innsendt					Søknad innsendt	Søknad til høring	1. frist	2. frist	3. frist 4. frist Hst.'s befaring	Hst.'s behandl.
	↑					↑	↑	↑	↑	↑	↑
Fylke											•
Kommuner										• • • • •	•
Andre							• •				
SFT											•
DVF											•
	1973	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83

opplysninger i sakene. For å lette oversikten er det også forsøkt å fremstille saksforløpet i enkle figurer. Utvalget har tatt for seg tidsrommet fra forhåndsmelding ble innsendt for den enkelte sak og frem til utgangen av 1982. Det dreier seg om tidsrom opp til 16 år, og *ingen av sakene har ennå fått noen form for avgjørelse.*

3.1 Saltfjell/Svartisen

Stortinget ønsket i forbindelse med verneplanbehandlingen i 1973 at en eventuell utbygging av vassdrag i Saltfjell/Svartisen måtte behandles samlet. Forhåndsmelding ble sendt 15.5.1973. For å få en helhetsvurdering av arealdisponeringen i området, ble det allerede i juli 1971 nedsatt et utvalg oppnevnt i samråd med Kommunaldepartementet og fylkesmannen (Saltfjell/Svartisen-utvalget). En lang rekke undersøkelser ble gjennomført. Utvalget leverte sin innstilling i mai 1978. Søknaden fra NVE/Statskraftverkene ble sendt i september 1978. Det ble krevd tilleggsundersøkelser for reindrift, jordbruk og friluftsliv/turisme.

Fylkeskommunen i samarbeid med Miljøverndepartementet (v/fylkesmannen) startet i 1979 arbeidet med en verneplan for området.

Behandlingen av konsesjonssøknaden for Saltfjell/Svartisen ble etter henstilling fra fylkesmann og fylkeskommune utsatt i kommunene slik at verneplanen kunne behandles samtidig. Verneplanen forelå til uttalelse i juni 1982. Hvilken virkning den videre behandling av verneplanen vil ha rent tidsmessig i forhold til konsesjonsbehandlingen vet en ikke.

Konsesjonssøknaden skal behandles i fylkestinget i mars 1983, samtidig med verneplanen.

Det synes som om en ikke har vært klar over, eller har akseptert det arbeid Saltfjell/Svartisen-utvalget har utført.

Denne saken er meget spesiell og egner seg neppe til mal for vurdering av forsinkelser i mer «normale» saker. Imidlertid er saken interessant ut fra de overordnede myndigheters håndtering av konsesjonssaken/vernespørsmålet. Det er rimelig å anta at saksbehandlingen kunne vært mere effektiv om saken hadde vært bedre koordinert på høyere hold. Samlet tidsforbruk fra forhåndsmelding ble innsendt 15.5.1973 til 31.12.1982 er 9 år og 7 mnd. Avgjørelse er ikke fattet.

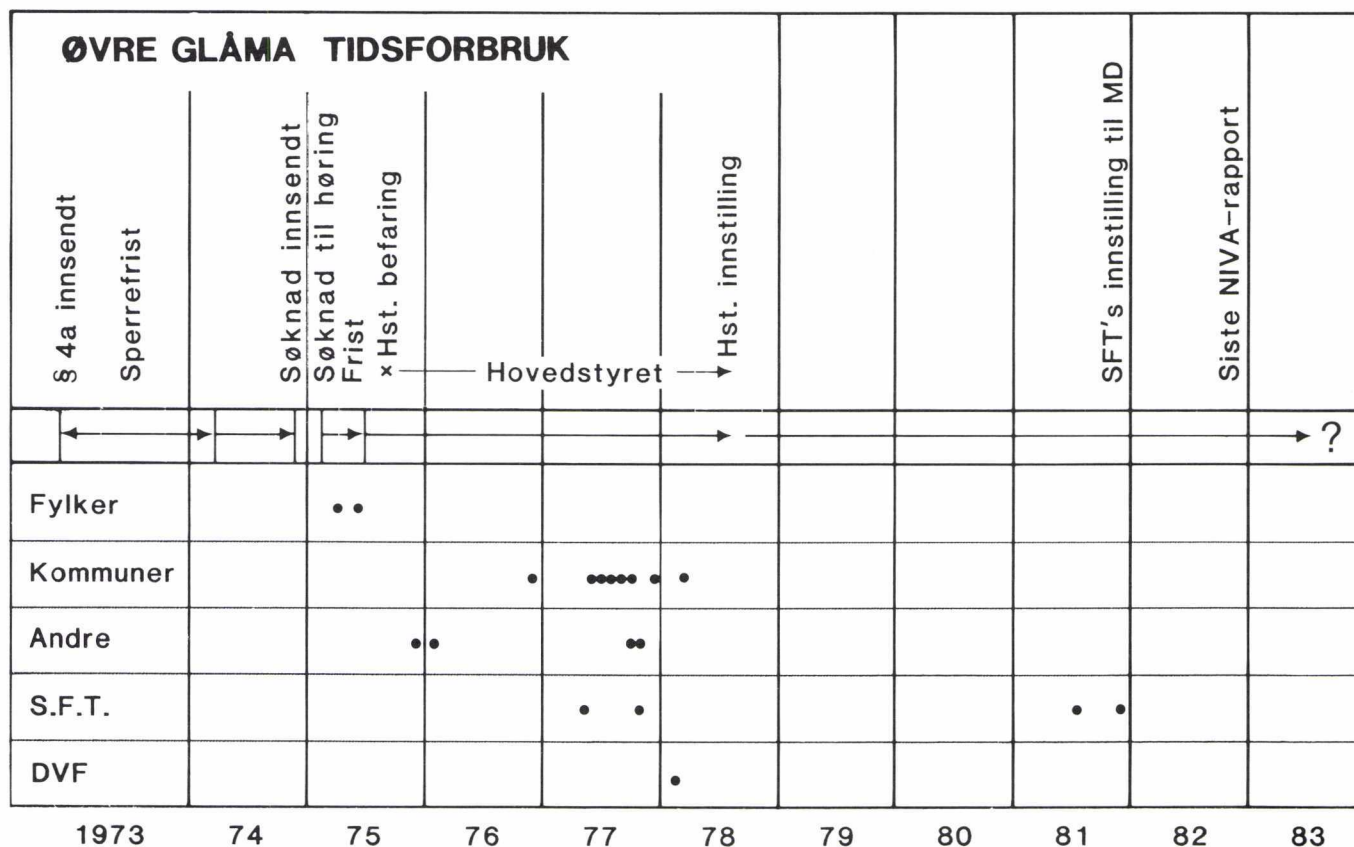
3.2 Øvre Glåma

Forhåndsmelding ble sendt inn i april 1973 og søknaden kom i desember 1974.

Søknaden ble på vanlig måte sendt distriktet i februar 1975. Tatt i betraktning det store saksområdet med 4 fylker og 8 kommuner involvert synes den fastsatte uttalelsesfrist på 4 mnd. å være relativt kort.

Søkeren har gitt orientering i distriktet i tiden før utløp av høringsfristen. Innenfor den fastsatte frist har det bare kommet 2 uttalelser. Dette var 2 av de 4 fylkene. De andre uttalelser har stort sett kommet inn etter ca. 2 1/2 år.

Forsinkelsene skyldes bl.a. at Statens Forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk (DVF) har kommet med sine uttalelser for-



holdsvis sent. DVF har gitt sin uttalelse først 3 år etter at søknaden ble sendt distriktet, SFT's endelige uttalelse til MD kom først i desember 1981, dvs. 7 år etter at søknaden var sendt ut. Se forøvrig tabell 1.

Hovedstyret foretok befarings kort tid etter at høringsfristen utløp. På dette tidspunkt forelå imidlertid bare et meget begrenset antall uttalelser fra distriktet, og hovedproblemet i saken, forurensningsspørsmålet, var ennå ikke tatt opp til endelig behandling. Hovedstyret avgav sin innstilling ca. 1/2 år etter at siste kommune hadde uttalt seg. Resultatet fra forurensningsundersøkelsene forelå på det tidspunkt ikke, men SFT hadde avgitt 2 foreløpige uttalelser i juni 1977 og i november 1977. Hovedstyrets innstilling bygger derfor på distriktsuttalelser, sokerens opplysninger og egen fagkunnskap. Det er tatt betydelige forbehold om å redusere overført vannmengde fra Glåma til Rena dersom situasjonen i Storsjøen ville endre seg til det verre ved overføringen.

Vurdering av hendelsesforløpet etter at søknaden er sendt på høring er vanskelig i og med at dette fordrer kjennskap til sokerens forarbeid i planfasen. Det fremgår imidlertid at SFT tok sitt initiativ i mars 1976. Det er hevet over tvil at en undersøkelse av

dette omfang burde vært igangsatt så raskt som mulig etter at forhåndsmelding var sendt i april 1973. (Utvalget tar her ikke standpunkt til berettigelsen og omfanget av undersøkelsen, men ser kun på tidsforbruket).

Forslaget fra SFT utløste en intens moteserie hvor konsesjonsmyndighetene var sterkt involvert (kfr. tabell 1). Avklaring av kostnadsfordelingen synes å ha vært avhengig av behandling i departementet. Dette sammen med etablering av styringsgruppe og utarbeidelse av undersøkelsesprogram tok ca. 2 år. De vedtatte undersøkelsene ble utført i henhold til programmet over 3 år og hovedrapporten forelå 15.09. 1981. Imidlertid manglet de fleste av delrapportene og siste rapport ble ferdig 15.12. 1982. Det var da gått 6 år og 9 mnd. fra SFT bragte saken på bane og til siste rapport var trykket. Samlet tidsforbruk fra feltarbeidet startet til siste rapport var 4 år og 8 mnd. Hovedstyrets innstilling var på dette tidspunkt 4 1/2 år.

SFT sendte 30.12. 1981, dvs. 3 mnd. etter at NIVA's hovedrapport var ferdig, sin innstilling til Miljøverndepartementet. MD har ikke videresendt denne innstilling til Olje- og energidepartementet pr. 31.12.82.

Vurdert i ettertid synes det som om forurensnings-

Tabell 1.	Kronologisk oversikt over saksgangen vedrørende forurensningsundersøkelsene i Glåma i forbindelse med søknaden om reguleringer og overføringer i Øvre Glåma.
2. kvartal 1973	§ 4a-melding
4. kvartal 1974	Søknad
24. mars 1976	Møte mellom Glommens & Laagens brukseierforening, Vassdragsdirektoratet, SFT, Hedmark fylke og NIVA. SFT ønsker undersøkelse for de tar sitt standpunkt.
8. juni 1976	Fylkesmannen i Hedmark ber NIVA om å lage et programforslag for en omfattende undersøkelse av Glåma i Hedmark.
17. mars 1977	NIVA presenterer programforslaget. 5 års undersøkelse kostnadsberegnet til ca. 6 mill. kr. for strekningen Rien—Sarpsborg.
3. mai 1977	NVE-Vassdragsdirektoratet ber om møte for å avklare og koordinere undersøkelsene vedrørende Øvre Glåma, Rendalsoverføringen og Strandfossen kraftverk ved Elverum.
3. juni 1977	Møte avholdes i NVE.
14. juni 1977	Nytt møte for å bli enige om kostnadsfordelingen. Motet kjørte seg totalt fast.
1. juli 1977	Nytt uformelt møte mellom NIVA og NVE for å komme videre.
29. august 1977	Brev fra NVE til Industridepartementet (som NVE dengang tilhørte) hvor saken ble summert opp og hvor kostnadsfordeling ble foreslått.
5. april 1978	Ber SFT fylkesmannen i Hedmark om å stå ansvarlig for undersøkelsen og om å sammenkalle en styringsgruppe med medlemmer fra interessentene.
20. april 1978	Påtar fylkesmannen seg dette oppdrag og styringsgruppen blir etablert 27. april.
april 1978	NIVA setter igang feltarbeidet.
15. sept. 1981	Hovedrapporten fra Glåmaundersøkelsene foreligger. Delrapportene er imidlertid ikke ferdig trykket og det er et spørsmål om disse vil foreligge komplett for i 1983. For hovedkonklusjonene skal dette etter NIVA's mening ikke ha noen betydning, men det vanskeliggjør en eventuell diskusjon.
25. sept. 1981	Styringsgruppen bestemmer at aktiviteten skal trappes opp og undersøkelsestiden kuttes ned til 3 år. (Altså ferdig ved utgangen av 1981).
30. des. 1981	SFT skriver sin innstilling til Miljøverndepartementet om Øvre Glåma-søknaden og om øket overføring til Rendalen.
19. januar 1982	Glommens & Laagens brukseierforening sender brev til Olje- og energi- og Miljøverndepartementet hvor de stiller spørsmålsteget ved konklusjonene i hovedrapporten.
23. juni 1982	NIVA ber om kr. 150 000,-.
23. juni 1982	Delrapport om zooplankton ferdig.
15. des. 1982	Siste delrapport ferdig.

Samlet tidsforbruk fra første møte til siste rapport er 6 år og 9 måneder

undersøkelsens forsinkende rolle kunne vært eliminert om den var blitt igangsatt i 1973/74. Det er grunn også til å peke på at det formelle vedtak om oppstart og finansiering av undersøkelsen tok såvidt lang tid som 2 år.

Det synes grunn til å stille seg spørsmålet om hvorvidt distriktsbehandlingen kunne vært nedkortet ved en bedre utnyttelse av planleggingsperioden.

Utvalget finner også grunn til å peke på at SFT og MD dengang forhåndsmelding ble innsendt var forholdsvis unge som institusjoner. Det er derfor mulig at saksbehandlingsrutinene ikke var tilstrekkelig innarbeidet på det tidspunkt til å sikre en maksimalt effektiv saksbehandling.

Det hører også med til det totale bildet at MD henviser til verneplan II for vassdrag i august 1978, energimeldingen, forurensningsundersøkelsen og til slutt Samlet Plan som begrunnelse for ikke å uttale seg. Samlet Plan ventes behandlet i 1984/85 og det vil da ha gått ca. 12 år fra forhåndsmelding ble innsendt til konsesjonsbehandlingen eventuelt kan fortsettes. Som et kuriosum kan nevnes at Storkomiteen 29.09. 1978 foretok en forsert befaring i området for ikke å forsinke saken senere!

3.3 Tovdalsaken

Melding ble sendt i desember 1970 og søknaden kom inn til NVE-Vassdragsdirektoratet i juni 1978.

Søknaden ble sendt ut på høring 14.08.1978 med beskjed om at tilleggsmateriale ville bli ettersendt. Dette kom i august 1979. Generell uttalefrist ble ved søknadsutsendelsen satt til 1.02.1979. Senere ble det satt frist for fylker og kommuner til 1.04.1980 som senere ble ytterligere forlenget til 1.08. og 1.11. s.å.

Begrunnelsen for siste utsettelse var henvendelse fra Miljøverndepartementet om at Universitetets Oldsaksamling ville komme med en rapport som ville være av interesse for kommunene. Vassdragsdirektoratet hadde tidligere hevdet at denne rapport bare ville være av interesse for sentrale myndigheter. I august 1980 ble så fristen ytterligere forlenget til 1.03.1981 etter henvendelse fra fylkesmannen i Aust-Agder.

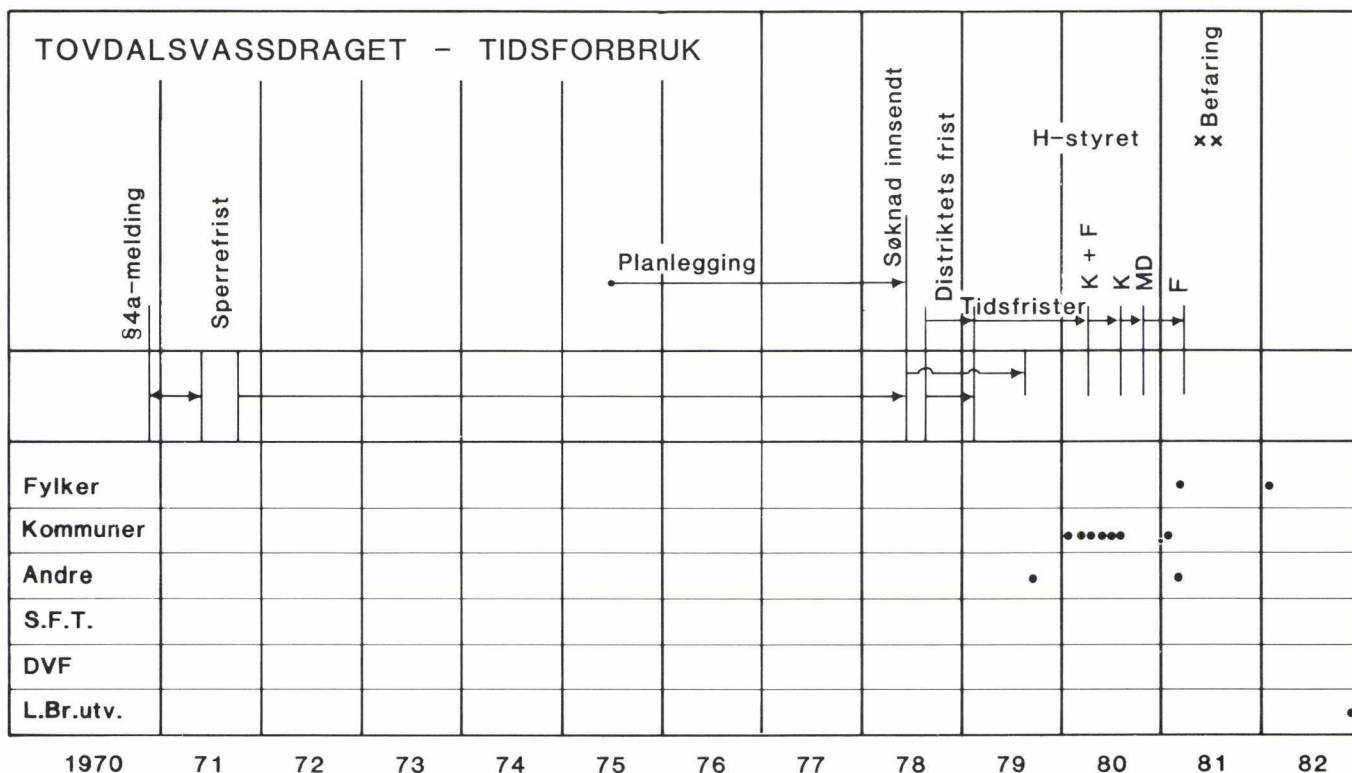
Pr. 31.12.82 manglet fremdeles SFT's og DVF's uttalelser. Landbruksutvalgets uttalelse kom i desember 1982.

Reaksjonen på forhåndsmeldingen har etter det utvalget kan se vært relativt beskjeden. Dette kan trolig komme av at Miljøverndepartementet ikke var opprettet på det tidspunkt og øvrige høringsinstanser ennå noe ukjente med denne tilføyselsen til lovverket.

I søknadsfasen ble det imidlertid mer respons, men selv her må det påpekes at Universitetets Oldsaksamling, Miljøverndepartementet og DVF har vært relativt sene i reaksjonen. Beslutning om resipientundersøkelser og utarbeidelse av NIVA's programforslag tok også sin tid. NIVA's programforslag kom først i juli 1979 og Miljøverndepartementets siste krav om opplysninger vedrørende fiske i mai 1980.

Krav om tilleggsundersøkelser har nok også en viss sammenheng med at det ikke ble effektiv kontakt mellom Kontaktutvalget ved Universitetet og planlegger slik det nå er vanlig. Årsaken til dette var at Kontaktutvalget bare hadde minimal aktivitet da forhåndsmelding ble innsendt.

Hovedstyret foretok befaring 3 år etter at søknaden ble mottatt. Det er mulig at Vassdragsdirektoratet kunne medvirket til en noe raskere søknadsbehandling, men bakgrunnen for at dette ikke skjedde ligger antakelig i den lange planperioden og andre overordnede myndigheters holdning til saken.



Den lange planperioden er spesiell, men det er opplyst at effektiv planleggingstid er ca. 3 år på søkersiden. Det er mulig at «dødperiodene» i søkerens egen planlegging kunne vært bedre utnyttet til undersøkelser m.v.

3.4 Gaularvassdraget

Dette prosjektet er administrert av fylkets kraftselskap. Arbeidets fremdrift er sterkt preget av alternative løsninger. Forhåndsmelding er innsendt 2 ganger og nye alternativer er presentert etter at søknaden ble innsendt. Dette har forårsaket 2 behandlinger i fylke og kommuner. Samarbeidet mellom søkeren og distriktet synes å ha vært mindre godt.

Første melding ble sendt 26.05.1971, men det kom såvidt mange reaksjoner på avgrensningene i planområdet at ny melding ble sendt 7.12.1971 med frist for søknad 15.03.1972.

