

# Bør vi endre behandlingen av vassdragsreguleringssaker?

Av Kåre Ødegaard

Kåre Ødegaard er høyesterettsadvokat.

Dette tema er et meget omfattende emne med mange aspekter og innfallsvinkler. Jeg skal nøye meg med å trekke frem noen generelle synspunkter bygget på erfaring fra rådgiving for kommuner, berørte grunneierinteresser og kraftutbyggere gjennom en periode på snart 20 år.

Svaret på det stille spørsmål:

«Bør vi endre behandlingen av vassdragsreguleringssaker?»

kan neppe gis entydig og endelig gjennom noen korte debattinnlegg her i kveld. Til det er problemene for mange og kompliserte. Jeg kan på ingen måte gi noe eksakt svar. Kanskje heller stille noen spørsmål og sette fingeren på svakheter som det vel i dag er enighet om preger behandlingen av disse konsesjonssakene.

I de siste 10—15 år har den offentlige opinion vært langt mere engasjert i kraftutbyggingssaker enn tidligere, både generelt og konkret i den enkelte sak. Demokratiseringsprosessen har også her gjort sitt inntog, ikke lenger forbeholdt ekspertene.

Konfrontasjonen mellom «vekstfilosofien» og «verneidéene» har dessuten tilspisseg i vesentlig grad. Sivil ulydighet, ulovlige demonstrasjoner, opphissede debatter, beskyldninger om uredelighet og manipulasjoner mot faglige og politiske myndigheter, mot kraftutbyggere og poli-

tiske motstandere med utgangspunkt i konkrete konsesjonssaker, nødvendiggjør etter min mening en aldri så liten tenkepause.

Selv om det kan reises kritikk mot debattformen, saklighetsnivået, redelighetsnivået, inadekvat argumentasjon, vikarierende motiver etc. er det ikke på dette plan skoen etter min mening først og fremst trykker. Kraftutbyggingssakene er blitt løftet ut av det konkrete prosjekts realiteter til å bli debattgrunnlag som går på selve vårt samfunns beståen eller ikke beståen, om hvordan vårt framtid Norge egentlig skal se ut. Disse sakene har derfor fått en helt annen dimensjon enn tidligere.

Det er åpenbart at disse konfliktfylte sakene tærer på våre demokratiske institusjoner og det er derfor all grunn til å spørre om saksbehandlingen i dag er tilfredsstillende. Kan noe gjøres for å hindre utblåsningen og kan utblåsningen eventuelt kontrolleres?

Innledningsvis må jeg tilstå at jeg er pessimist. Ser ikke i dag noen mulighet for en behandlingsform der konfrontasjoner og demonstrasjoner er et tilbakelagt stadium når den endelige beslutning treffes av vedkommende kompetente organ, og der splittelsen opphører ved gjennomføringen av beslutningen. Men noe tror jeg *kan* gjøres og noe *bør* gjøres..

Neppe noen i dag vil hevde at disse beslutningene ikke er rent politiske spørsmål som den utøvende makt må avgjøre, eventuelt i samarbeide med nasjonalforsamlingen. Ingen rettsvist, selv om saken inneholder mange rettslige aspekter som kunne vært overlatt til den tredje statsmakt, den dømmende myndighet.

I denne sammenheng er det også grunn til å peke på de betydelige interessemotsetningene som konkret er til stede i en konsesjonssak av denne art. På den ene siden står utbyggeren, søkeren, konsesjonæren, som representant for viktige samfunnsinteresser vedrørende energideknningen. På den annen side står kommunen, grunneierne og almene interesser generelt representert gjennom naturvern- og friluftsansasjoner og naturvitenskapelige institusjoner m.v.

En slags tredje part i dette bildet er så de behandlende og avgjørende myndigheter. NVE med Hovedstyret på toppen er fagetaten som forbereder og avgir innstilling i første omgang. Departementet og Stortinget sitter med den politiske og dermed endelige avgjørelsesmyndighet, jfr. v.regl. § 2.

På planleggingsstadiet oppstår i utgangspunktet viktige praktiske problemer.

Hva skal planene omfatte? Hva skal forberedes for søknaden?

Enighet om at innflytelse fra distriktene og naturverninteresser er av aller største viktighet på et tidligst mulig stadium under planleggingen.

Et skritt i riktig retning ved innføringen av regler om forhåndsvarsel i 1969, v.regl. § 4 a.

Hensikten med lovendringen er klar, jfr. Ot. prp. nr. 69 (1966—67). Utbyggerne skulle informere om planleggingen og innhente reaksjoner fra distriktene.

Men hva skal man få reaksjon på, når planene i utgangspunktet enda ikke skal være kommet til verden? Planleggingen er dessuten ingen statisk situasjon. Her skjer kontinuerlige endringer.

Jeg tror det er samstemmighet i de berørte distrikter om at regelen ikke har fått den betydningen den var tiltenkt. Det er ikke tilstrekkelig bare med et forhåndsvarsel. Her er det nødvendig med løpende informasjon og et permanent samarbeide med direkte deltagelse i prosjekteringen. Etablering av planleggingsgrupper med distriktsrepresentasjon burde være en selvfølge.

Slik reglene lyder i dag, gir de ikke hjemmel for pålegg om slikt samarbeide. Jeg tror heller ikke det hjelper med nye rettsregler på dette punkt. Her må det til en holdningsendring, særlig på kraftutbyggerens side.

Under selve konsesjonsbehandlingen er det særlig kravet til søknadens innhold som har vært et stridsspørsmål, jfr. v.regl. § 5.

Reguleringslovens bestemmelser er etter mitt syn i utgangspunktet tilfredsstillende med de utfyllende forskrifter NVE har gitt i rundskriv nr. 36 for 1974. Den sterkeste kritikk rettes derfor som oftest mot myndighetenes praktisering av bestemmelsene og ikke mot reglens innhold.

Jeg skal peke på et forhold. Skal søkerens valg av utbyggingsmåte m.v. aksepteres uten videre eller kan myndighetene kreve en alternativ løsning?

Det er naturlig at søkerne vurderer ut fra sin situasjon. Utbyggerens standpunkt tar selvsagt farge av de interesser som skal ivaretas. Distriktet og storsamfunnet kan være bedre tjent med en annen løsning.

Jeg synes ikke loven her gir noe klart svar, og myndighetene har vært tilbakeholdne.

Rundskriv nr. 36 gir her stoff til ettertanke:

«Det forutsettes at mulige alternative utbyggingsmåter for det omsøkte vassdrag er undersøkt og vurdert med hensyn til kraftmengde, kostnad og skade/ulemper. Det redegjøres for dette i nødvendig grad i søknaden, likeledes begrunnelsen for valg av alternativ.»

Skal disse anvisningene ha