Søknaden kom 15.05. samme år og ble sendt på høring 14.06. Uttalefrist 1.11.1972 for alle andre enn kommuner, fylke og statlige organer.

Distriktet ved kommuner og fylke ga uttalelser på det fremlagte materialet. Fylkesmannen var sist av de nevnte med uttalelsen av 10.10.1973. Hovedstyrets befarung ble foretatt ca. 1 år etter at søknaden var sendt ut på høring og innstilling ble sendt departementet 13.11.1974.

I mai 1976 la planleggeren frem en alternativ plan som var så omfattende at den ble sendt på full høringsrunde. Denne gang kom uttalelsene relativt raskt, og innen 6 mnd. var alle kommentarer/reaksjoner innkommet.

25.11.1977 gjorde Sogn og Fjordane fylkeskom-

mune vedtak om å trekke hele Vetlefjordvassdraget ut av planene. Hovedstyret behandlet saken for annen gang 16.01.1978 og sendte saken til departementet 2.03. s.å.

Søknadsforarbeidene og konsesjonsbehandlingen vedrørende Gaularvassdraget startet i begynnelsen av 1970-årene. Dette var for bl.a. Vassdragsdirektoratets rundskriv nr. 36 forelå og før det var vanlig med omfattende naturvitenskapelige fagutredninger. Fra SFK's side ble det likevel allerede i 1971 tatt kontakt med Zoologisk museum ved Universitetet i Bergen, og NIVA med sikte på å fremskaffe bedre vurderingsgrunnlag om bunndyrfaunaen og resipientforholdene. Imidlertid oppsto det underveis meningsforskjell mellom SFK og forskerne bl.a. om omfanget av undersøkelsene, og arbeidet stanset derfor opp uten at forutsatte avsluttende tverrfaglige konklusjoner var avgitt. For Hovedstyret behandlet saken annen gang, fant Vassdragsdirektoratet det nødvendig å få samordnet og sluttført disse vurderingene ut fra det observasjonsmateriale m.v. som allerede forelå. Vinteren 1977 ble derfor tre av fagfolkene som hadde arbeidet med prosjektet tidligere, gitt i oppdrag å utarbeide en sammenfattende hydrobiologisk vurdering. Denne var ferdig i juni 1977. SFK imøtegikk vurderingen i brev av 6.01.1978.

Saken har vært og er fortsatt kontroversiell. Særlig har en lokal organisasjon ved navn «Informasjonskomiteen for Gaularvassdraget» vært aktiv motstander av utbygging. Hovedstyret har i sin siste innstilling i saken påpekt at komiteens forskjellige uttalelser ikke fyller vanlige krav til objektivitet.

Det synes ikke urimelig å anta at komiteens sterke engasjement kan ha vært en medvirkende årsak til at

GAULARVASSDRAGET - TIDSFORBRUK												
	§ 4a	§ 4a	Søknad	Distriktet	Alternativ Haukedalen	Hst. bef.	Hst. innst.	Supl. Frist	Vetlefjord	H.st. innst.		
	↔	↔	↔	↔	↔			↔	↔			
Fylker						•		•				
Kommuner			•			•	•	•				
Andre						•	•	•				
SFT								•				
DVF						•						
1971	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	

departementet ennå ikke har maktet å ta standpunkt i saken. Også i denne saken, som i Øvre Glåma, har MD med henvisning først til Energimeldingen og så til Samlet Plan, avstått fra å gi sin uttalelse. Først i brev av 30.11.1982 til OED fremsatte så MD krav om ytterligere undersøkelser fordi søknaden etter deres mening ikke tilfredsstillte dagens krav til forundersøkelser.

OED oversendte så 28.12.1982 til utbyggeren kopi av MD's brev av 30.11. s.å. OED sa der følgende:

«I St.prp. nr. 139 (1981—82) om kraftdekkingen i 1980-årene og forholdet til Samlet Plan for vassdrag, har som kjent Regjeringen forutsatt Gaularvassdraget vurdert i Samlet Plan-sammenheng. Tímeplanen er å forelegge Samlet Plan for Stortinget høsten 1984, slik at denne kan behandles følgende vårsesjon. Hvilken prioritetsgruppe Gaularvassdraget endelig vil sortere under, vil således ikke bli klarlagt for konklusjonen fra Stortingets behandling foreligger.

På denne bakgrunn finner Olje- og energidepartementet det ikke riktig på nåværende tidspunkt å fremsette krav om ytterligere naturvitenskapelige utredninger i tillegg til de som allerede er vedlagt konsesjonssøknaden.

Departementet vil imidlertid, under henvisning til de tilleggskrav som er framsatt i vedlagte brev fra Det nasjonale kontaktutvalg for vassdragsreguleringer og Miljøverndepartementet, samtidig gi uttrykk for at disse må påregnes som sannsynlige for konsesjonsbehandlingen for Gaularvassdraget kan sluttføres. Ønsker en derfor å sikre seg mot en

eventuell senere forsinkelse i tilfelle vassdraget frigis for konsesjonsbehandling eller blir gitt høy utbyggingsprioritet i Samlet Plan, står det konsesjonssøkeren fritt å vurdere om disse undersøkelser bør starte opp for Stortingets endelige avgjørelse i saken foreligger.»

Etter utvalgets syn kan OED's siste brev neppe karakteriseres som noe klart standpunkt til kravet om nye undersøkelser.

Når Samlet Plan blir tatt opp til behandling i Stortinget våren 1985 vil det ha gått ca. 14 år siden første forhåndsmelding ble innsendt og ca. 7 år siden Hovedstyret behandlet saken siste gang.

3.5 Øvre Otta

Prosjektet administreres av Statskraftverkene og må sies å være en meget stor og komplisert sak.

Allerede 2.06.1966, 3 år før vassdragsreguleringslovens § 4 a ble vedtatt, ble melding om planlegging for utnyttning av vassdragene Otta, Bovra og Sjøa kunngjort. Kunngjøringen var nærmest å betrakte som et prøveprosjekt for det lovforslaget som den gang var under behandling.

Direktoratet for Statskraftverkene la i desember 1973 på vegne av falleierne frem planer for utbygging av vassdrag i Jotunheimen/Breheimen. Planene var utarbeidet i to hovedalternativer. Det ene, Stor-Breheimen, gikk ut på overføring av avløp fra felter i Øvre Otta mot vest. Det andre alternativet fulgte vannskillet, slik at Otta og Bovra med sideelver ble bygd ut østover.

OTTA-UTBYGGINGEN TIDSFORBRUK									
Prøveprosjekt for §4a	Distriktet, søknad			Storbreheimen trukket MD-plan for 3 år - Mjøsa	Planendringer, 1. byggetrinn MD-protest/kritikk			Falleiere NVE-revisjon	
									→ ?
Fylker									
Kommuner	Protester	••			•				
Andre							•		
SFT		•							
DVF									
1966	1974	75	76	77	78	79	80	81	82

Planene ble kunngjort og forelagt distriktet 25.01.1974. Fra mange hold strømmet det i den etterfølgende tid inn protester, bl.a. fra Mjøskommunene, som fryktet at forurensningen av Mjøsa ville bli forverret, særlig dersom vann fra Otta ble ført bort. Kommunene uttalte at ytterligere utredningsmateriale vedrørende Mjøsa måtte fremskaffes før det kunne tas standpunkt til reguleringsplanene.

De to mest berørte kommunene, Skjåk og Lom, behandlet imidlertid planene henholdsvis 14.10.1975 og 12.11. s.å.

I brev av 1.02.1977 kom Statskraftverkene tilbake til alternativvalget og pekte bl.a. på de undersøkelserne som NIVA i mellomtida hadde foretatt i vassdraget. I rapport av oktober 1975 synes NIVA å vurdere begge hovedalternativene som uakseptable hvis ikke «omfattende og effektive forurensningsbegrensende tiltak som klart bedrer forurensningssituasjonen i vassdraget» blir gjennomført. Statskraftverkene vurderte etter dette Stor-Breheimen-alternativet som uaktuelt og trakk dette tilbake. Deretter la Statskraftverkene 29.03.1977 fram et forslag til et fleksibelt manøvreringsreglement som skulle gjelde for en prøveperiode på 5 år. Forslaget ble forelagt distriktet, men ble ikke realitetsbehandlet av Mjøskommunene, som fastholdt tidligere vedtak om at situasjonen for Mjøsa måtte bli mer avklart før uttalelse kunne gis.

Etter at Miljøverndepartementet i mai 1977 hadde gått inn for omfattende undersøkelser i en 3-årsperiode i forbindelse med Mjøsproblemene, la Statskraftverkene 16. juni 1978 fram et supplementsbind med enkelte endringer av de opprinnelige planene. Det viktigste punktet er likevel at det nå blir bedt om at det i første omgang bare tas stilling til 1. byggetrinn av prosjektet og at behandlingen av søknaden om full utbygging utsettes inntil spørsmålene omkring Lågen og Mjøsa i forurensningssammenheng er nærmere avklart.

Forurensningsundersøkelsene i Mjøsa tok til i 1969—71 og skulle egentlig vare i 3 år. Imidlertid ble det bestemt at de skulle vare ut 1976. Massiv algeoppblomstring i 1976 førte til forlengelse til ut 1979. NIVA's undersøkelse ble rapportert i 1980/81, men fortsetter som overvåking i SFT's regi. Mjøsa-aksjonen hører inn i dette bildet med investeringer av størrelsesorden 1,25 mrd. kr. i Mjøsas nedslagsfelt. Totalt er det altså forsket i 9—10 år i Mjøsa før man gikk over i overvåkingsfasen.

Supplementet ble kunngjort og sendt bl.a. Miljøverndepartementet og de to berørte kommunene Skjåk og Lom 3.07.1978. Skjåk kommunestyre behandlet saken 24.10.1978, Lom kommunestyre 27. s.m.

Miljøverndepartementet har imidlertid gitt til kjenne at departementet ikke vil kunne behandle saken trinnvis og har nærmest krevd at det allerede nå må tas standpunkt til full utbygging. Departementet kritiserer ellers at søknadsfremstillingen i og med supplementet er blitt «uoversiktlig» og ber fremlagt en ny, samlet plan.

Vassdragsdirektoratet har på sin side gjort henvendelser til OED 21.12.1978, 10.07.1979 og

29.04.1980 og bedt departementet ta saken opp med MD for avklaring. I juni 1980 ble det holdt et møte mellom OED og NVE uten at dette synes å ha satt fart i saken.

Øvre Otta vil bli behandlet under «Samlet Plan», og Statskraftverkene synes å ha nedprioritert prosjektet noe. Det er for tiden ikke mulig å si noe om når nye søknadsdokumenter vil foreligge.

Det er pr. 31.12.82 gått over 16 år siden «forhåndsmeldingen» ble innsendt, og mye tyder på at det kan gå ytterligere 3 år før saken tidligst kan tas opp.

3.6 Utvalgets bemerkninger

Ethvert vannkraftprosjekt har sine særpreg som krever individuell saksbehandling. Det er derfor rimelig at tidsrammen må være mer rommelig for store prosjekter enn for små.

Det er likevel et hovedinntrykk når disse 5 objekter vurderes, at tidsforbruket er mer individuelt preget enn det man skulle vente. Øvre Glåma, Tovdalsvassdraget og Gaularvassdraget har visse fellestrekk om man bare regner med den «effektive» planleggingstiden i Tovdal-saken.

For de tre objektene har NVE-Vassdragsdirektoratet funnet søknaden tilfredsstillende for utsendelse. Dette har jevnt over skjedd etter 2—3 måneder i Vassdragsdirektoratet. Dette synes ikke å være noe langt tidsrom med hensyn til såvidt omfattende saker.

De frister som har vært satt for uttalelse har ikke vært for lange. De kan ikke ses overholdt i noen av sakene. Vassdragsdirektoratet bør i fremtiden fastsette frister som i større grad tar hensyn til hvem som skal uttale seg og i hvilken grad de forskjellige høringsinstansene er avhengige av andre uttalelser for sin egen behandling av saken.

For alle de nevnte prosjektene synes det som om hovedårsaken til forsinkelsene skyldes uklarheter og interdepartementale uenigheter som setter sitt preg på behandlingen nedover i systemet slik at de virkelig store forsinkelsene oppstår. Utvalget vil påpeke den urimelig lange tid som har gått (og fremdeles går) mellom Hovedstyrets innstilling og sluttbehandling i departementet.

Utvalget vil foreslå at man i fremtiden blir enige om at saksbehandlingsprosedyren den dag søknad blir innsendt skal gjelde. Derved vil man unngå at man i løpet av behandlingen får nye krav som stadig medfører nye forsinkelser. Søkeren har krav på at hans søknad blir behandlet i samsvar med gjeldende lover.

De saksbehandlingsregler som gjaldt da han utferdiget sin søknad kan bli endret. Oppstår det *vesentlige* nye krav, som konsesjonsmyndighetene mener bør etterkommes, må myndighetene raskt underrette om at den foreliggende søknad er mangelfull, med konkret angivelse av mangler. Søkeren kan eventuelt da sende ny søknad.

Rent generelt vil utvalget peke på at de eksempel-saker som her er kommentert, har sin begrensning som illustrasjon for dagens forhold. De har sin start såvidt langt tilbake at forvaltningsapparatet tildels

hadde en annen struktur og har ellers visse særtrekk som bare i liten grad gjør dem sammenlignbare med kommende saker. Innføringen av § 4a i loven hadde heller ikke særlig praktisk virkning.

Den gjennomgåelse som utvalget har foretatt synes imidlertid å vise at en innstramming av de tidsfrister Vassdragsdirektoratet har brukt, ikke vil kunne løse de problemer man her står overfor. Utvalget har derfor også av denne grunn gjennomgått en konsesjonssøknads behandling fra planlegging starter til vedtak foreligger for derved å finne frem til mulige svakheter og eventuelle effektiviseringstiltak. Kfr. kap. 5.

4 Konsesjonsbehandlingen

4.1 Lovgrunnlaget

Lovverket har fastsatt forskjellige regler for behandling av forskjellige typer inngrep i vassdragene.

Vassdragsloven av 15.03.1940 er den generelle loven om vassdragene. Den inneholder bestemmelser som gjelder den enkeltes rettigheter og plikter såvel som almene interesser ved inngrep i vassdragene. De almene interesser omfatter særlig fiske, ferdsel, fløting og estetiske forhold. Loven inneholder også regler om ekspropriasjon av grunn og rettigheter i forbindelse med kraftutbygging.

Ervervsloven av 14.12.1917 gjelder konsesjon for erverv av eiendomsrett og bruksrett til vassfall.

De sakene som kommer inn under utvalgets mandat er regulert av *Lov om vassdragsreguleringer* av 14.12.1917 med senere endringer hovedsakelig av 10.04.1959 og 19.06.1969.

Loven, som vanligvis kalles reguleringsloven, er en spesiallov som gjelder regulering av vassføringen i vassdrag for å fremme industrielle formål. Det vil i det alt vesentlige si regulering, herunder overføring, for vasskraftformål.

Sentralt i alle saker etter vassdragsreguleringsloven har § 8 alltid stått. § 8 foreskriver at samtykke til vassdragsregulering som medfører skade eller ulempe for almene eller private interesser, «bør i alminnelighet bare gis, hvis denne skade eller ulempe må ansees for å være av mindre betydning i sammenligning med de fordeler som reguleringen vil medføre, herved også tatt i betraktning de påregnelige omkostninger ved gjennomføringen av foretagendet.» Det heter videre i § 8; «Hensyn bør dessuten tas til andre skade- og nyttevirksomheter av samfunnsmessig betydning, således virkninger av samfunnsøkonomisk og næringsmessig karakter som reguleringen kan gi anledning til.»

Reguleringslovens saksbehandlingsregler — herunder §§ 5 og 6 — tar derfor sikte på at alle nødvendige opplysninger for denne avveining skal fremskaffes på best mulig måte.

I tillegg til reguleringsloven gjelder *lov om vern mot vannforurensning* av 26.06.1970. Denne loven forvaltes av Miljøverndepartementet. Alle søknader etter vassdragsreguleringsloven blir fra Vassdragsdirektoratet sendt til Miljøverndepartementet som innhenter

uttalelser fra Statens forurensningstilsyn. Vassdragsdirektoratet, som under hele søknadsfasen er det koordinerende ledd, mottar Miljøverndepartementets innhentede uttalelser, med eventuelle forslag til vilkår etter forurensningsloven. Uttalelsen går så inn i Hovedstyrets helhetsvurdering, og et senere vedtak om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven blir da automatisk også en tillatelse etter loven om vern mot vannforurensning.

4.2 Konsesjonsmyndighetene

Olje- og energidepartementet ved Vassdrags- og kraftforsyningsavdelingen, er Regjeringens koordinerende ledd for behandling av konsesjonssaker etter vassdragsreguleringsloven.

Til grunn for Departementets behandling av en slik sak ligger en tilråding fra Hovedstyret for Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen, som har Vassdragsdirektoratet som faginstans. Alle store saker, eller spesielt konfliktfylte, må behandles av Stortinget, og til grunn for denne behandling ligger en regjeringsproposisjon og en innstilling fra Stortingets energi- og industrikomite.

Dette engasjement fra landets øverste myndigheter vitner om at det er betydelige samfunnsinteresser knyttet til vassdragsreguleringene.

4.3 Forvaltningspraksis i historisk perspektiv

I de første 10-årene av dette århundret var norsk vannkraftutbygging inne i en dynamisk fase hvor myndighetenes viktigste oppgave var å forhindre at utenlandske interesser fikk varig hånd om fossekraften. Derfor kom ordningen med hjemfall til staten istand når det gjaldt spørsmålet om hvem som skulle være eier etter konsesjonstidens utløp. Senere, i de økonomisk vanskelige 20- og 30-årene, ble det viktigere å skaffe kapital for overhodet å kunne gjennomføre nye vannkraftutbygginger.

Etter krigen fikk vi en ny ekspansjonsperiode i utbyggingen, bl.a. som et viktig ledd i gjenoppbygging av landets industri. Utbyggingene ble i stigende grad gjennomført av den offentlige sektor, dvs. kommunale og interkommunale kraftverk, fylkesverk og staten.

På 1960-tallet kom naturverntanken inn i bildet for fullt, og omtrent samtidig kom også vannkraftkommunenes interesser mer i fokus.

Siden slutten på 60-tallet har tendensen vært at stadig flere interessegrupper krever å få innflytelse på planleggings- og beslutningsprosessene ved nye vannkraftprosjekter.

Fra konsesjonsmyndighetenes side er denne utvikling søkt imøtekommet gjennom lovendringer og endringer av forvaltningspraksis. Siden 1917 har vi hatt flere revisjoner av vassdragsreguleringsloven. De viktigste er kanskje endringene i 1959 som bl.a. åpnet adgang til justering av årlige erstatninger og konsesjonsavgifter og gjennomførte endringer i §§ 16 og 19 vedrørende tiltaksskjønn. Viktige endringer i § 6 om reguleringssakenes behandlingsmåte ble også

gjennomført i 1959. I 1969 ble saksbehandlingen utvidet med krav om forhåndsmelding (§ 4a).

Når det gjelder behandlingsmåten for søknader om reguleringskonsesjoner, bygger denne på lovteksten i § 6 i vassdragsreguleringsloven. Praksis var i 1953 beskrevet slik i Innstilling fra Komitéen til revisjon av vassdragsreguleringsloven m.v.:

«I praksis følges vanligvis den regel at søknaden blir forelagt de interesserte som er nevnt i § 4, post 1, gjennom vedkommende fylkesmann, som også blir anmodet om å uttale seg. Hvis saken byr på spørsmål som krever spesiell sakkunnskap, blir det kanskje dessuten innhentet uttalelse fra spesielt sakkyndige. Det er for øvrig vanlig at også partene fremlegger betenknninger fra sakkyndige, som de selv har engasjert.

De anførsler som kommer inn fra grunneierhold, og som anses av betydning, forelegges deretter vanligvis søkeren til uttalelse. På grunnlag av dette materiale og sine egne undersøkelser og iakttagelser danner så konsesjonsmyndighetene seg sitt syn på saken, men det forekommer ofte at saken eller enkelte spørsmål ved den må versere ytterligere mellom partene, eller på annen måte må undersøkes og utredes nærmere før konsesjonsmyndighetene finner å kunne gjøre seg opp sin mening.»

Stort sett kan en si at søknadene i tiden 1945 til 1965 inneholdt en teknisk plan med beskrivelse av reguleringsanlegg, kostnadsoverslag og opplysninger om de konkrete skader på eiendom, jord, skog, beite, fiske og om ferdselsvansker og erosjonsfare. I det store og hele var det søkerens syn som kom til uttrykk, men bilagt med særskilte faglige vurderinger, f.eks. om erosjonsfaren. Søknaden var å betrakte som et partsinnlegg, og det var opp til de interesserte i vedkommende distrikt å supplere oppgavene over eventuelle skader og framheve hvilke de la mest vekt på.

Sakkyndige utredninger som Hovedstyret innhentet, hadde som formål å belyse saken for konsesjonsmyndighetene og ble ikke betraktet som dokumenter som alle interesserte skulle ha seg forelagt.

Hensikten med høringsrunden under søknadsfasen var å få virkningene av det planlagte inngrep beskrevet og vurdert av de interesserte parter, eller sagt på en annen måte: Å få søkerens framstilling korrigert og supplert av de berørte motpartene. Vassdragsreguleringslovkomitéen sa det slik i sin innstilling i 1953 (side 16):

«Det er interessant kan bedømme og uttale seg om, er regelmessig ikke så meget den totale nytte og skade av reguleringen som den virkning reguleringen menes å ville få for hans egen interesse. Uttalelsen har sin største verdi for konsesjonsmyndighetene i de faktiske opplysninger, og den begrunnelse som blir gitt. Det må bli konsesjonsmyndighetenes sak å trekke konklusjon etter en samlet bedømmelse av de fremkomne opplysninger og etter en samlet vurdering av regulerings positive og negative virkninger.

Ved den fremgangsmåte som her er skissert, vil en

etter komitéens mening få det sikreste grunnlag for avgjørelsen av om reguleringen vil bli i samsvar med de vilkår som er oppstillet i § 8.»

For å få et tilstrekkelig bilde av saksbehandlingen, må også nevnes den teknisk-økonomiske vurdering av søknaden som alltid er blitt foretatt av NVE's fagfolk. På samme måte som skadevirkningene først var tilstrekkelig utredet når høringsrunden var over og nødvendige tilleggsutredninger gjennomført, var heller ikke den teknisk-økonomiske side ved saken klar til sluttvurdering før den var vurdert og eventuelt korrigert av etatens fagavdelinger. I NVE — Energidirektoratet (tidligere Elektrisitetsdirektoratet) har behovet for kraft i vedkommende område og i landet forøvrig rutinemessig blitt vurdert.

Som konklusjon kan konstateres at søknadene har måttet gjennomgå en lang modningsprosess gjennom hele søknadsfasen fram mot tidspunktet for behandling i NVE's Hovedstyre.

Lovendringene i 1959 og 1969 rokket ikke vesentlig ved de krav til selve saksbehandlingen som ovenfor er gjennomgått. Tvertimot sa Industridepartementet om endringene i § 6 i 1959; «Departementet slutter seg til det syn komitéen har gitt uttrykk for, men vil understreke at det her ikke er spørsmål om noen forandring i de prinsipper som hittil er fulgt.»

Lovendringen i 1969 med innføringen av § 4a skulle sikre hensynet til berørte almene interesser. Bakgrunnen for lovpunktet var et gammelt ønske fra ideelle organisasjoner for naturvern og friluftsliv om å få komme inn i saksbehandlingen i vassdragsreguleringssaker på et tidligst mulig tidspunkt. Dette ønske ble gjentatt i Gabrielsenkomitéens innstilling av 26.11.63.

Formålet med meldingen etter § 4a er å oppnå en positiv og aktiv kontakt mellom planleggeren og de almene interesser som ventes berørt av prosjektet, slik at disse interessegruppene tidligst mulig kan få komme til orde under planleggingen og få anledning til å gjøre rede for de forhold de mener er av betydning for saken. Dette var ment å skulle åpne den planleggingsprosedyre som før var en intern sak for kraftutbyggeren, for påvirkning fra de berørte interesser.

Bestemmelsen i § 8 innebærer at konsesjonsmyndighetene må foreta en avveining av skader og ulemper mot fordelene ved reguleringen. En stor del av de interesser som skal tas i betraktning kan ikke gjøres til gjenstand for noen økonomisk vurdering. Konsesjonsmyndighetene må derfor foreta en avveining av fordeler og ulemper som til dels kan være usikre, og som til dels heller ikke direkte kan sammenlignes. Dette betyr at det må foretas en utstrakt skjønnsmessig vurdering, og konsesjonsmyndighetene er gjennom loven gitt dette ansvar.

Endringer i forvaltningspraksis har gjennom tiden ført til en mye grundigere belysning av konsekvensene for de berørte interesser. Den historiske utvikling med en stadig sterkere fokusering på de «vanskelig kvantifiserbare verdier» har nok også påvirket konsesjonsmyndighetenes avveininger mellom fordeler og ulemper i hht. § 8 i Vassdragsreguleringsloven.

Men i hvilket omfang, er det nok delte meninger om.

Det er på sin plass i denne sammenheng å peke på at behandlingen av vassdragsreguleringssaker alltid har stått i en særstilling hva krav til undersøkelser og konsekvensvurderinger angår. Ikke på noe annet sammenlignbart område her i landet settes tilnærmedesvis så strenge og detaljerte regler for saksbehandling og helhetsvurderinger.

Utvalget viser i denne forbindelse til Høyesterettsdom i Altasaken (Rettstidende 1982 s. 241—384) som har en meget verdifull juridisk oppsummering av det generelle innhold i vassdragsreguleringslovens saksbehandlingsregler.

4.4 Forvaltningspraksis slik den er i dag

Følgende framstilling er i sin helhet hentet fra publikasjonen om konsesjonsbehandlingen utgitt av NVE-Informasjonskontoret i november 1981. (NB! Elektrisitetsdirektoratets navn er fra 01.01.82 endret til Energidirektoratet.)

1. Planleggingsfasen

Ved kraftutbygging som krever tillatelse etter reguleringsloven, foregår det i dag en åpen planlegging. Det skal sendes forhåndsmelding til NVE-Vassdragsdirektoratet når planleggingen starter. I meldingen skal det oppgis hvilke vassdrag eller deler av vassdrag som planene antas å ville omfatte, og en skal såvidt mulig gi opplysninger om virkninger av betydning for allmenne interesser så som vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv.

Forhåndsmeldingen blir gjort kjent gjennom Norsk lysingsblad og lokalpressen. Dessuten orienterer NVE følgende institusjoner ved å sende dem kopi av kunngjøringen:

- Olje og energidepartementet
- Miljøverndepartementet
- Statens forurensningstilsyn
- Landbruksdepartementet
- Fiskeridepartementet (sjøfiske)
- Vegdirektøren
- Det nasjonale kontaktutvalg for vassdragsreguleringer
- Norges geologiske undersøkelse
- Norges Bondelag
- Norges Naturvernforbund
- Norges Jeger og Fiskerforbund
- Norske Turistforeningers Forbund

- Fylkesmenn
- Berørte kommuner
- Elektrisitetsdirektoratet

Samtidig går det brev til søkeren med melding om tidligste tidspunkt for innsending av søknaden — ved større saker gjerne ett år. Fristen for uttalelse fra interesserte er vanligvis 6 måneder.

Miljøverndepartementet formidler meldingen til Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk og til representanter for de kulturhistoriske interesser ved vassdragsreguleringer. Det gjelder særlig de arkeologiske interesser, og de enkelte universiteters fagavdelinger trekkes inn her.

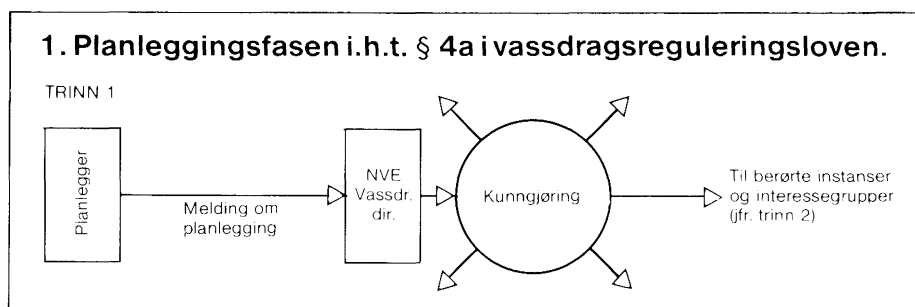
Det forutsettes at det under planleggingsfasen foregår et *aktivt samarbeid mellom planlegger og berørte interessegrupper*. Det er videre viktig at ønsker fra de berørte interessegruppene om utredninger og undersøkelser blir fremsatt tidligst mulig i planleggingsfasen. Begge parter bør i nødvendig utstrekning ta kontakt med Vassdragsdirektoratet for avklaring av aktuelle tvilsspørsmål i forbindelse med planleggingen og eventuelle utredninger og undersøkelser.

Oppstår det uenighet mellom partene m.h.t. undersøkelser og deres omfang, forelegges spørsmålet for Vassdragsdirektoratet som avgjør saken ut fra bestemmelsene i lovens § 5 (hva en søknad skal inneholde av opplysninger o.l.) og/eller lov om vern mot vannforurensning § 9. Forut for sin avgjørelse vil Vassdragsdirektoratet i alminnelighet samrå seg med Miljøverndepartementet. Kontaktgruppen til koordinering av vassdragsundersøkelser o.a. alt etter sakens natur.

Reguleringslovens § 5 h krever at søknaden følges av en vurdering av de uttalelser som er kommet inn etter forhåndsmeldingen. Praksis viser at planen som legges til grunn for søknaden, også tildels i betydelig grad er tilpasset andre brukerinteresser.

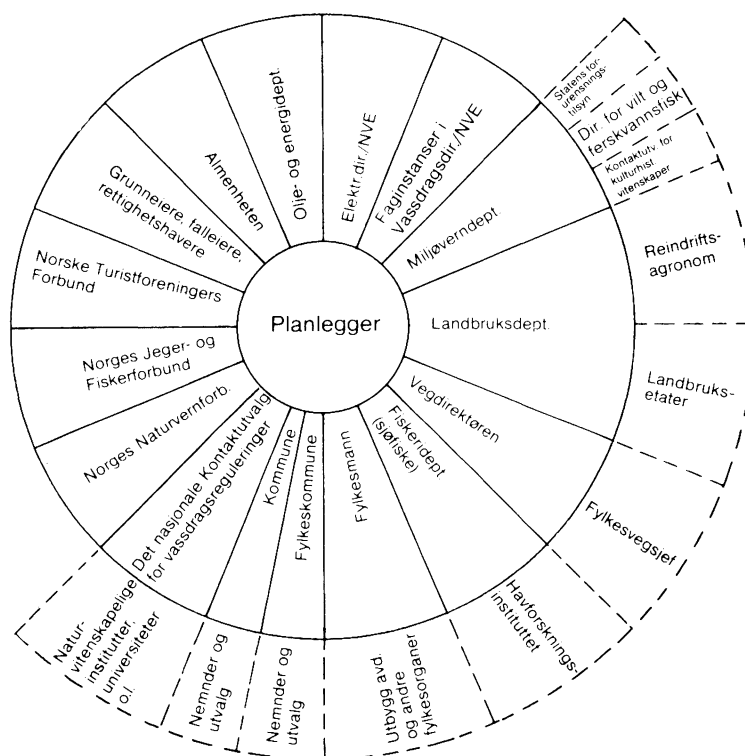
2. Søknadsfasen

Konsesjonssøknaden sendes til NVE-Vassdragsdirektoratet og behandles her av Vassdragsavdelingen. Den skal inneholde en rekke opplysninger som er nevnt i reguleringsloven. Bl.a. skal den inneholde en fullstendig plan med nødvendige oversiktskarter, målinger, forklaringer, tegninger og beregninger, herunder også opplysninger om kraftbehovet i søkerens forsyningsområde, samt om de elektriske anlegg som forutsettes bygget i forbindelse med vassdragsut-



TRINN 2

Aktivt samarbeid mellom planlegger og berørte interessegrupper.



Nødvendig kontakt med NVE/Vassdragsdirektoratet.

Kopi av korrespondanse mellom partene sendes NVE/Vassdragsdir. i den grad det ansees nødvendig eller hensiktsmessig.

byggingen. Søknaden skal presenteres i en oversiktlig form og bl.a. vedlegges et sammendrag som dekker behovet for informasjon til mer perifert berørte.

Når søknaden er funnet å være fullstendig nok til at de interesserte kan uttale seg om virkningen på sitt område, blir den kunngjort i Norsk lysingsblad og i lokalpressen. Den blir sendt de berørte kommuner og fylkesmannen.

Fylkesmannen forelegger søknaden for;

- fylkeskommunen
- fylkesfriluftsnemnda
- fylkeslandbruksstyret
- andre interesserte

Dessuten blir søknadsdokumentene lagt ut til gjennomsyn for interesserte på passende offentlige kontorer i distriktet og ved NVE's kontor i Oslo. Olje- og energidepartementet får et eksemplar av søknaden til orientering.

Søknaden blir dessuten sendt til Miljøverndepartementet og dette departement innhenter uttalelser fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk og fra Statens forurensningstilsyn. Landbruksdepartementet får saken oversendt dersom reindriftsinteresser blir berørt. Fiskeridepartementet får søknaden til uttalelse når sjøfiske blir berørt.

For øvrig varsles ved gjenpart av kunngjøringen de samme institusjoner som ved forhåndsmeldingen — dersom de ikke nå får søknaden til uttalelse. I tillegg

kommer landssamanslutninga av Vasskraftkommunar.

Etter reguleringsloven skal det i kunngjøringen settes en frist på minst tre måneder for alle som vil uttale seg om saken. For kommuner som får saken tilsendt direkte, gjøres denne frist vanligvis ikke gjeldende i første omgang. Om nødvendig vil en imidlertid kunne komme tilbake til spørsmålet senere.

Søknaden fordeles til Vassdragsdirektoratets øvrige fagavdelinger — det vil i første rekke si Hydrologisk avdeling m/Iskontoret, Natur- og landskapsavdelingen, Avdelingen for vasskraftundersøkelser, og i noen tilfeller også til Forbygningsavdelingen. Vassdragsdirektoratet foretar den faglige vurdering av søknaden parallelt med distriktets behandling og som en fortsettelse av denne.

Under hele søknadsfasen fungerer Vassdragsdirektoratet som det koordinerende ledd, og alle vesentlige henvendelser skal gå gjennom dette direktoratet.

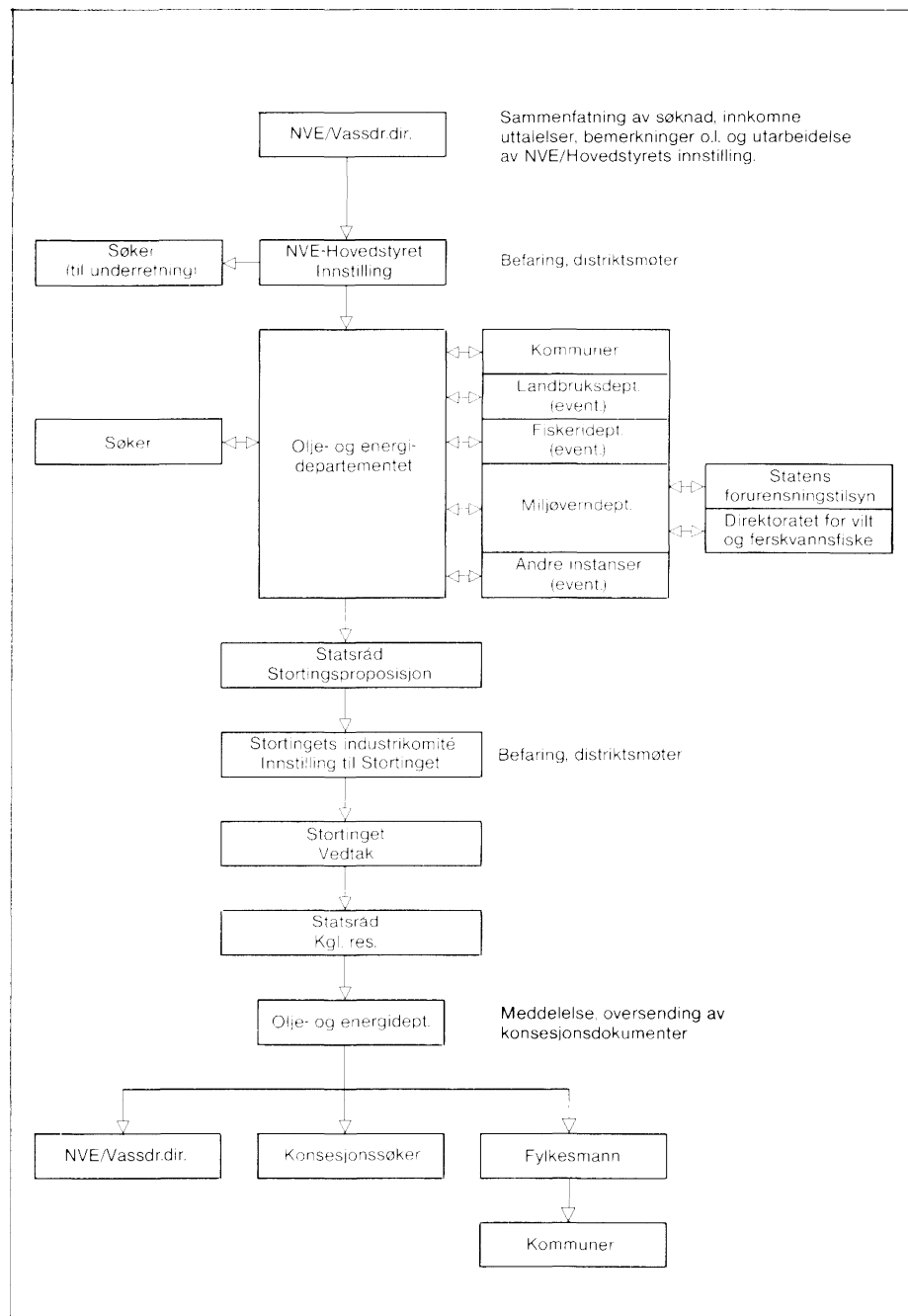
Vassdragsdirektoratet forelegger alle innkomne uttalelser for søkeren til bemerkning. Resultatet av distriktsbehandlingen blir ofte en endring av regulerings/utbyggingsplanen. Denne endring kan bare gå ut på innskrenkninger i forhold til den opprinnelige søknad. Dersom den består i utvidelser av noen del — f.eks. større regulering av et vann enn omsøkt — må distriktet uttale seg på ny om dette.

SØKNADSFASEN i.h.t. § 6 i vassdragsreguleringsloven
(og § 9 i lov om vern mot vannforurensning)

The flowchart illustrates the process for water management applications. It begins with a box for 'Konsesjonssøker' (License applicant) at the top. Below it, a box for 'NVE/Vassdr.dir.' (NVE/Water Directorate) is connected to the applicant by three arrows labeled 1, 3, and 4. An arrow labeled 5 points from the NVE box to the right, leading to the text 'Beslutningsfasen, jfr. skema 3' (Decision phase, see schema 3). A central vertical line with a circle containing the number 2 at the top serves as a hub. To the left of this line, a series of boxes are connected by double-headed arrows: 'Kunngjøring og utlegging av søknad' (Publication and display of application), 'Olje- og energidept.' (Oil and Energy Department), 'Almenheten, privatpersoner, organisasjoner (inkl. grunneierlag, elveeierlag o.l.)' (General public, private persons, organizations (including landowner associations, river owner associations, etc.)), 'Elektrisitetsdirektoratet/NVE' (Electricity Directorate/NVE), 'Faginstanser i Vassdragsdirektoratet/NVE' (Specialized institutions in the Water Directorate/NVE), 'Fløtningsforeninger, Reguleringsforeninger, kraftselsk.' (Navigation associations, Regulation associations, power companies), 'Fylkesmann' (County Governor), 'Kommuner' (Municipalities), and 'Miljøverndepartementet' (Ministry of the Environment). The 'Miljøverndepartementet' box contains the text: 'Miljøverndepartementet's egen uttalelse avgis først i forbindelse med Olje- og energidept.'s behandling av NVE's (Hovedst.'s) innstilling. Jfr. Beslutningsfasen' (The Ministry of the Environment's own statement is first given in connection with the Oil and Energy Department's processing of NVE's (Head Office's) recommendation. See the Decision phase). To the right of the central line, another series of boxes is connected by double-headed arrows: 'Landbruksdepartementet (reindrift)' (Agriculture Department (rearing)), 'Fiskeridepartementet (sjøfiske)' (Fisheries Department (sea fishing)), 'Vegdirektoren' (Road Directorate), 'Det nasjonale kontakttvalg for vassdragsreguleringer' (The national contact group for water management), 'Norges Naturvernforbund' (The Norwegian Nature Conservation Federation), 'Norges Jeger- og Fiskerforbund' (The Norwegian Hunting and Fishing Federation), and 'Norske Turistforeningers Forbund' (The Norwegian Tourist Associations Federation). Below the central line, several boxes are connected to the main flow by double-headed arrows. On the left side, these include: 'Fylkesfriluftsnemnd' (County Outdoor Council), 'Fylkeslandbruksstyre' (County Agriculture Board), 'Fylkeskommune' (County Municipality), 'Kommunale nemnder, utvalg for jakt, fiske, skog- og jordbruk' (Municipal committees, committees for hunting, fishing, forest and agriculture), and 'Helseråd' (Health Council). In the center, there are boxes for 'Statens forurensningssiltsyn' (State Pollution Control), 'Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk' (Directorate for Wildlife and Freshwater Fishing), 'Kontaktvalg for kulturmiljø, vitenskap' (Contact group for cultural environment, science), 'Statens friluftsråd' (State Outdoor Council), and 'Statens naturvernråd' (State Nature Conservation Council). On the right side, these include: 'Reindriftsagronom' (Rearing Agronomist), 'Havforsk. institutt' (Marine Research Institute), 'Fylkesveggjef' (County Surveyor), and 'Naturvitenskapelige institutter, universiteter o.l.' (Natural Science Institutes, Universities, etc.). At the bottom, three boxes are connected to the central flow: 'Utbyggningsavd. i fylket' (Development Department in the county), 'Fiskerikonsulent' (Fishing Consultant), and 'Museer o.l.' (Museums, etc.).

Ved regulerings- og utbyggingssaker der vesentlige interessemotsetninger forekommer, foretar NVE's hovedstyre sammen med Vassdragsdirektoratet en befaring av regulerings-/utbyggingsobjektet før innstilling til Olje- og energidepartementet utarbeides. Det holdes samtidig åpne møter der interesserte kan uttale seg.

Vassdragsdirektoratets forslag er et dokument som består av en sammenfatning av søknaden, innkomne uttalelser og utredninger og direktoratets



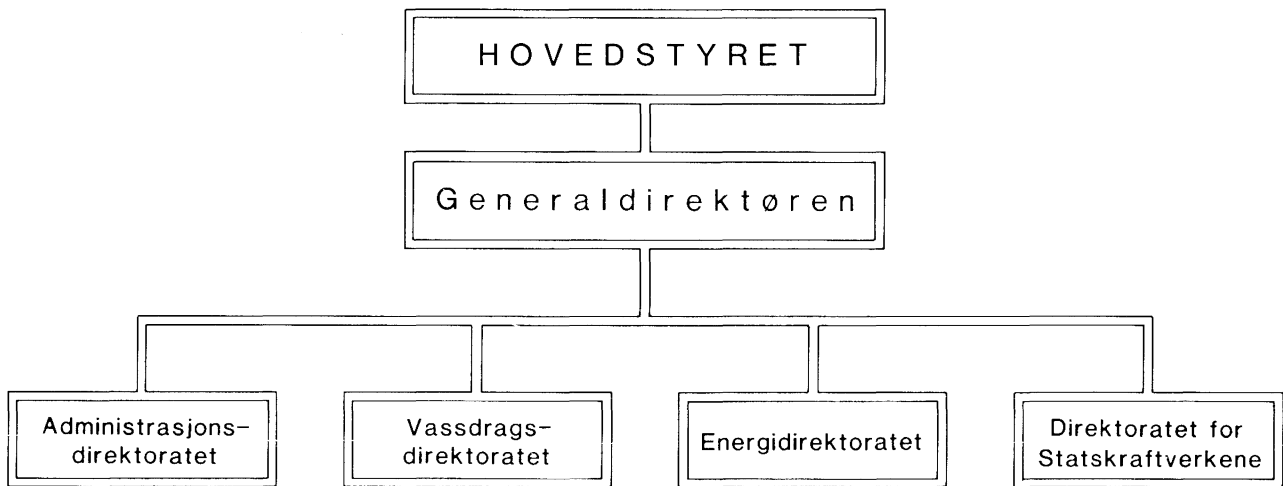
egne merknader og konklusjoner samt eventuelt forslag til konsesjonsvilkår. En viktig del er også utarbeidelsen av forskrifter for manøvrering av reguleringsanleggene — det såkalte manøvreringsreglement.

Når Vassdragsdirektoratets forslag er ferdigbehandlet av hovedstyret, går *vedtaket* som hovedstyrets innstilling til Olje- og energidepartementet. Sam-

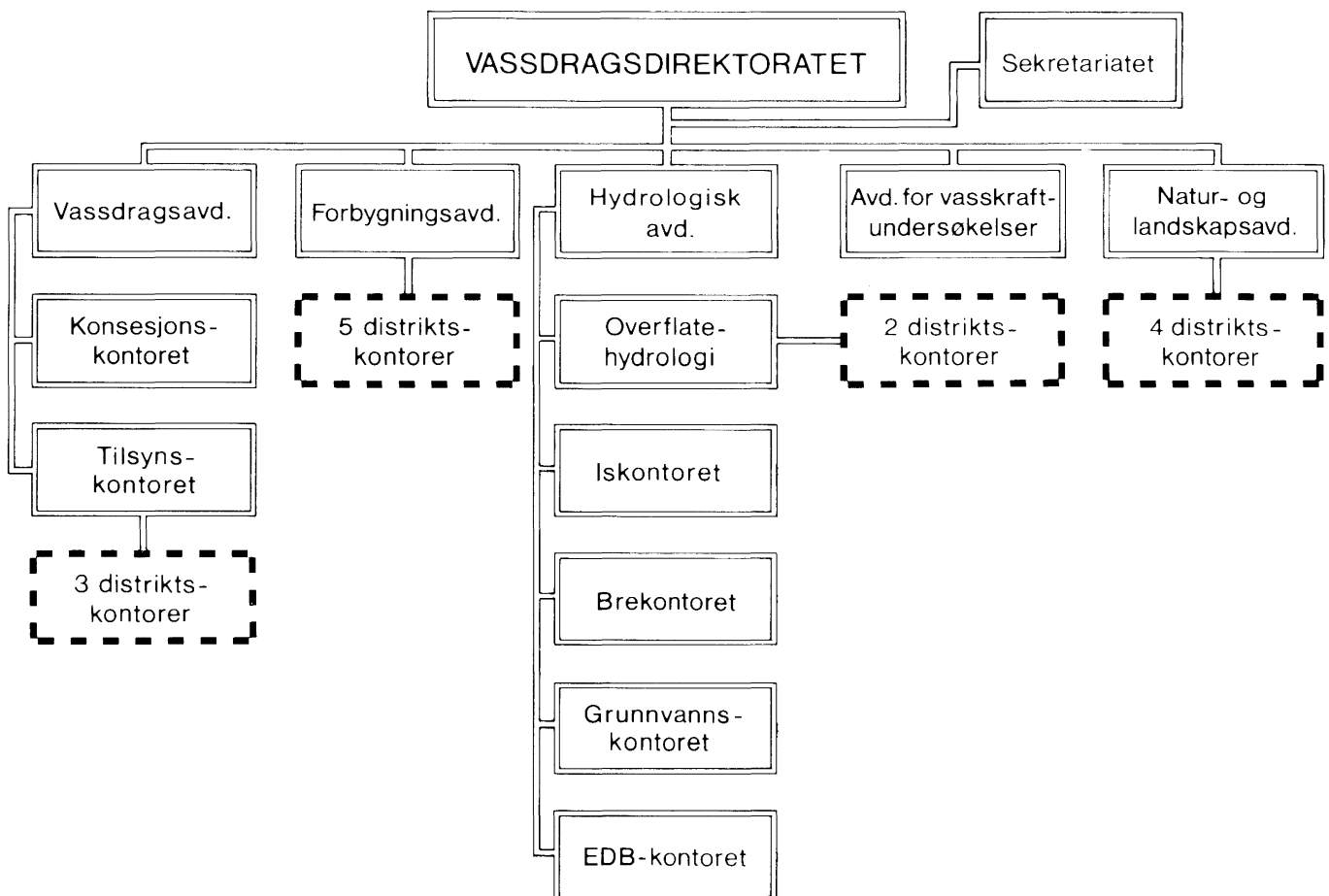
tidig får søkeren innstillingen til orientering.

Det er først nå at saken er ferdig utredet slik at helhetsvurdering kan foretas.

Olje- og energidepartementet sender innstillingen til kommunene til ny uttalelse og til andre berørte departementer og legger deretter saken fram i statsråd. For større reguleringssaker fattes endelig vedtak av Stortinget.



Organisasjonsplan for NVE



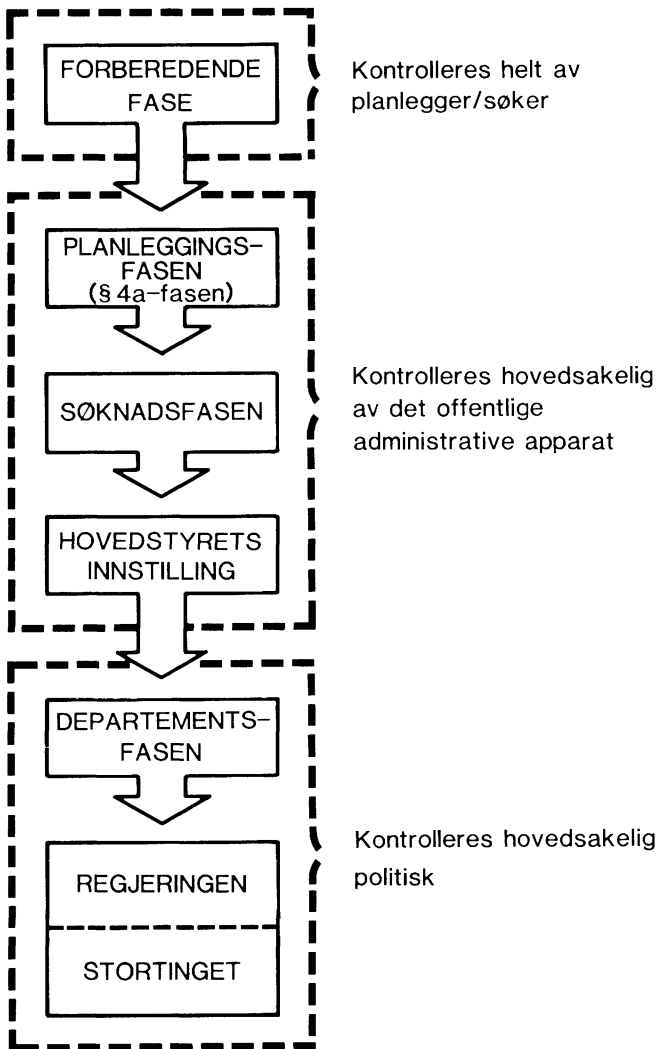
Organisasjonsplan for Vassdragsdirektoratet

5 Drøfting av de forskjellige trinn i konsesjonsprosessen

5.1 Utvalgets inndeling av prosessen i faser

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å betrakte reguleringsakene som prosesser som gjennomløper en rekke faser fra den første ide oppstår hos planleggeren/søkeren og fram til endelig vedtak/avslag om konsesjon.

En grov inndeling av prosessen kan se ut slik:



Vi har først den forberedende fasen som styres helt av planleggeren. Her fødes ideer, og rent foreløpige skisseutkast vurderes grovt hos de potensielle utbygere. Det offentlige har normalt svært lite om overhodet noe kjennskap til hva som foregår.

I hoveddel nr. 2 inngår det som man hensiktsmessig kan underdele som «planleggingsfasen», eller § 4a-fasen, «søknadsfasen» og «Hovedstyrets innstilling». Denne hoveddel er kontrollert av det offentlige administrative apparat (Vassdragsdirektoratet og øvrige deler av forvaltningen).

Den 3. og siste hoveddelen består av departementenes og de folkevalgte behandlings av saken. Her er det i stor grad snakk om en politisk kontroll av frem-

driften. Både hoveddel 1 og 2 har selvsagt elementer av politiske avgjørelser i seg, men denne inndeling er likevel funnet formålstjenlig i denne sammenheng.

Etter utvalgets vurdering er det først og fremst i hoveddel nr. 2 og 3 at man kan ha noe berettiget håp om en eventuell effektiviseringsgevinst, og det er også disse deler som er omfattet av utvalgets mandat. Imidlertid vil også hoveddel 1 bli kommentert forholdsvis kort i det etterfølgende.

5.2 Forberedende fase

5.2.1 Planleggerfunksjonen

Vassdragsdirektoratets avdeling for vasskraftundersøkelser (VU) har i mange år drevet med forhåndstudier av nyttbar vasskraft i Norge og sitter inne med tilgjengelige oversikter. Arbeidet pågår kontinuerlig og oversiktene ajourføres m.h.p. utbyggingskostnader og kraftmengder. Disse data baseres bl.a. på oppgaver fra en annen av direktoratets avdelinger, Hydrologisk avdeling (VH).

I dag er det så å si bare offentlige selskaper/institusjoner som planlegger nye reguleringer/utbygginger, eksempelvis Statskraftverkene, fylkesverk, interkommunale selskap eller kommuner. Selve planleggerfunksjonen blir ofte satt bort til konsulenter, mens søkeren får en koordinerende funksjon som fremtidig byggherre.

Det er vanlig framgangsmåte at en planlegger starter med å undersøke hva som finnes i Vassdragsdirektoratet. Deretter gjennomløpes ofte en idefase der tankene løper nokså fritt for å få frem alternative utbyggingsmåter.

Til de forberedende arbeider hører også med å orientere seg til samfunnet forøvrig. Slik orientering fås gjennom fylkesplaner, verneplan I og II for vassdrag samt pågående arbeid med verneplan III. Videre kan det finnes fredningsvedtak eller planer etter naturvernloven i området. Det pågående arbeidet med en Samlet plan for gjenværende vasskraft har også betydning for den tidlige planfasen.

Til tross for at det for de fleste vassdrag finnes ganske bra med opplysninger, kan en si at det er vanskelig for en planlegger å ha full oversikt over problemkomplekset på et tidlig tidspunkt.

Når de rent foreløpige undersøkelser som kartlegging o.l. er avsluttet og forberedelsen av mer konkrete planer tar til, skal planleggeren etter loven straks sende melding til Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen. Tidspunktet for når planleggingsmeldingen skal sendes, er gjenstand for en skjønnsmessig vurdering fra planleggerens side. De forskjellige planleggere vil derfor ikke være like godt forberedt ved innsending av melding. Noen kan ha godt grunnlag fra før gjennom tidligere reguleringer i samme vassdrag mens andre starter helt fra bunnen av.

5.2.2 Utvalgets vurdering

Slik loven er i dag er det lite det offentlige kan gjøre for å påvirke den tidlige planfase utover å gi informasjon til de planleggere som ber om det. Stort sett vil en tidlig melding og kunngjøring om planleggingen

fremme en rasjonell behandling av saken. Planleggerne må imidlertid få muligheten til å vurdere flere alternativer i sin «idefase». Dette vil gi alle interesserte bedre grunnlag for deres reaksjoner.

Etter § 4a er det idag forutsetningen at planleggerne ikke skal slutføre alle sine forberedelser, men sende melding til NVE så tidlig at alle almene og lokale interesser kan få gjort sine synspunkter gjeldende. Man kunne muligens ha oppnådd dette bedre og sikret en raskere behandling så fremt man i loven hadde pålagt planleggerne å ta direkte kontakt med alle disse interesser for å sikre en mest mulig forsvarlig saksforberedelse før søknad ble sendt. Vassdragsdirektoratet måtte da når søknaden innkom, ha til oppgave å kontrollere at alle disse betingelser var oppfylt og at de nødvendige faglige uttalelser for konsesjonsmyndighetenes vurdering var skaffet til veie.

Nå har man i steden søkt å sikre — via 4a-fasen — at disse opplysninger skaffes til veie. Slik loven lyder idag, kan man neppe regulere planleggerens forarbeid mer detaljert uten å skape ytterligere problemer. Utvalget finner det derfor ikke hensiktsmessig å ta opp spørsmålet om en lovendring, men vil konsentrere seg om de muligheter man idag har for å effektivisere saksbehandlingen på basis av gjeldende lovverk.

Det er et faktum at visse basisopplysninger er felles utgangspunkt for flere typer utredninger. Hydrologiske opplysninger, topografiske kart og flyfotos er gode eksempler i så måte. I tillegg hevdes det fra flere hold at dersom geologiske karter, jordbunnsdata og vegetasjonskarter kunne foreligge på et tidlig tidspunkt, så ville dette reelt sett være en effektiviseringsgevinst.

Utvalget ser klart den fordel som ligger i et samkjørt opplegg der nødvendig «nøkkelmateriale» fremskaffes tidlig. Forutsetningen for at dette skal bli en effektiviseringsgevinst er imidlertid at det er et omforent opplegg hvor oppdragsgiver, forvaltningen og utrederne er enige om omfang og presisjonsnivå på forhånd. Dette kan etter utvalgets syn best oppnås ved generelle normgivende diskusjoner mellom Vassdragsdirektoratet, representanter for regulantene og representanter fra utredersiden. Et slikt arbeid må i så fall igangsettes raskt.

Så lenge det her er snakk om kart- og grunnlagsmateriale synes man ikke å komme i konflikt med § 4a i loven. Utvalget er imidlertid også av den mening at f.eks. undersøkelser som planleggeren vet, eller blir gjort oppmerksom på vil ta lang tid, — bør kunne igangsettes før § 4a-melding sendes. Her kan man tilsynelatende komme i konflikt med lovens bokstav, men slike undersøkelser igangsettes i så fall helt og holdent for planleggerens regning og risiko. Det er utvalgets erfaring at forsinkelser oftere har sin årsak i at utredninger kommer for sent igang enn at de settes igang for tidlig. Flere elektrisitetsverk og andre «distriktsinstanser» har i varierende grad gjennomført oversiktsplanlegging som ledd i kartlegging av ressurser innenfor sine distrikter. I praksis viser det seg også umulig å hindre tidlig igangsetting av undersøkelser dersom planleggeren virkelig vil dette.

5.3 Planleggingsfasen (§ 4a-fasen)

5.3.1 *Lowverket*

Det er en vanlig oppfatning at reguleringslovens § 4a fra 1969 ikke har svart til forventningen. (Ot.prp. nr. 69 (1966—67)). Mange hevder ved mottagelse av § 4a-melding at de ikke kan uttale seg om noe de ikke kjenner. De vil m.a.o. ha en plan, mens intensjonen med § 4a nettopp er å skaffe planlegger bistand for å lage denne planen, eventuelt med alternativer. Eksempler på dette er at planleggere har mottatt rene protestskriv og underskriftslistor i denne tiden mens oppmerksomheten omkring realiteter og spørsmål som berører almene interesser først melder seg i søknadsfasen. Begrunnede protester kan isolert sett gi planlegger en viss form for informasjon, men neppe i den form enkelte protester har idag.

Melding og kunngjøring etter § 4a skal innlede et positivt og aktivt samarbeid mellom planleggerne og de almene interesser som ventes berørt, slik at disse interessegruppene tidligst mulig kan få komme til orde under planleggingen og få anledning til å gjøre rede for forhold de mener er av betydning for saken. Innen en frist som fastsettes av Vassdragsdirektoratet oppfordres interesserte til å sende planleggeren redegjørelser for de forhold og ønskemål som man mener det bør tas hensyn til, jfr. § 4a, post 3.

I forbindelse med OED's igangsatte arbeid med revisjon av vassdragsreguleringsloven er det kommet forslag om at det skal presiseres i lovens § 4a at det ved utarbeidelse av utbyggingsplaner også skal tas hensyn til de berørte lokalsamfunn og kommuner. Dette synes å være i samsvar med de motiver som lå til grunn for innføringen av § 4a i 1969.

Fra 1981 er det fastsatt retningslinjer for planleggerens informasjonsplikt i § 4a-fasen. Dette skal gjøres ved hjelp av en brosjyre som spres i de distrikter som berøres av planleggingen.

Krav til søknaders innhold finnes i vassdragsreguleringslovens § 5. Denne paragrafen foreskriver i 8 poster hvilke opplysninger m.v. søknaden skal inneholde eventuelt ha vedlagt som bilag. I tillegg har Vassdragsdirektoratet gitt ut retningslinjer (Rundskriv 36 av 15. januar 1974) med nærmere presisering av de opplysninger, materiale etc. som anses påkrevet for at søknaden skal kunne aksepteres.

Retningslinjene i rundskriv 36 er generelle og svært omfattende ut fra den forutsetning at de skal dekke hele spekteret av saker. Det betyr imidlertid ikke at alle bestemmelsene kommer til anvendelse i alle saker, men at retningslinjene skal brukes veiledende fra sak til sak.

5.3.2 *Planleggerfunksjonen*

Det er planleggeren/søkeren som har hovedrollen i planleggingsfasen. Hovedansvaret for fremdrift av arbeidet og for innhold i en ferdig søknad ligger hos ham. Dette må være en riktig ordning, også sett på bakgrunn av at søkeren skal dekke kostnadene med arbeidet.

Planleggeren har rett til å avgrense arbeidets omfang. Dette gjør han imidlertid på eget ansvar idet

søknaden senere kan bli refusert av konsesjonsmyndighetene. Avgrensningen er kanskje den vanskeligste oppgaven, spesielt når det gjelder omfanget av undersøkelser og hvilke fagområder som skal trekkes inn. I denne avveining skal det være en god kontakt mellom planlegger og sentrale myndigheter, dvs. Vassdragsdirektoratet. Planleggeren bør også ha god kontakt med de lokale interesser, kommuner, grunneiere osv.

Planleggerens oppgave når saken er kunngjort og informasjonsbrosjyre sendt ut, kan sammenfattes slik:

1. Avholde orienteringsmøte(r) i distriktet
2. Registrere rettighetshavere
3. Komplettere opplegget for nødvendige forundersøkelser etterhvert som uttalelser i henhold til forhåndsmeldingen kommer inn
4. Utarbeide prosjektbeskrivelser for faglige forundersøkelser i samråd med «distriktet» (berørte interesser) og engasjerte fagfolk. I samråd med Vassdragsdirektoratet presiseres undersøkelsesens målsetting. Undersøkelsene bestilles med tilhørende leveringsfrister.
5. Vurdere revisjon av planskissen, analysere konsekvensene av evt. revisjon
6. Orienter «distriktet» om situasjonen. Eventuelle merknader
7. Avslutte plan og søknad.

Enkelte søkere/planleggere har i noen tilfeller lagt inn en viss politisk vurdering i planleggingen. Det vil si at man ikke bare søker etter å finne det beste prosjektet teknisk/økonomisk, men prøver å beregne hva som kan være politisk mulig å få vedtatt. Dette kan under tiden forsinke saken. Et eksempel på dette er konsesjonssøknaden for Etna-Dokka i Oppland der fylkets elektrisitetsverk er søker. Disse vassdragene kan bygges ut samlet eller hver for seg. Fylkesverket søkte om utbygging av vassdragene hver for seg. Et godt stykke ut i søknadsfasen ba så Vassdragsdirektoratet om at det andre alternativet (samlet utbygging) ble nærmere utredet.

5.3.3 Berørte interesser og kommuner

Det er i § 4a-fasen at de berørte interesser har mulighet for å gjøre seg gjeldende for å påvirke planer og sluttresultat.

Som nevnt under 5.3.1 er det vanlig at de enkelte interesseorganisasjoner, eller enkeltpersoner, henvender seg til søkeren med spørsmål om nærmere enkeltheter om planene, og hevder at de ikke kan uttale noe før planene har tatt mer konkret form. Man får også ofte en ekstra prosedyreomgang der det protesteres mot regulering av vassdragene generelt, mot energiprognosene, det norske samfunns sløsing med energi m.v.

I praksis har det vist seg at planleggeren etter forhåndsmeldingen har blitt stilt overfor en rekke krav fra forskjellige hold om vitenskapelige undersøkelser av limnologisk art, av flora, fauna og geologiske forhold m.v. Det må konstateres at det har vært, og fremdeles er til dels stor uenighet om omfanget av slike

undersøkelser. I tvisttilfelle har Vassdragsdirektoratet det siste ordet. Det er her på sin plass å nevne at Kontaktutvalgene ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø er opprettet for å ivareta de naturvitenskapelige interessene i forbindelse med vassdragsreguleringer og at de får tilsendt forhåndsmeldingen direkte via Det nasjonale Kontaktutvalg. Man må kunne si at selve kontaktetableringen mellom de naturvitenskapelige interesser og planleggeren i dag skjer tilfredsstillende. De sakkynndiges rolle i dette mønsteret blir nærmere omtalt i kap. 5.4.

Kommunenes reaksjoner på dette trinn i prosessen er meget forskjellige og dekker hele det spekter man kan finne blant enkeltpersoner og interessegrupper. Noen kommuner nedsetter spesielle kommunale utvalg mens andre lar ordfører/formannskap håndtere saksfremføringen. Det som tilsynelatende virker bra et sted kan være en skuffelse i en annen kommune. Noen kommuner kjører igang hele apparatet fra første stund ut fra en følt frykt for ikke å nå frem med sine krav og synspunkter i tide. Andre kommuner, og særlig da de som har vært i kontakt med kraftutbyggere tidligere, synes å opptre mer i tråd med intensjonen i § 4a. En ikke dokumentert iakttagelse synes å indikere at nettopp de kommunene som legger opp sin strategi ut fra den prosedyre som lovmakerne har hatt i tankene får den nødvendige ro og struktur over sin behandling. «Landssamanslutninga av vassdragskommunar» har hatt, og vil sikkert fortsatt få stor betydning for de kommuneadministrasjoner som ikke har særlig kjennskap til de problemer som knytter seg til disse spesielle sakene.

Det synes å være meget stor samstemmighet blant kommunene om at innføringen av § 4a-bestemmelsen var en fordel. Kravet om ytterligere presisering av kommunens rettigheter i lovteksten er omtalt i kap. 5.3.1. Ellers synes nok utvalgets arbeid å avdekke en langt større grad av usikkerhet hos de potensielle kraftkommuner enn man skulle vente. Denne usikkerhet synes å bunne i at man føler seg «overkjørt» av et velsmurt og innkjørt prosedyreapparat og at man er i tvil om hva som forventes av kommuneadministrasjonen mht. reaksjoner og utspill. Kommunene er også en meget heterogen interessegruppe som synes å ha særlig store behov for vel gjennomtenkt informasjon som ikke bommer på målgruppene.

Stadig flere kommuner benytter seg av konsulentbistand i vassdragsreguleringssaker, noe som særlig mindre kommuneadministrasjoner kan ha nytte av. Dette omfatter bistand til klargjøring av juridiske, økonomiske og tekniske spørsmål. Økonomisk dekning av utgifter til slik bistand i planleggingsfasen er til vurdering i OED.

5.3.4 Konsesjonsmyndighetenes rolle

Vassdragsdirektoratets håndtering av forhåndsmeldingen framgår av det følgende:

- 1 Ved Konsesjonskontoret i Vassdragsavdelingen blir det på grunnlag av planleggerens melding fattet en kunngjøring. Kunngjøringen inneholder foruten selve meldingen om planleggingen også

- en oppfordring til interesserte om å sende planleggeren en redegjørelse for de forhold og ønskemål som de mener det bør tas hensyn til. Det settes en tidsfrist for svar på minimum 3 måneder.
- 2 Kunngjøringen rykkes inn i Norsk Lysingsblad samt de mest leste avisene i distriktet.
 - 3 Gjenpart av kunngjøringen sendes alle de instanser som er nevnt i kap. 4.4 side 13.
 - 4 Planleggeren sendes gjenpart av kunngjøringen og blir samtidig meddelt en sperrefrist for innsending av konsesjonssøknad.
 - 5 Vassdragsdirektoratet har utarbeidet en del rundskriv hvorav følgende sendes ut sammen med kunngjøringen:

Rundskriv nr. 18

om steinmasser sendes til kommuner, veisjefen og planleggeren

Rundskriv 35 vedr.

vassføringskurver sendes til planleggeren

Rundskriv 36 og 38

retningslinjer for søknadens innhold sendes til planleggeren

Rundskriv nr. 39 om

kontaktgruppe til koordinering av vassdragsundersøkelser sendes til planleggeren

Rundskriv nr. 42b om

naturvitenskapelige undersøkelser sendes til planleggeren

Rundskriv nr. 45 om

informasjonsbrosjyrer sendes til planleggeren.

I forbindelse med forhåndsmeldingen blir en saksbehandler ved Konsesjonskontoret i Vassdragsdirektoratets vassdragsavdeling satt til å følge saken. Vedkommende skal holde seg best mulig orientert om sakens gang under § 4a-fasen ved telefonkontakt eller besøk/synfaring, for å forsikre seg om at nødvendig kontakt blir tatt mellom planlegger og berørte interesser. Saksbehandleren skal ha kopi av alle avtaler (eventuelt forslag til avtaler) om undersøkelser og påse at disse såvidt mulig dekker de krav som følger av vassdragsreguleringslovens § 5 og Vassdragsdirektoratets retningslinjer i Rundskriv 36 og 38.

Oppstår det tvil eller uoverensstemmelser mellom planlegger og de respektive berørte interesser om undersøkelsenes berettigelse eller omfang, skal saksbehandleren i Vassdragsavdelingen ta initiativ til at slike saker blir tilfredsstillende løst. I større konflikter bringes saken fram for Vassdragsdirektøren, som vil avgjøre saken, eventuelt i samråd med Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.

Vassdragsdirektoratets saksbehandlere har normalt flere saker på forskjellig stadium.

5.3.5 Øvrige myndigheter

Med øvrige myndigheter menes her departementer og deres underliggende organer. Vanligvis dreier det

seg om Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. De underliggende organer som er mest inne i bildet er Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk.

Departementene er vanligvis noe tilbakeholdne på dette trinn i konsesjonsprosessen, men sender som regel meldingen videre til sine underliggende organer. I en særstilling her står de kulturhistoriske interesser som har en meget sterk beskyttelse i lov om fornminner, men som ikke har noe fellesorgan eller paraplyorganisasjon til å representere sitt syn utad. Kulturhistoriske interesser sorterer under MD og skal normalt bli orientert om forhåndsmeldingen fra dette departement.

SFT, som også sorterer under MD, tar gjerne opp spørsmål om spesielle registreringer av resipientforhold med planleggeren direkte. Gjennom samarbeidsorganet KKV (Kontaktutvalget til koordinering av vassdragsundersøkelser) hvor SFT, Vassdragsdirektoratet og NIVA er representert, blir som regel også enkle befaringsundersøkelser foreslått planleggeren for å få et begrep om hvor omfattende resipientundersøkelser som eventuelt trengs. SFT foretar ikke selv feltarbeid eller andre typer undersøkelser. Dette blir overlatt til søkeren og hans konsulenter.

I de tilfeller hvor DVF kommer inn i bildet med forundersøkelser, kjenner de som regel til saken på forhånd ved direkte kontakt med søkeren. DVF har i motsetning til SFT en etter norske forhold vel utbygget forskningsseksjon som omfatter vilt og fisk. I tillegg til generell forskning på fundamentale spørsmål innen disse sektorer har DVF tradisjonelt i alle år også foretatt mesteparten av de forundersøkelser som har vært nødvendige for utbyggingsformål. Direktoratet har da fungert som oppdragskonsulent for utbyggerne. Bakgrunnen for dette må sies å være historisk betinget fordi tilsvarende kapasitet og kompetanse ikke fantes utenom DVF. I de senere år er dette forhold endret ved at spesielt universitetsmiljøene har rettet mer av sin virksomhet i retning av oppdragsvirksomhet.

DVF foretok i en periode både forundersøkelser og var forvaltningsorgan som skulle vurdere søknadsmaterialet der de samme forundersøkelser var med. I tillegg var direktoratets tjenestemenn også sakkyndige ved det etterfølgende erstatningsskjønn. DVF fant selv denne sammenblanding uheldig, og foreslo visse endringer i sin organisasjonsplan av juli 1976 («Blåboka»).

En del av endringene er gjennomført og bl.a. er DVF's fiskerikonsulenter fra 1.09.1982 overført til fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Men det viste seg at det ikke var bygget opp tilstrekkelig kapasitet utenom DVF til at direktoratet helt kunne skille mellom oppdrag og forvaltning.

DVF opptrer derfor fortsatt både som forvaltningsmyndighet og oppdragskonsulent i flere saker.

Praksis har vist at krav fra «øvrige myndigheter» har en tendens til å komme først noe ut i søknadsfasen. Det ligger muligens i sakens natur at departementene gjerne vil avvende reaksjonene fra sine underliggende organer før de selv reagerer.

5.3.6 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at hensikten med § 4a er god. Som nevnt under punkt 5.2.2 kunne det også tenkes andre saksforberedende prosedyrer, men utvalget har valgt å holde seg til den gjeldende lovbestemmelse.

Det er planleggeren/utbyggeren som i denne fase skal informeres slik at han kan få oversikt over og eventuelt ta hensyn til de interesser som er inne i bildet.

Ikke minst av hensyn til utarbeidelse av alternative utbyggingsplaner er forhåndsmeldingen viktig, og etter utvalgets syn har representanter for de almene interesser ikke bare en rett, men også en moralsk plikt til å si fra under denne fase av saksbehandlingen slik at alternativene kan utkrystalliseres.

Når det gjelder den melding som planlegger skal sende NVE, mener utvalget den bør ha følgende innhold:

1. Omtale av reguleringsområdet med antatte berørte vassdrag.
2. Kartskisse med tekst som omtaler mulige magasin, overføringer, stasjonsplasseringer, mulig luftfotografering m.v.
3. Omtale av berørte interesser ut fra planleggerens foreløpige kjennskap til forholdene.
4. Forslag til informasjonsbrosjyre.

Planleggerens orientering om de foreløpige planer bør ta utgangspunkt i en utredning av de totale utbyggingsmulighetene innenfor vedkommende vassdrag eller naturlige vassdragsområde selv om man primært ønsker å utnytte bare deler av dette. I den konsesjonssøknad som senere sendes inn bør det gjøres rede for eventuelle avskallinger som er foretatt i løpet av planleggingsarbeidet.

Det er uten videre klart at søkeren må ha et visst rom for egne vurderinger og ikke en absolutt plikt til å gå inn for maksimal utnyttelse i alle prosjekter. Dette fremgår også av § 4a som foreskriver at hensyn skal tas. Noe av dette hensyn antas å ligge i en viss avskalling og utforming fra søkerens side.

Imidlertid kan det være uheldig og tidsforsinkende dersom aktuelle utbyggingsalternativ dermed ikke blir tilstrekkelig belyst og utredet sammen med søknaden. Det vises her til eksemplet foran fra Etna-Dokka, hvor planleggingen ble begrenset fra søkerens side. Vassdragsmyndighetene som også har et ansvar utover det regionale, måtte her be om ytterligere utredninger etter at søknaden var sendt ut til behandling.

Utvalget vil imidlertid også peke på at det må være konsesjonsmyndighetenes ansvar å reagere på et tidlig tidspunkt i saker som denne (Etna-Dokka). Vassdragsdirektoratets noe sene reaksjon i denne konkrete sak synes å ha klar sammenheng med direktoratets totale arbeidskapasitet. Da det er meget ressurskrevende å analysere alle mulige (og umulige) planvarianter på kort tid, må direktoratet få de nødvendige ressurser om man ønsker å unngå forsinkelser av denne type.

Dersom en utbygger, eventuelt gjennom overordnet politisk organ, foretar valg som kan binde den

videre behandling og kanskje utelukker brukbare alternativ med både mer og billigere kraft, har man foregrepet konsesjonsbehandlingen og gitt konsesjonsmyndighetene et for snevert vurderingsgrunnlag. Det viktige her er at søkeren, selv om det er et fylkesverk, staten eller andre offentlige instanser er klar over hvor ansvaret for helhetsvurderingen av alternative planer ligger, nemlig hos konsesjonsmyndighetene.

Som nevnt under kap. 5.2.2 ser utvalget det som en fordel om det grunnlagsmateriale som man på forhånd har blitt enige om kan foreligge når forhåndsmelding sendes.

Opplegget med informasjonsbrosjyre bør etter hvert kunne bli et verdifullt tillegg til forhåndsmeldingen. Den må imidlertid formes slik at almenheten forstår hensikten med den åpne planlegging som § 4a inviterer til. Her ligger det en stor utfordring for planleggere og konsesjonsmyndigheter. Den knappe form som forhåndsmeldingene og kunngjøringene har hatt til idag, har stort sett gått hus forbi hos de aller fleste. Flere av de nye informasjonsbrosjyrene ser lovende ut, men noen av disse bærer preg av å være skrevet av folk som selv kjenner dette sakskompleks godt. Utvalget vil spesielt anbefale at det meget kort trekkes opp hvem som er planlegger og hvem som er konsesjonsmyndighet. Dette er viktig, spesielt når NVE-Statskraftverkene er inne i bildet, men også når det gjelder fylkeskommunale prosjekter. Vassdragsdirektoratet bør sende informasjonsbrosjyren samtidig med kunngjøringen til de instanser som idag får kunngjøringen tilsendt. Brosjyren bør vedlegges i tilstrekkelig antall for eventuell videre distribusjon.

At § 4a-fasen ikke har svart helt til forventningene, skyldes at man ikke har greid å bringe fram alle relevante momenter av betydning for planleggingen i tide. Årsakene til dette kan være flere, bl.a. manglende informasjon fra planleggeren og konsesjonsmyndighetene, uklarheter om hvem som er ansvarlig instans for forskjellige interesser, negative holdninger til videre kraftutbygging, dårlig økonomi og at det ikke foreligger noen plikt til å uttale seg så tidlig i prosessen.

For å bedre disse forholdene bør ansvarsforholdet søkes klarlagt for flest mulige interesser. Også informasjonen må bli bedre.

Utvalget mener videre at § 4a uttrykker en klar plikt til å reagere på kunngjøringen innenfor nærmere angitte tidsfrister. Vassdragsdirektoratet bør sørge for at alle som får kunngjøringen får klar beskjed om å komme med sine krav innen fristens utløp.

Inntil de senere år har Vassdragsdirektoratet vært lite involvert i spørsmål om retningslinjer og behov for undersøkelser som blir krevet i planleggingsfasen. Dette kan skyldes at planleggeren har kommet overens med de forskjellige berørte interesser om hva som bør gjøres eller at han har gitt etter for krav om utredninger for å unngå tvist.

Utvalget mener at konsesjonsmyndighetene (Vassdragsdirektoratet), som senere skal bruke alt stoffet i sin helhetsvurdering etter § 8 i vassdragsregulerings-

loven, bør engasjere seg sterkere i spørsmålet om utredning av almene interesser i den meget viktige planleggingsfasen. Det er nemlig ofte her spiren til tidstap/tidsgevinst finnes. Den myndighet som er satt til å forvalte vassdragsreguleringsloven, må definere sitt eget behov vedrørende beslutningsgrunnlaget, og den må også ha nødvendig autoritet til å kunne trekke grenser. Slik det nå er, spilles søker/planlegger og almene interesser ut mot hverandre, mens konsesjonsmyndighetene har en for avventende rolle i bakgrunnen. Prinsipielt er dette ikke galt, men når hensikten med § 4a ikke ser ut til å oppnås og når det skapes usikkerhet, forvirring og forsinkelser p.g.a. krav til utredninger, så er det i første rekke konsesjonsmyndighetene som kan og bør gjøre noe med dette.

Det vises forøvrig til kapittel 5.4.

Utvalget vil peke på at kommunenes rolle i vassdragsreguleringssakene er sentral. Etter § 4a er det forutsetningen at utbyggeren allerede på planleggingsstadiet skal ta kontakt med kommunen(e) hvor reguleringen skal foretas. Det bør da fra første stund etableres en løpende kontakt mellom kommunene, andre lokale interesser og planleggeren. Den praktiske utforming av denne kontakt må finne sin form i den enkelte sak. Etablering av kontaktgrupper kan være en god løsning.

Når det gjelder øvrige myndigheters reaksjoner i § 4a-fasen synes det også å være en noe passiv holdning spesielt på departementsnivå. Etter utvalgets mening ville det være ønskelig med en noe strammere behandling fra departementene (eller de organer de bemyndiger) i denne viktige § 4a-fasen. Selv om f.eks. både Glåmaundersøkelsen og Mjosundersøkelsen (hhv. i forbindelse med Øvre Glåma og Øvre Ottasøknadene) er spesielle p.g.a. sin størrelse, viser de likevel meget tydelig at igangsetting på et tidlig tidspunkt er vesentlig. Kfr. kap. 3. Selv i mindre målestokk er det nok på sin plass at berettigede krav av denne type fremmes for konsesjonsmyndighetene tidlig i § 4a-fasen. (Kfr. kap. 5.2.2).

5.4 Faglige utredninger

Med faglige utredninger menes her de utredninger som bestilles og utføres for å belyse reguleringsinngrepenes virkninger. Formålet med undersøkelser skal være:

1. Å fremskaffe materiale til hjelp for planleggeren i arbeidet med å utforme søknaden (med ulike alternativer).
2. Å skaffe materiale til grunnlag for vurdering av inngrepenes betydning for vedkommende interesse, slik at
 - a) sakkyndige på vedkommende felt kan vurdere søknaden under søknadsfasen,-
 - b) fylkeskommuner, kommuner og andre som har interesse eller rettigheter, kan vurdere søknaden,-
 - c) konsesjonsmyndighetene kan foreta sin helhetsvurdering.

Faglige sakkyndige, i en vid forståelse av dette begrep, spenner over hele registeret fra statlige og halvstatlige utredningsinstitusjoner til universiteter/høgskoler og enkeltpersoner. Et forsøk på generell omtale av de sakkyndige vil lett mislykkes. Fagområdene er mange og meget forskjellige av natur. Normalt står interesser som fisk og vilt, forurensning, jord- og skogbruk og arkeologiske sektorer sterkt.

Norge er et lite land med små fagmiljøer. I ekstreme tilfeller kan en eller to personer utgjøre hele fagmiljøet på visse felter. Utredningskapasiteten er da følgelig meget begrenset. I slike situasjoner har en planlegger få om overhodet noen alternativer når han skal engasjere fagfolk til de utredninger som skal følge søknaden.

Det er også få rene oppdragsinstitusjoner eller konsulentfirmaer innen den ikke-tekniske sektor. Konkurransen er liten og i flere tilfeller er det i realiteten monopolsituasjoner. Dette sammen med at mange læresteder påtar seg oppdragsvirksomhet parallelt med sin undervisning og forskning, har gitt opphav til en viss bekymring om at institusjonene «melker» kraftutbyggerne i egen interesse.

Utredningskapasitet, omfang, kvalitet og anvendelighet er sentrale stikkord i diskusjonen omkring sakkyndige utredninger. Kapasitetsproblemer for utredningsinstitusjonene og andre sakkyndige vil uvegerlig få konsekvenser for planleggere og myndighetene. Som en konsekvens av dette opprettet f.eks. regulantene i samarbeid med de zoologiske museer i Oslo, Bergen og Trondheim de såkalte LFI-laboratoriene i 1969. (Laboratoriene for ferksvannsøkologi og innlandsfiske). Disse laboratoriene skulle primært avlaste DVF's distriktstjeneste med forundersøkelser på fiskesektoren. Omtrent på samme tidspunkt begynte Kontaktutvalget for vassdragsreguleringer, Universitetet i Oslo, som skal være et rådgivende organ for Vassdragsdirektoratet, også å utføre forundersøkelser innen fagene ferskvannsøkologi, botanikk og geo-fag. Den kapasitetsøkning man derved fikk, bedret situasjonen noe, men fremdeles er det underkapasitet på flere områder, spesielt gjelder dette viltsektoren og den kulturhistoriske sektor.

En konsekvens av den nye arbeidsmiljøloven var en kraftig sanering av antallet engasjementstillinger ved oppdragsinstitusjonene. Dette førte i sin tur til en nedgang i utredningskapasiteten totalt sett. Det gjenstår å se om dette er et forbigående fenomen eller et forhold av mere permanent karakter.

Utredningenes kvalitet varierer rimeligvis noe fra sak til sak. Dette skyldes for det første at grunnlagsviten innen de forskjellige fagdisipliner er varierende av rent historiske årsaker. «Yngre» vitenskapsgrener vil ofte ha et mer beskjedent erfaringsgrunnlag enn «eldre», det er forskjell på «eksakte» og «ikke-eksakte» fag osv. Det er rimeligvis også av betydning hvilke kvalifikasjoner den enkelte utreder har. Som en konsekvens av de kapasitetsproblemer man har, blir ofte hovedfagsstudenter og forholdsvis nyutdannede kandidater satt på utredningsoppgaver. Dette kan føre til at kvaliteten, og kanskje i større grad tilgjen-

geligheten av utredningene, blir noe dårligere enn man kunne ønske. Vanligvis er det eldre og mer rutinerede utredere som står faglig ansvarlig, men det er ofte de urutinerte som fører rapportene i pennen.

Det kan heller ikke sees helt bort fra at enkelte fagfolk i visse sammenhenger kan ha benyttet sitt fagområde til vikarierende argumentasjon. Videre utnyttes også den effekt at kjente personers uttalelser tillegges betydelig vekt innen områder hvor de ikke har spesiell kompetanse (kfr. Altasaken).

Utilstrekkelig basisviten innen mange fagdisipliner er et stort problem fordi kostbar og tidkrevende «grunnforskning» må trekkes med i uforholdsmessig stor grad. Det er naturlig nok planleggerne som mener å føle dette forhold mest på kroppen, men også de som er brukere av fagutredningene, har til tider hevdet det samme ut fra et anvendelighets-synspunkt. Det hersker liten tvil om at nødvendig grunnlagsviten er en forutsetning for meningsfylte vurderinger, men spørsmålet er hvordan og av hvem dette skal fremskaffes. Det er også grunn til å reise det sentrale spørsmål om hvem som har eller bør ha ansvaret for å systematisere og integrere inn i de enkelte fag den viten som foreligger etter vel 80 års kraftutbygging. Spredte forsøk har blitt gjort av forvaltningen i de senere år, men spørsmålet er om dette er nok og om dette er en forvaltningsoppgave.

Vitenskapelige undersøkelser er ofte meget tidsavhengige idet man er tvunget til å gjøre arbeidet i forholdsvis korte sommersesonger. Spesielt for de biologiske fag ligger det også en begrensning i naturens egen rytme hvor raskt en undersøkelse kan gjennomføres. Selv med et ubegrenset antall forskere satt på oppgaven, kan ikke denne hastighet akselereres. Fra biologisk hold blir det derfor stadig påpekt at man ikke må komme igang for sent med denne type undersøkelser. At dette er et reelt problem, kan man utvilsomt finne belegg for i flere saker. Andre ikke-biologiske fag kan på lignende måte være bundet av tidkrevende feltarbeid, f.eks. arkeologiske undersøkelser. Erfaringene tilsier derfor at kombinasjonen begrenset utredningskapasitet/tidkrevende og tidsavhengige undersøkelser er en av de viktigere tidsforsinkende faktorer.

Diskusjon om hva som er nødvendig å utrede av hensyn til de forvaltningsmessige beslutninger hører også med til de trinn i prosessen som lett kan bidra til forsinkelser. Slik var det i Gjengedalsaken, Tovdal og Gaula uten at man kan gå nærmere inn på det her. Lovverket er som nevnt i kap. 5.3.1 knapt i sin form og er derfor gjennom tidene supplert med diverse retningslinjer. Om fortolkningen av disse har det stått strid. I Altadommen finnes foreløpig siste ord om saken idet det der heter at retningslinjer som går ut over lovens bokstav (§5) ikke er rettslig bindende, men gir uttrykk for standarder. Fra Vassdragsdirektoratets og utbyggernes side legges det ikke skjul på at flere av rundskrivene har blitt brukt i strid med intensjonene, idet man fra enkelte hold har krevet alle fagfelt like dyptgående undersøkt uansett regulerings omfang.

I enkelte kontroversielle saker, eksempelvis Alta og

Gaula (Sogn og Fjordane) har fagfolk dels stått i strid med hverandre og faktisk også seg selv idet de har underkjent undersøkelser gjort av samme institutt/institusjon på et tidligere tidspunkt. I slike saker vil man ofte oppleve at konsesjonsbehandlingen tar så lang tid at utredninger fra et faglig synspunkt kan være foreldet, mens de formelt sett er i orden fordi de var dekkende på det tidspunkt de ble laget. Illustrerende eksempel på dette er Miljøverndepartementets utspill om Gaula-saken i november 1982 hvor det heter at søknaden ikke holder mål. Miljøverndepartementet ber Olje- og energidepartementet om supplerende undersøkelser på kulturminnesiden, viltbiologiske undersøkelser, brukerinteresser knyttet til fiske, og undersøkelser innen geologiske fag, botanikk og ornitologi. Sogn og Fjordane fylkeskommunes søknad ble sendt inn i 1972, og behandlet i NVE's hovedstyre siste gang i 1978. Et nærliggende spørsmål er om saker som har hatt en såvidt lang forhistorie skal tillates videreført uten en vurdering av grunnlagsmaterialets anvendelighet under dagens forhold, kfr. kap. 3.6.

Utvalgets vurdering

Det generelle inntrykk er at planleggeren nå engasjerer seg stadig tidligere og sterkere i § 4a-fasen slik at den praktiske koordinering mellom fagfolkene går vesentlig bedre, men fremdeles er det nok mye å hente på dette punkt.

Kapasitetsspørsmålet på utredersiden er etter utvalgets mening et av de mest sentrale hva effektivitetsgevinst/-tap angår. Som nevnt innledningsvis har regulantene forsøkt å bedre situasjonen noe på fiske-siden. Etter utvalgets mening er det en ren samfunns-sak å sørge for at det til enhver tid eksisterer sakkunnskap i et omfang som harmonerer med de krav til undersøkelser som settes i de forskjellige lovverk. Det kan neppe være ønskelig eller forvaltningsmessig særlig betryggende om forskjellige næringsinteresser skal ha ansvaret for å initiere og underholde *basisforskningen* innen sine sektorer. Oppbygging av kompetanse er også såvidt tid- og ressurskrevende at dette bør være gjenstand for langsiktig offentlig planlegging. Et etter utvalgets mening greit eksempel fra de senere år på at slik offentlig planlegging ikke virker tilfredsstillende, er innføringen av kulturminneloven i 1978. Her påla man meget strenge krav til utredninger og undersøkelser ved ethvert inngrep uten at dette ble fulgt opp med tilsvarende økning og strukturering av utredningskapasiteten. Utvalget er kjent med at disse spørsmål er tatt opp gjennom utredningen NOU nr 36 av desember 1982.

Etter utvalgets mening må de områder som planlegges utbygget, beskrives på en dertil egnet måte. Hvilke fagområder som skal trekkes inn og hvilke krav som skal stilles til undersøkelser, må forvaltningsmyndighetene i første rekke vurdere. Det må benyttes skjønn over hvorvidt det i den konkrete sak er behov for å undersøke hele nedslagsfeltet eller deler av dette, og ved utøvelsen av dette skjønn må ikke hensikten med utredningen komme i bakgrunnen for andre interesser.

Utvalget mener at alle *vesentlige* samfunnsinteresser som vil bli berørt i nevneverdig grad, bør bli utredet under planleggingsfasen. Det bør finnes frem til (fag-)instanser som kan være ansvarlig for alle interesser innenfor sin sektor (arkeologiske museer, kontaktutvalget, fylke, kommuner. . .). Disse må få mulighet til å melde sine ønsker og behovet for undersøkelser på vedkommende felt. Hva som er vesentlig, vil variere i tid og fra sak til sak og må følgelig baseres på et kvalifisert skjønn. Dette skjønn bør ikke utøves av den enkelte forsker eller forskningsinstitusjon, men av den ansvarlige forvaltningsetat (Vassdragsdirektoratet). Dette forutsetter også etter utvalgets vurdering en god og løpende kontakt mellom Vassdragsdirektoratet og utrederne slik at direktoratets saksbehandlere kan holde seg ajour med utviklingen på de involverte fagfelter. Vassdragsdirektoratet kan ikke selv ha alle typer fagfolk, men må vite hvor de er og kunne kommunisere med disse.

Det nasjonale kontaktutvalg for naturvitenskapelige interesser i vassdragsreguleringssaker bør etter utvalgets syn styrkes. Disse interesser er såvidt mangeartede at et felles koordinerende og rådgivende organ er av betydning både for universitetene selv og for forvaltningen.

Kontaktutvalgets rådgivende funksjon er den primære. Den oppdragsvirksomheten som utvalget har påtatt seg i de senere år, bør legges til de enkelte universitetsmiljøene, mens den gjenværende rådsfunksjon blir styrket. På en konferanse på Beito i 1982 om disse spørsmål var det bred enighet om en slik linje.

Effektiviseringsutvalget er av den mening at det ligger en gevinst i effektiv koordinering og i en balansert rådgivervirksomhet hva naturvitenskapelige undersøkelser angår. Det vesentlige er at man kommer fram til omforente rammer for undersøkelser på et tidlig tidspunkt og på en slik måte at alle parter får sine interesser rimelig ivaretatt.

Vassdragsdirektoratet bør videre knytte til seg den nødvendige fagekspertise også på andre områder, men om det er like påkrevet med faste utvalg i alle sammenhenger, kan diskuteres. Direktoratet bør avgjøre dette etter behov.

For effektiviseringen er det viktig at faginstansenes plikter presiseres og at de aktuelle faginstitusjoner settes i stand (med bemanning og midler) til å utføre dette arbeidet. Utvalget anser det for å være samfunnets og ikke planleggerens plikt å sørge for at de enkelte vitenskapsgreners erfaringsgrunnlag er best mulig til enhver tid, og at forskningsresultater innarbeides i fagenes «erfaringsbanker». Offentlige midler må derfor kanaliseres til forskningen med dette for øye. Planleggeren må selvsagt bekoste de undersøkelser som er nødvendig for å belyse hans sak utover det generelle nivå.

De kortsiktige og langsiktige følgene av inngrepene for vedkommende interesse må klarlegges så langt dette er mulig ut fra *dagens kunnskapsnivå*. Det bør etter utvalgets mening kunne aksepteres langt større grad av «skjønn» på dette grunnlag enn det som er tilfelle i dag. Det er også viktig at det skilles klarere mel-

lom mulige og sannsynlige virkninger av inngrepene. Her må det brukes en vid faglig vurdering. Det må også, så vidt mulig, angis tiltak som kan tenkes brukt for å begrense eller for å bote på skadevirkninger. Konsekvensvurderinger bør også inneholde de antatte positive konsekvenser av inngrepene.

Et av de største problemene planleggere står overfor, er utforming av mandater for undersøkelsene og kontroll med at disse overholdes. Etter utvalgets syn har Vassdragsdirektoratet holdt seg for passivt i disse spørsmål. Retningslinjer har blitt sendt ut, men man har stort sett nøyet seg med å gi sitt syn tilkjenne ved tvister. Det har altså i praksis blitt for mye overlatt til den enkelte planlegger å forhandle seg frem til en løsning med oppdragskonsulentene. Enkelte planleggere har nok falt for fristelsen til å følge minste motstands veg og bare forhandlet om pris og leveringstidspunkt. Dette finner utvalget uheldig fordi det i prinsippet er galt og fordi det etablerer en praksis som ikke er fundert på løpende vurderinger av faglig og forvaltningsmessig karakter.

Etter utvalgets mening er det helt nødvenig at den fagkyndige utreder gis et *klart mandat* (målbeskrivelse). Dette bør utformes i samarbeid mellom:

- Vassdragsdirektoratet (som representant for konsesjonsmyndighetene som skal bruke utredningen som grunnlag for å vurdere søknaden)
- Fagkyndig instans som er ansvarlig for vedkommende interesser (Dersom slik instans eksisterer)
- Utreder (person eller faginstitusjon)
- Planlegger

Det er avgjørende at det i mandatet kommer klart frem hvorledes rapporten skal utformes, hvilke spørsmål som skal besvares, og på hvilken måte og hvor omfattende svarene skal begrunnes. Undersøkelsene defineres også i tid og med kostnadsramme. Det må også sørges for skikkelige kontrakter vedrørende eiendomsrett til data, publiseringstekniske forhold osv. Vassdragsdirektoratet bør ha den endelige avgjørelse ved tvister. Selve det praktiske undersøkelsesopplegget bør faginstans og utreder være ansvarlige for. Fremdriften av undersøkelse og av rapport (eventuelt med lettere tilgjengelig sammenfatning) er utrederens ansvar.

Det vil være en fordel om flest mulig beslektede interesser på et tidlig tidspunkt får anledning til å koordinere sine undersøkelser og resultater. Dette koordineringsarbeid bør det være i planleggerens interesse å initiere så tidlig som mulig i prosessen.

Fagrapportene skal, som nevnt innledningsvis, tjene en dobbelt hensikt. De skal både være grunnlag for andre fagfolk i forvaltningens fagorganer og for mennesker med helt annen bakgrunn andre steder i beslutningsprosessen. Det bør i forbindelse med utformingen av «mandatet» klarlegges i hvilken form utrederen skal legge fram sitt materiale og sine konklusjoner til bruk for planlegger/søker, for andre berørte parter (fylke, kommune, politikere) og for konsesjonsmyndighetene. Etter utvalgets mening må det være et krav at det lages en rapport som tilfredsstiller alle behov for dokumentasjon. Standardisering

av kart og figurmateriale bør foretas slik at de enkelte undersøkelser lettere kan sammenlignes. (Kfr. kap. 5.2.2). Her har utredere og planleggere et stort ansvar og sistnevnte en gevinst å hente fordi en bedre tilgjengelighet til stoffet i seg selv virker effektiviserende.

I fagrapportene skal det gjøres rede for alle undersøkelsesresultatene. Her tas med foreliggende materiale såvel som feltundersøkelser som er gjort spesielt for den aktuelle saken.

Fagrapporten skal inneholde en vurdering av reguleringsinngrepets antatte konsekvenser for vedkommende fagområde. Fagrapportene skal ha en sammenfatning i allment forståelig språk av de viktigste resultater av undersøkelsene og konsekvensvurderingen.

Når flere fagrapporter omhandler beslektede emner, skal sammenfatningen av undersøkelsene og konsekvensvurderingene såvidt mulig foregå samlet. Sammenfatningene skal brukes i konsesjonssøknaden, og det er de som følger saken videre i konsesjonsbehandlingen.

Fagrapportene skal være alment tilgjengelige og bør spesielt være av interesse for fagfolk i fylkesadministrasjon osv. som skal vurdere virkningene av en eventuell regulering. De er også viktige referansekilde ved senere etterundersøkelser.

Etter utvalgets mening er det altfor få utredere som mestrer oppgaven med å fremstille et faglig arbeide på en alment tilgjengelig måte. Det må være et ansvar for undervisningsinstitusjonene å innarbeide dette i undervisningsopplegget.

Utvalget ønsker å peke på at det produseres en rekke utmerkede rapporter som er vel avstemt til det forvaltningsapparat de skal tjene. Men det er heller ingen grunn til å legge skjul på at en rekke rapporter ikke kan sies å forbedre beslutningsgrunnlaget til tross for stort forbruk av tid og ressurser. Dette er en lite ønsket situasjon, og utvalget er av den mening at en større grad av selvkritikk og vurdering av ens eget fagområde i en større sammenheng er nødvendig fra forskernes side.

Dyptgripende uenighet om utredninger og deres omfang som ikke kan løses av Vassdragsdirektoratet, kan bringes inn for OED som vil rådføre seg med eventuelle involverte fagdepartementer. Departementene bør imidlertid være stedet for prinsipielle spørsmål, ikke detaljavgjørelser.

Utvalget er av den mening at når den samlede søknad er sendt myndighetene, kan nye eller videregående undersøkelser bare godtas dersom nye vesentlige momenter er kommet til. Det må være ett organ som skal avgjøre om så er tilfelle.

Som det fremgår av utvalgets fortolkning av mandatet (kap. 1.2) har man ikke gått inn på detaljer om kravene til undersøkelsenes omfang og innhold i en rent faglig forstand. Utvalget finner det mer vesentlig å påpeke at ett ansvarlig forvaltningsorgan må ha den nødvendige kapasitet og autoritet til å avgjøre tvister. Slik det nå er, har utvalget inntrykk av at en god del av den usikkerhet som hersker, skyldes Vassdragsdirektoratets tilbakeholdenhet i § 4a-fasen og en viss kom-

petansestrid mellom ulike departementer og direktorater. Det synes også å være uklare linjer mellom Vassdragsdirektoratet og det overordnede departement.

Hvilket forvaltningsorgan som skal ha den nødvendige autoritet og myndighet, kan selvsagt diskuteres. Utvalget finner det imidlertid riktig at Vassdragsdirektoratet, med de organisatoriske endringer som måtte finnes nødvendige, opprustes til å ivareta denne funksjon også i fremtiden.

5.5 Søknadsfasen

5.5.1 Lovverket

Søknadsfasen er regulert av § 6 i vassdragsreguleringsloven.

Som nevnt foran har vassdragsreguleringslovens § 6 gjennomgått visse forandringer fram mot dagens utgave.

Utvalget går ikke nærmere inn på en drøfting av lovteksten, men det bemerkes at det etter pkt. 2 er anledning til å sette uttaletidsfrister også for kommuner og fylkeskommuner. Dette blir vanligvis ikke gjort i dag.

Forholdet til lov om vern mot vannforurensning blir ivaretatt ved at Miljøverndepartementet får alle vassdragsreguleringssaker til selvstendig behandling etter denne lov. Det samme gjelder lov om kulturminner av 9. juni 1978.

Til slutt nevnes at lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967 også gjelder for disse sakene. Dette inkluderer alle offentlige instansers befatning med reguleringssakene.

5.5.2 Sokers funksjon

Når en søknad er sendt til konsesjonsmyndighetene, overtar disse styringen av sakens fremdrift. Søkeren skal lage og sende ut en informasjonsbrosjyre f.o.m. 1981 og svarer ellers på spørsmål fra interesserte, enten direkte eller helst gjennom Vassdragsdirektoratet. Det er også vanlig at søkeren avholder orienteringsmøte i distriktet, ett eller flere, for å gjøre saken kjent.

Søkeren er i denne fase normalt sterkt interessert i en rask behandling av søknaden. Det blir gjerne tatt nærmere kontakt med vedkommende kommune(r) for drøftelser av konkrete saker vedrørende utbyggingen.

I de siste årene har søkerens aktivitet overfor kommunene vært økende. Man drøfter hovedsakelig avtaler av økonomisk karakter og tilpasning av anleggsvirksomhet på vedkommende sted, varige verdier for lokalsamfunnet, arbeidsplasser m.m. Ikke alle søkere strekker seg like langt i denne sammenheng, men det finnes eksempler på detaljerte avtaler mellom kommune og søker utformet i søknadsfasen.

I denne fasen når som regel mediadebatten både lokalt og nasjonalt de store høyder. Søkeren er derfor som regel sterkt engasjert i møtevirksomhet og delvis også i avisdiskusjoner.

5.5.3 Berorte interesser og kommuner

Berorte interesser får en tidsfrist på minimum 3 måneder fra utsendelsen for å komme med eventuelle merknader til søknaden. Kommunene og berorte departementer får som regel ingen tidsfrist.

De interessene som blir direkte berørt av en regulering, behandler stort sett sakene med grundighet og ansvar og avgir begrunnede konklusjoner til konsesjonsmyndighetene. Det kan være grunneiere og andre rettighetshavere samt forskjellige næringsorganisasjoner.

Kommunenes behandling av søknader er, som nevnt foran under 5.3.3 om forhåndsmelding, noe forskjellig. Vassdragsreguleringslovens § 6 pkt. 1, siste avsnitt, hjemler adgang til på søkerens bekostning å bruke nødvendig juridisk og annen sakkyndig hjelp under saksbehandlingen og dette blir i stor grad gjort både av kommunene, grunneiere og evt. andre. Landssammenslutninga av vasskraftkommuner har også bidratt til å styrke kommunenes behandling av slike saker uten at man derfor kan si at saksbehandlingstiden er gått ned. Årsaken til dette er nok at samtidig med en stadig styrking av den kommunale saksbehandlingen har søknadenes omfang og størrelse økt. Søknader som for 20 år siden besto av noen få sider, består i dag av tykke bind, flere bilag m.v.

Det dukker ofte opp, når søknaden er sendt ut til høring, kritikk om at søknaden ikke er god nok eller det kommer utredningskrav som burde ha vært fremsatt i planleggingsfasen. De forskjellige interessene har dessuten vanskelig for å vurdere sin egen betydning i helhetsbildet, og dette gjør at det kan komme krav om forholdsvis detaljerte utredninger også av forhold som blir perifert eller lite berørt av den planlagte utbyggingen.

Det har også hendt at berorte interessegrupper foretar en «helhetsvurdering» av søknaden uten å ha tilstrekkelig vurderingsgrunnlag. Som regel resulterer slike vurderinger i et nei til utbyggingen. Dette hjelper ikke bestandig konsesjonsmyndighetene med å fremskaffe grunnlaget for en meningsfylt helhetsvurdering, men gir uttrykk for et ønske om å foreta vurderingen selv.

I den senere tid har det vært en økende tendens til en diskusjon i almenheten og massemedia om konsesjonssøknader fyller kravene etter loven og retningslinjene. Dermed blir også Vassdragsdirektoratet gjenstand for kritikk av sin godkjenning og utsendelse av søknader.

Man må regne med at uttalelser av ovenfor nevnte slag spenner over et stort spekter, fra positivt velmenende for å sikre et godt og bredt avgjørelsesgrunnlag til rent taktiske utspill for å trenere eller motarbeide sakene.

5.5.4 Konsesjonsmyndighetenes rolle

Vassdragsdirektoratets håndtering av regulerings-søknader framgår av det følgende:

En saksbehandler ved Konsesjonskontoret i Vassdragsavdelingen, fortrinnsvis den som allerede gjennom forhåndsmelding etter § 4a har kjennskap

til saken, får ansvaret for søknaden og dens videre behandling.

Så snart saksbehandleren har gått gjennom søknaden, sender han den til andre fagavdelinger i Vassdragsdirektoratet til gjennomsyn. I det siste er også ansvarlige faginstanser utenfor NVE forsøkt trukket inn som rådgivere i spørsmålet om å godkjenne søknaden.

Det hender ofte at Vassdragsdirektoratet ber om tilleggsopplysninger og eventuelle tilleggsundersøkelser for søknaden sendes ut. Dette er som oftest materiale som finnes hos søkeren eller som kan skaffes på relativt kort tid. I meget sjeldne tilfelle er søknaden så dårlig forberedt at det forlanges helt ny søknad.

Det har sjelden gått lenger tid enn 2—3 mnd. mellom tidspunktet fra mottatt søknad til utsendelse og kunngjøring. I Saltfjell/Svartisen tok det 6 mnd., i Ottautbyggingen ca. 1,5 mnd., i Gaularutbyggingen 1 mnd., i Tovdalsutbyggingen ca. 2 mnd. og i Øvre Glåma ca. 2 mnd.

Tatt i betraktning den relativt begrensede kapasitet Vassdragsdirektoratet har og at flere avdelinger/kontorer er med i søknadsvurderingen, synes dette tidsforbruket å være beskjedent.

Vassdragsdirektoratets syn har vært at det er en fordel, men ikke strengt nødvendig, at søknadene er komplette ved utsendelsen. Hele søknadsfasen har vært sett på som en prosess der Vassdragsdirektoratet supplerer det samlede materiale med sin ekspertise slik at søknaden, høringsuttalelsene og andre faginstansers uttalelse tilsammen danner grunnlaget for en samlet vurdering.

Selve søknaden er etter dette syn et første skritt på veien fram mot grunnlaget for den avgjørelse som skal treffes etter § 8. Den kan bygge på søkerens alminnelige erfaringsmateriale og kunnskap + uttalelser i henhold til § 4a og et så fyldig materiale at det skal kunne avgis meningsfylte uttalelser. Det er etter dette syn ikke nødvendig at virkningene for alle interesser skal være utredet for regulerings-søknaden sendes til uttalelse.

Vassdragsdirektoratet har de senere år vært under sterkt press fra mange hold nettopp i spørsmålet om krav til søknadene og deres innhold. Dette press har antagelig hatt en viss påvirkning og resultert i en strengere godkjenningsprosedyre. Det grunnsyn som ovenfor er beskrevet, fikk imidlertid tilslutning av Høyesterett gjennom dommen i Altasaken i februar 1982. Det kan her være passende å ta med noen eksempler fra Høyesteretts syn på saksbehandlingsreglene og som støttet Vassdragsdirektoratets praksis:

- § 4a nr. 1 inneholder ikke noe påbud om at det allerede ved utarbeidelsen av planen påligger plikt til å utrede almene interesser. Bredde og grundighet her avgjøres i henhold til §§ 5 og 6
- retningslinjene i Vassdragsdirektoratets rundskriv nr. 36 stiller krav som går ut over § 5. De er ikke rettslig bindende, men uttrykk for standarder
- relevante interesser i en § 8-vurdering skal undersøkes

- konsesjonsmyndighetene har adgang til temmelig fri skjønnsmessig vurdering etter § 8
- domstolen kan ikke overprøve dette skjønn.

Når søknaden er godkjent av Vassdragsdirektoratet blir den sendt ut og kunngjort etter regler beskrevet i kapittel 4.4.

Følgende rundskriv er utarbeidet og sendes ut sammen med søknaden:

Rundskriv nr. 11

om forsamlingslokale sendes til kommuner og søker.

Rundskriv nr. 37

om saksbehandlingsgang sendes til kommuner og berørte interesser (i tilfelle antatt/ønsket behov).

Rundskriv nr. 43

om hjelpeanlegg sendes til kommuner, fylkets utbyggingsavdeling og søker.

Etter at søknaden er offentliggjort og sendt ut, blir det i noen tilfelle fra Vassdragsdirektoratet tatt kontakt med vedkommende ordfører(e) for å høre om det er interesse for en orientering om saksbehandling m.v. Denne praksis har ikke vært konsekvent i alle saker.

For å sikre en oppfølging av saken i distriktet (kommunene får som nevnt ikke tidsfrister) praktiseres en noe løs ordning ved at saksbehandlerne oppfordres til å ta telefonisk eller skriftlig kontakt med kommunene for å forhøre seg om sakens stilling, om det er spesielle problemer som Vassdragsdirektoratet kan hjelpe til med å løse m.v. I tider med stort arbeidspress og mange parallelle saker er det nærliggende å anta at slik kontakt kan bli mangelfull.

For øvrig er saksbehandlerne opptatt av å få problemer belyst etter hvert som de dukker opp under behandlingen. Dette skjer enten ved å pålegge søkerne å fremskaffe flere opplysninger eller ved at Vassdragsdirektoratet selv får satt igang undersøkelser. Problemer som kan avklares med en gang, forsøkes bragt ut av verden. Dermed sparer man arbeid og tid senere.

5.5.5 Øvrige myndigheter

Øvrige myndigheter (høringsinstanser) er her de samme som under kap. 5.3.5. Som nevnt i kap. 5.3.5 viser praksis at disse øvrige myndigheter blir aktivisert for alvor først i søknadsfasen.

I senere tid er det i enkelte tilfeller blitt nedsatt faglige utvalg for å vurdere en utbyggings virkninger. Man har bl.a. hatt slike utvalg for jordbruk og reindrift som oppnevnes av konsesjonsmyndighetene, men i nært samarbeid med ansvarlig faginstans, i dette tilfelle Landbruksdepartementet. Slike fagutvalg har under tiden blitt flaskehalsen i saksbehandlingen. Tovdalssaken kan nevnes som et eksempel der slik vurdering (med tilleggsundersøkelser) har tatt svært lang tid.

En rekke av høringsinstansene har store vansker med å holde tidsfristene. I de sakene som utvalget har sett spesielt på, er ikke de gitte frister overholdt i noen av tilfellene (Øvre Glåma, Tovdal, Saltfjell/Svart-

isen, Øvre Otta). Konsesjonskontoret gir uttrykk for at dette er et generelt problem og spesielt Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk er gjennomgående sent ute med sine uttalelser.

Her skal også nevnes et eksempel på at forskjellig syn mellom Vassdragsdirektoratet og Miljøverndepartementet med underliggende organer kan føre til tidkrevende diskusjon. I Tovdalssaken hevdet MD at Universitets Oldsaksamlings rapport om fornminneundersøkelsene ville være av så stor interesse for kommuner og fylker at disses tidsfrister måtte forlenges i påvente av rapportene (kommunene hadde her fått frister). Vassdragsdirektoratet hadde tidligere hevdet at denne rapporten bare ville være av interesse for de sentrale myndigheter. Kommunene selv forlangte ikke å få se rapportene for de gjorde sine vedtak. Det endte her likevel med at kommunene fikk en fristforlengelse på 3 mnd. til å studere denne rapporten før sine vedtak. Nå hører det med i denne saken at fristen av andre årsaker ble forlenget med ytterligere 4 mnd. etter anmodning fra fylkesmannen.

5.5.6 Utvalgets vurdering

Søknadsfasen er etter utvalgets mening en periode der man i stor grad kan tenkes å påvirke tidsforbruket. Dette kommer av at svært mange mennesker skal engasjeres og avgi uttalelser, delvis avhengig av hverandre, f.eks. politiske myndigheter, offentlige instanser, næringsinteresser m.v. Vassdragsdirektoratets medvirkning vil derfor ha stor betydning for en effektiv behandling av søknadene.

Vassdragsdirektoratets saksbehandlere bør delta i orienteringsmøter som søkeren arrangerer i distriktet. Til disse møtene vil det være riktig at søkeren også inviterer representanter for de instanser innenfor fylket som skal behandle søknaden.

Søkerens og distriktets aktivitet er heller ikke uten betydning i denne tiden. Som nevnt under 5.5.2 kan mange spørsmål avklares i form av avtaler med kommunen eller grunneiere/rettighetshavere. Slike avtaler kan i mange tilfelle virke gunstig på saksbehandlingen. Forventning om store økonomiske fordeler og håpet om å tvinge frem innrømmelser fra søkeren kan vel ha vært en medvirkende faktor til at enkelte kommuner har strukket tiden betydelig over rimelighetens grenser for de har kommet med sin uttalelse. Dette virker klart sinkende for saksbehandlingen, for man vil normalt ha kommunenes uttalelse før saken sluttbehandles i Hovedstyret. Eventuelle avtaler som søkeren inngår med berørte interesser, må følge uttalelsen fra denne interesse og dermed bli med i grunnlaget for konsesjonsmyndighetenes vurdering av søknaden. Konsesjonsmyndighetenes avveining etter § 8 foregår ut fra reelle fordeler og ulemper. På den annen side hører de økonomiske og andre avtaler en kommune eller rettighetshaver kan få med til utbyggings «fordeler». Balansegangen er her meget vanskelig.

Etter loven kan det settes tidsfrister også for kommunenes uttalelse i vassdragsreguleringssaker. Hvorvidt dette vil bidra til en raskere behandling er vanskelig å si. Utvalget har imidlertid tro på at dette kan

virke effektivt når det skjer i samråd med kommunen og etter at denne har fått studere sakens omfang. I nødsfall har konsesjonsmyndighetene forvaltningsloven å falle tilbake på (jfr. § 11 a).

Imidlertid må det være klart at en mer hårdhendt bruk av tidsfrister bare kan hjelpe i de tilfeller hvor det er snakk om direkte sommel, trenering eller ineffektive saksbehandlingsrutiner. I de tilfeller hvor en høringsinstans har helt legale kapasitetsproblemer, hjelper ikke tidsfrister, bortsett fra å bygge opp under høringsinstansens eventuelle argumentasjon for ressurstilførsel. Etter utvalgets syn er dette moment noe oversett i diskusjonen om tidsfrister som effektiviseringsinstrument. Svært mange statlige og halvstatlige organer har i de senere år blitt pålagt større kontroll- og utredningsoppgaver uten at dette har fått konsekvenser for bemanningssituasjonen.

Utvalget finner det nødvendig her også å si noe om den form uttalelsene til Vassdragsdirektoratet får. Det synes i dag å være en tendens til lange og omfattende (ordrike) uttalelser ofte med mange sitater fra søknad og utredninger. Spesielt må nevnes kommuneuttalelser der det, i tillegg til selve vedtaket i formannskap og kommunestyre med stemmetall, ofte legges ved som bilag alle de innstillinger og vedtak kommunestyret har fått fra lokale nemnder, utvalg osv. I store kommuner og i store saker kan dette gi ganske voluminøse dokumenthauger som konsesjonsmyndighetene (Vassdragsdirektoratet) nødvendigvis må gå gjennom. Utvalget vil her peke på en viss rasjonaliseringsgevinst dersom slike uttalelser kunne begrenses i omfang.

Som nevnt i 5.5.3 fremkommer det i mange saker diskusjoner om søknad med bilag er gode nok etter loven, om opplysningene kommer fram til riktig tid, og hvem som trenger hvilke opplysninger osv. Dette er ofte unødvendige diskusjoner og spilt tid. Vassdragsdirektoratets folk har i denne forbindelse en meget krevende avveiningsoppgave ut fra målsettingen at søknadsmaterialet ved sluttbehandlingen for NVE's hovedstyre skal være så godt at en meningsfylt helhetsvurdering kan foretas.

Planleggingsfasen vil neppe kunne bli så effektiv at ikke nye momenter vil dukke opp i søknadsfasen. Høringsinstansene har også et ansvar for å bringe fram slike momenter. Dette er fastslått av Høyesterett i Altasaken.

Det må likevel bli mer vanlig at nye krav om undersøkelser i søknadsfasen avvises under henvisning til § 4a. Dette må selvsagt praktiseres med godt skjønn i det høringsinstansene som nevnt erkjennes å ha et betydelig ansvar for å bringe fram nye momenter. Slike skjonnsavgjørelser må Vassdragsdirektoratet stå ansvarlig for. Avgjørelsene anses nær beslektet med den skjonsmessige helhetsvurdering etter § 8. Dersom det er krav om nye utredninger, blir spørsmålet om det er rimelig forholdsmessighet mellom betydningen av vedkommende interesse og omfanget av den utredning som kreves.

Utvalget mener at Vassdragsdirektoratets rolle her må styrkes slik at unødvendige diskusjoner hindres. Det må videre ikke være tvil om at det er i Vass-

dragsdirektoratet den første faglige helhetsvurderingen skal gjøres og at alle som avgir sektoruttalelser er med på å legge grunnlaget for denne helhetsvurderingen. Den «helhetsvurdering» som foretas i f.eks. kommuner og fylker og som skal kunne ut i et ja eller nei, er imidlertid nødvendig og ønskelig. Denne vurdering blir likevel å betrakte som en delvurdering, en sektorvurdering innenfor konsesjonsmyndighetenes totale vurderingsgrunnlag.

Som nevnt under 5.5.5 kommer en del andre myndigheter enn Vassdragsdirektoratet inn ved søknadsbehandlingen, delvis med en selvstendig vurdering etter andre lover (Forurensning og kulturminner)

For å sikre en effektiv koordinering må øvrige myndigheter bruke Vassdragsdirektoratet som sam-lende enhet og unngå solospill direkte overfor søker, kommune eller andre berørte.

I likhet med det som er nevnt i Kap. 5.3.6 og 5.4 bør man også i søknadsfasen kunne forvente en større innsats av den sentrale forvaltningsmyndighet, Vassdragsdirektoratet. Saksbehandlerne fra de forskjellige fagavdelinger i direktoratet bør etter behov delta på søkerens moter i distriktet slik at mulige misforståelser og uklarheter kan ryddes av veien på stedet. Minst like viktig synes det å være at distriktets representanter da får følelsen av direkte kontakt med det forvaltningsorgan som også søkeren er underlagt. Saksbehandlerne kan da lettere forsikre seg om at saken er i rute ved selvsyn. Om en slik utvidelse av direktoratets virksomhet trenger økede ressurser, bør dette imotekommers.

5.6 Vassdragsdirektoratets — Hovedstyrets innstilling

Konsesjonskontoret ved Vassdragsdirektoratets Vassdragsavdeling (kfr. fig. side 17) er i tillegg til å være det forvaltningsorgan som sørger for fremdriften i konsesjonssakene, også det organ som forbereder Hovedstyrets innstilling til departementet. Når Vassdragsdirektoren i samråd med sine medarbeidere finner at saken er moden for behandling i Hovedstyret blir den fremmet der som et forslag fra Vassdragsdirektoratet.

Dette forslaget består av en sammenfatning av søknaden, innkomne uttalelser og utredninger (refererende del) og direktoratets egne merknader og konklusjoner samt eventuelt forslag til konsesjonsvilkår. Det utarbeides også forslag til manøvreringsreglement for reguleringsanleggene.

Hovedstyrets egne merknader innarbeides så i den endelige innstilling som sendes departementet.

Den refererende delen blir gjerne omfattende og gjengir stort sett stoffet ordrett fra dokumentene. Det er anledning til å lage sammenfatninger og utdrag, men dette synes å forekomme i liten grad, spesielt når det gjelder uttalelser i sakene.

Den vurderende delen innledes med påny å gjengi søknaden, men da med bruk av egne ord (føres i pennen av Konsesjonskontorets sakbehandler). Deretter følger gjerne en systematisk drøfting av ulemper og fordeler, eventuelt også i forhold til alternative planer.

Det hele leder fram til en helhetlig konklusjon, en innstilling på visse vilkår. En del av vilkårene blir spesielt kommentert og begrunnet, mens mange vilkår er nærmest standardvilkår i alle saker.

Utvalget vil stort sett uttrykke tilfredshet med hovedstyreinntillingenes form. Det viser seg at den blir mye brukt i sakens videre gang som et dokument der man finner alt foreliggende materiale fram til innstillingen blir avgitt. Derfor er det meget viktig at det legges arbeid i en oversiktlig redigering, gjerne med innholdsfortegnelse. Den refererende del kan gjøres mindre voluminøs ved å lage sammendrag eller utdrag og ved at innkomne merknader blir noe strammere i formen. Dette vil øke tilgjengeligheten, særlig i store saker.

Man kan ikke se at konsesjonskontorets arbeid med selve hovedstyreinntillingene har vært noen nevneverdig årsak til forsinkelse av konsesjons-sakene. Dette avsluttende arbeid fra Konsesjonskontorets side kan i store saker riktignok ta en del tid, men det kan normalt påbegynnes i god tid og tilpasses de siste uttalelsene.

I store saker og der vesentlige interessenhetninger forekommer, foretar Hovedstyret befaringer i reguleringsområdet, og det holdes møter der interesserte kan uttale seg.

I løpet av den perioden en søknad er til behandling, foretar Hovedstyret minst en slik befaring og holder møter i distriktet. I den senere tid har det reist seg kritiske røster til nytten av Hovedstyrets møter. Utvalget er av den formening at Hovedstyrets prosedyrer her med fordel kan endres, men finner ikke grunn til å diskutere dette nærmere da dette neppe er noen faktor som virker hemmende eller akselererende på prosessen.

5.7 Utvalgets vurdering av Vassdragsdirektoratets arbeidsform

Øket engasjement fra Vassdragsdirektoratets side er ønsket på flere trinn i prosessen. Utvalget har etter nøye overveielse i de fleste tilfeller funnet det mest formålstjenlig at ekspertise og styringsmyndighet samles i ett forvaltningsorgan. Dette organ bør også i fremtiden være Vassdragsdirektoratet.

Etter utvalgets syn bør Vassdragsdirektoratet gjennomgå en intern opprustning og justering som gjør direktoratet istand til å imotekomme den økende aktivitet som utvalget har forutsatt.

Det anses nødvendig at direktoratet i enda større grad enn hittil må legge vekt på å knytte til seg ekspertise med forskjellig bakgrunn. Fremtidens stridsspørsmål innen vasskraftutbyggingen vil ventelig ikke først og fremst ligge på det teknisk/økonomiske plan, men på det miljømessige. Skal direktoratet ha den fornødne oversikt over det konglomerat av interesser som da kommer inn i bildet og samtidig kunne trekke opp rammer for hva som er vesentlig eller ikke, må man ha en allsidig kompetanse innen etaten. Dette er også nødvendig for å kunne kommunisere med fagfolk, politikere og enkeltpersoner.

Utvalget legger såpass stor vekt på det som her er

trukket frem fordi en effektivisering av konsesjonsbehandlingen står og faller med det sentrale forvaltningsorgans kapasitet og kompetanse. Dette er også en erkjennelse av at nåværende system, som i store trekk har fungert bra hittil, kan se ut til å ha sine begrensninger.

5.8 Behandlingen i departement — Regjering/Storting

Etter at Hovedstyret har behandlet søknaden og kommet med sin innstilling, går denne til Olje- og energidepartementet som så sender innstillingen på en høringsrunde i kommunene og andre berørte departementer.

Endelig fremmes saken for Regjeringen. Hvis Regjeringen går inn for utbygging, sendes større saker til Stortinget for endelig vedtak. Stortingets energi- og industrikomité foretar da gjerne en befaring under sin behandling av planen. Om Stortinget vedtar utbygging, blir konsesjon gitt av Kongen i Statsråd (d.v.s. Regjeringen), og utbyggingen kan begynne.

Avslag på konsesjonssøknad gis av Regjeringen, men søkeren kan da anke avgjørelsen inn for Stortinget.

Utvalget har under sine bemerkninger i kapittel 3 på side 10 — etter gjennomgåelsen av de av Stortinget spesielt nevnte saker — fremholdt at hovedårsaken til forsinkelsene synes å være interdepartementale uenigheter. Disse uoverensstemmelser har også satt sitt preg på behandlingen nedover i systemet.

Når Vassdragsdirektoratet får § 4a-meldingen og senere søknaden om reguleringstillatelse, sendes disse dokumenter samtidig til andre departementer som Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet m.fl. Dette gjøres for at disse departementer skal innhente respektive underordnede institusjoners sakkyndige vurdering av meldinger/søknader i reguleringssaker og eventuelt foreta sin selvstendige vurdering etter forurensningloven og kulturminneloven. Det er disse departementers plikt å sørge for at de underordnede institusjoner kommer med sine uttalelser så raskt som mulig.

Det har i enkelte saker vært en viss uklarhet om ansvarsforholdet imellom Miljøverndepartementet og Vassdragsdirektoratet i det det er stillet forskjellige krav til behandling og opplysning i reguleringssakene med den følge at disse saker er blitt forsinket. Denne uklarhet synes å ha sin årsak i at saksbehandlingen etter lov om vern mot vannforurensning og lov om kulturminner er lagt under MD.

Miljøverndepartementet presiserte i 1974 at dette departement måtte ta standpunkt til regulerings-søknader etter lov om vern mot vannforurensning og stille de vilkår som var nødvendige etter samme. I møter 12. og 13. november 1974 mellom Industri-departementet og Miljøverndepartementet ble samarbeidet i slike saker drøftet. Industriedepartementet (nå OED) mente at *helhetsvurderingen* etter vassdragsreguleringslovens § 8 tilsa at dette departement hadde den koordinerende og *avgjørende myndighet* i

alle spørsmål som berørte reguleringssakene. I brev av 10. januar 1975 til Miljøverndepartementet presiserte Industridepartementet derfor at de øvrige fagdepartementer måtte trekkes inn i arbeidet med vurderingen av reguleringssøknader og kunne foreslå konsesjonsvilkår på sine fagområder. Men det måtte være Industridepartementet som hadde den *endelige avgjørelse* av hvilke vilkår som skulle oppstilles, idet Industridepartementet skulle legge frem det forslag til helhetsvurdering som Stortinget skulle foreta.

MD var stort sett enige i Industridepartementets (OED's) syn, og man så for eksempel ikke praktiske problemer av betydning ved en samordnet konsesjonsbehandling etter både vassdragsreguleringslovens og lov om vern mot vannforurensning. I et møte 28.02.1975 mellom de to departementene samt representanter for NVE, SFT og NIVA ble bl.a. følgende protokollert:

«Det var enighet om at søknad om regulering bare sendes fra søkeren til NVE, og at det praktiske arbeid med utlegging av søknaden til offentlig ettersyn m.v. skjer i NVE. NVE sørger for oversendelse av de nødvendige dokumenter m.v. til Statens forurensningstilsyn.

Den nærmere koordinering av behandlingen i den enkelte sak vil naturlig kunne tas opp etter hvert som man vinner erfaring på dette felt.

Det vil senere bli tatt stilling til om det av overskriften i den enkelte konsesjon uttrykkelig skal fremgå at den også er gitt i medhold av lov om vannforurensning.»

Utviklingen etter 1975 synes å vise at det eksisterer en stilltiende avtale om at det i forbindelse med vassdragsreguleringer ikke er nødvendig med spesiell tillatelse etter vannforurensningsloven. Vilkår vedrørende forurensning blir tatt inn i reguleringstillatelsen etter forslag fra SFT/MD. Noen tilsvarende «avtale» har man ikke for MD's behandling av kulturminneloven etter den nye lov av 1978.

Av saksbehandlingen i flere av de saker som utvalget har gjennomgått, kan man også se at det har vært adskillige uoverensstemmelser i synet på forurensningsspørsmålene, og dette har ikke kunnet løses uten betydelige tidstap. St.meld. nr 54 av 1979 om Norges fremtidige energiforbruk og produksjon definerer på side 184—85 de to departementers arbeids- og ansvarsområder i saker som berører reguleringssøknader.

Det sies her først følgende om Olje- og energidepartementet:

«Olje- og energisaker påvirker i stor grad utviklingen på andre samfunnsområder. Det må være et nært samarbeide mellom OED og andre departementer som har vesentlige interesser i olje- og energipolitiske spørsmål. OED får ansvaret for å forberede, koordinere og fremme olje- og energisakene, og ansvaret for at de berørte departementer blir trukket inn i saksforberedelsen».

Om Miljøverndepartementet sies det først at dette departement har det overordnede ansvar for helhets-

vurderinger og samordning av forvaltningen av naturressursene. De respektive fagdepartementer skal derfor i samarbeid med MD påse at planer og tiltak innenfor vedkommende sektor undergis en tilfredsstillende ressurspolitisk vurdering. Det gjelder også produksjon og forbruk av energi. Utredning og behandling av viktige saker på dette området foregår i nært samarbeid mellom OED og MD.

Og senere i meldingen heter det:

«Miljøverndepartementet har også ansvaret for iverksetting av lover, og utforming av saksbehandlingsregler for naturvern og friluftsliv, vilt og ferskvannsfisk, forurensningsvern og kulturminner. Det er Miljøverndepartementets oppgave å påse at virkningene for disse sektorer av produksjon, transport og bruk av energi blir klarlagt og tatt hensyn til ved utformingen av landets energipolitikk. Ansvaret for å ivareta naturvern og friluftsinteresser i forbindelse med planer om utbygging av våre vassdrag står her sentralt».

Det vil fremgå av hva som foran er anført at verken «den stilltiende avtale» mellom de to departementer eller Energimeldingens definisjoner har ført til den ønskede klargjøring av saksbehandlingen i reguleringssaker for de fagområder som etter spesiallover hører inn under andre fagdepartementer. Når f.eks. ansvaret for saksbehandlingen i vannforurensningsaker og kulturminnesaker hører inn under MD, kan man ikke forundres over at OED kan ha et annet syn på saksbehandlingen her ut fra hvilke opplysninger man trenger i reguleringssaker.

Det har da også gjennom årene vært forskjellig syn på en rekke saksbehandlingsspørsmål som har ført til langvarige forsinkelser.

Her ville man utvilsomt kunne spare meget tid om de to departementer kom frem til klare saksbehandlingsregler som forhindret kompetansetvister eller iallefall hadde bestemte regler om hvorledes slike kunne løses hurtig. Siden lovene ikke har sørget for koordineringsbestemmelser for slike saker, bør dette snarest ordnes gjennom avtale mellom departementene.

Etter utvalgets mening bør en sak normalt fremmes for sluttbehandling forholdsvis raskt etter at Hovedstyret har avgitt sin innstilling. Dette først og fremst fordi saken bør være så aktuell som mulig. At enkelte saker blir så forsinket at endel av forarbeidet kan være 10 år gammelt eller mer, er *ikke* tilfredsstillende. Utvalget har ikke oversikt over tidsforbruket ved den ekstra høringsrunde som departementet har gjennomført etter hovedstyrebehandlingen, men det synes hevet over tvil at det også her ligger store muligheter for forsinkelser om f.eks. et annet fagdepartement nekter å komme med sin uttalelse før de og de forhold er redegjort for osv. (Kfr. det tidligere omtalte brev fra MD i Gaularsaken.)

Vassdragsdirektoratet og Olje- og energidepartementets *ansvar og plikt* til å sørge for en forsvarlig saksbehandling som bringer reguleringssøknaden frem til Regjering og Storting innen rimelig tid, må ikke forhindres ved at andre departementer lar saken

ligge ut over den tid det normalt tar å gi uttalelse om sine respektive sakområder. Det er OED som har kompetanse og plikt til å samordne saksbehandlingen i slike saker, å foreta den endelige vurdering etter vassdragsreguleringslovens § 8 og legge saker fram for Regjeringen og eventuelt Stortinget. Dette departementet må hvis nødvendig kunne sette tidsfrister for de andre departementene.

Forvaltningslovens § 11 lyder:

«Når en sak er ferdig forberedt, skal forvaltningsorganet treffe avgjørelse i saken uten ugrunnet opphold. Må det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest råd er gis underretning om dette med angivelse av grunn, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes».

Det må i vassdragsreguleringssaker i første omgang være NVE's ansvar og plikt at ovennevnte bestemmelse overholdes. Når Hovedstyrets innstilling foreligger, er dette ansvaret og denne plikten Olje- og energidepartementets.

Men plikten til å påse at nevnte bestemmelse i forvaltningsloven overholdes må imidlertid også pålegge de departementer som får saken til uttalelse. Dette innebærer at dersom et slikt sektordepartement venter at dets behandling av en reguleringssak vil ta uforholdsmessig lang tid, skal OED snarest underrettes om dette i samsvar med hva forvaltningslovens § 11 bestemmer. OED skal så gi søkeren videre beskjed. Dette må anses som et enkeltvedtak som i henhold til forvaltningslovens § 28 må kunne påklages av søkeren til overordnet myndighet som i dette tilfelle er Regjeringen.

Det bør understrekes at selv om andre departementer kan bebreides for å ha forsinket en sak, er det OED's, dvs. Olje- og energiministerens ansvar at avgjørelse blir tatt etter rimelig behandlingstid. Hva rimelig behandlingstid er, avhenger av den enkelte saks omfang og vanskelighetsgrad. En maksimumstid for behandling for en vassdragsreguleringssak kan neppe oppstilles, men at den tid som er gått etter Hovedstyrets innstilling i Gaulsaken og Øvre Glåmsaken er langt utover det man kan kalle rimelig behandlingstid, må etter utvalgets mening være opplagt.

Dette ansvar som statsråden for Olje, og energidepartementet har, bør innebære at dersom de nødvendige uttalelser fra de andre departementer ikke kommer innen rimelig tid, bør han ta saken opp i Regjeringen. Det er klart at det kan være politiske hensyn som gjør at en avgjørelse av en vassdragsreguleringssak utsettes, men dette bør være drøftet i og avgjort av Regjeringen.

Utvalget vil også presisere at den manglende koordinering mellom forskjellige verneplaner og utbyggingsplaner har sinket flere saker, jfr. Saltfjell/Svartisen.

Normalt vil spørsmål om verneverdien av naturen være en del av *helhetsvurderingen* som Stortinget skal foreta etter vassdragsreguleringslovens § 8. Tilsvarende bør utbyggingsverdien av et vassdrag vurderes sammen med vurderingen av andre konsek-

venser ved vern, i forbindelse med verneplaner etter naturvernloven. Blir slike planer kjørt for hurtig frem for å komme før søknader etter reguleringsloven, kan man få en samfunnsmessig uheldig saksbehandling, idet man da eventuelt senere må fremme søknad om regulering innenfor et nylig vernet område.

Kompetansestrid mellom MD og OED kan også gjenspeiles i underliggende organer. Dette har uten tvil medvirket til forsinkelser, spesielt fordi uklarhet gir store muligheter for å trenere en sak, eller for å bruke disse saker som vikarierende argumentasjon for helt andre målsettinger.

Utvalget ser ikke bort fra at man her står overfor en sirkelprosess hvor uklarhet på høyeste hold gjør at saksbehandlingen på lavere plan ikke blir så effektiv og god som den burde. Dette kan i sin tur forplante seg videre slik at saken blir stoppet i «departementsrunden» fordi den «ikke er godt nok forberedt».

En større politisk klarhet og mer stringent holdning fra landets overste myndigheter vil nok redusere eventuelle forsinkelser i denne (og de øvrige) faser vesentlig.

Utvalget er kjent med at Miljøverndepartementet har startet et prosjekt vedrørende konsekvensanalyser ved vassdragsreguleringer, K-prosjektet, som skal:

- bidra til faglig og administrativ samordning og effektivisering av arbeidet med konsekvensanalyser (herunder både forundersøkelser og etterundersøkelser.)
- bidra til bedre faglige holdepunkter for konsekssøkere og utredningsmiljø slik at behovet for tilleggsundersøkelser reduseres.

6 Utvalgets oppsummering

Innenfor gjeldende lovverk har utvalget vurdert en rekke mulige måter å effektivisere saksbehandlingen i vassdragsreguleringssaker på. Utvalget har bestemte synspunkter på forbedringer og bearbeiding av dagens saksbehandling for at denne skal bli så god og effektiv som mulig.

Utvalget mener at den som vil gå i gang med planlegging av en vassdragsregulering bør sende melding etter § 4a i reguleringsloven så tidlig som mulig. Det bør likevel være adgang til å foreta enkelte vurderinger på forhånd, og undersøkelser som krever lang tid må også kunne settes igang.

Det står fast at det er planleggeren som har hovedansvaret for framdrift av planleggingsarbeidet og for innholdet i den ferdige søknad. Planleggeren må ha god kontakt med Vassdragsdirektoratet, spesielt når det gjelder å vurdere omfanget av alle typer undersøkelser og hvilke fagområder som skal trekkes inn.

Kommuner og andre lokale interesser bør tidlig komme inn i planleggerens kontaktkrets. Disse interesser har stort behov for informasjon, og planleggerens informasjonsplikt understrekes. Det er viktig at informasjonen treffer målgruppene. Etablering av kontaktgrupper kan være en løsning for å dekke kommunenes informasjonsbehov.

Vassdragsdirektoratet må sørge for at alle som skal ha kunngjøringen etter § 4 a også får klar beskjed om innen fristens utløp å komme med en redegjørelse for de forhold man mener det bør tas hensyn til. Utvalget mener at § 4 a uttrykker en *klar plikt* til å reagere på kunngjøringen innenfor tidsfristen.

Videre må Vassdragsdirektoratet engasjere seg sterkere i å definere sitt eget behov for utredninger ut fra det som anses nødvendig og tilstrekkelig for konsesjonsbehandlingen. Dette vil igjen si at Vassdragsdirektoratet må rustes opp til å kunne være den instans som med nødvendig autoritet kan make en slik oppgave. Vassdragsdirektoratet trenger ikke selv ha alle typer fagfolk ansatt i etaten, men må ha en så allsidig kompetanse at man kan kommunisere med de aktuelle fagfolk og miljøer og gjøre de nødvendige vurderinger på et forsvarlig faglig grunnlag.

Alle faglige konsulenter som engasjeres i utredningsarbeid, må få et *klart mandat* (målbeskrivelse) for sitt arbeid. Dette bør utformes i samarbeid mellom Vassdragsdirektoratet, fagkyndig instans, utrederen selv og planleggeren (sokeren).

De naturfaglige kontaktutvalgene for vassdragsreguleringer ved universitetene bør styrkes. Det nasjonale kontaktutvalg bør gis formell status som rådgivende organ for Vassdragsdirektoratet.

Utvalget mener videre at det må bli mer vanlig at man får uttalelser basert på skjønn og erfaring ut fra dagens kunnskapsnivå innenfor de forskjellige berørte interesser. Det må også skilles mellom mulige og sannsynlige virkninger av inngrep, og det bør angis eventuelle tiltak for å motvirke uønskede virkninger. Positive virkninger skal selvfølgelig også nevnes. Alle utredninger må inneholde en oversiktlig sammenfatning i alment forståelig språk og en klar og mulig konsekvensvurdering.

For at man skal få fram alle relevante momenter av betydning for planene i tide, må ansvarsforholdet vedrørende flest mulig interesser klarlegges.

Mange av disse interesser hører inn under Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet eller Fiskeridepartementet. Utvalget peker på at disse departementer med underliggende organer må vise en mer aktiv holdning i § 4 a-fasen og ikke vente på en senere anledning.

Utvalget har kommet til at det er i soknadsfasen inkludert behandlingen i departement og Regjering at tidstapene har vært størst. Dette skyldes for en stor del dårlig utnyttelse av § 4 a-fasen og at krav om tilleggsutredninger og ytterligere opplysninger har blitt reist helt inn i departementets behandling av Hovedstyre-innstillingen. Politiske utspill, hensyn til verneplaner, energimelding m.v. har også medvirket til at store saker har stoppet opp, og det er de som er vanskelige. Her ville man utvilsomt kunne spare meget tid om departementene kom frem til klare saksbehandlingsregler som forhindret kompetansetvister eller iallefall hadde bestemte regler om hvorledes slike kunne løses hurtig. Siden loven ikke har sørget for koordineringsbestemmelser for slike saker,

bør dette snarest ordnes gjennom avtale mellom departementene.

Det bør understrekes at selv om andre departementer kan bebreides for å ha forsinket en sak, er det Olje- og energidepartementets, dvs. Olje- og energiministerens ansvar at avgjørelse blir tatt etter rimelig behandlingstid. Hva rimelig behandlingstid er, avhenger av den enkelte saks omfang og vanskelighetsgrad. En maksimumstid for behandling for en vassdragsreguleringssak kan neppe oppstilles, men at den tid som er gått etter Hovedstyrets innstilling i Gaularsaken og Øvre Glåmasaken er langt utover det man kan kalle rimelig behandlingstid, må etter utvalgets mening være opplagt.

I samme tidsrom har det blitt behandlet en rekke saker (mindre og middels store) uten de samme innvendinger. Det er betenkelig at noen saker blir så gamle i departementet at departementet må innhente nye utredninger og tilleggsopplysninger fordi tiden loper fra saken. Konkrete faglige utredninger og innsamling av detaljopplysninger for tilrettelegging av konsesjonsmyndighetenes vurderingsgrunnlag bør ikke være en departementsoppgave når det finnes et faglig kompetent organ som Vassdragsdirektoratet.

Når det gjelder Vassdragsdirektoratets soknadsbehandling, fremhever utvalget betydningen av aktiv medvirkning fra direktoratets side. Saksbehandlerne bør for eksempel delta på informasjonsmøter i distriktene sammen med sokeren.

Det bør overveies å sette tidsfrister i samråd med kommunene. Utvalget kan f.eks. tenke seg at det i samråd med de berørte parter blir laget en tidsplan for når de viktigste uttalelser skal foreligge.

Uttalelser, spesielt kommuneuttalelser, bør søkes strammet inn i formen.

Med bakgrunn i en mer effektiv planleggingsfase må det bli mer vanlig å avvise ytterligere krav i soknadsfasen. Vassdragsdirektoratet tar slike avgjørelser.

Vassdragsdirektoratet må brukes av alle parter som det koordinerende organ det skal være i soknadsfasen. Dette betyr at direktoratet må gis muligheter og midler til virkelig å kunne utføre disse viktige oppgavene.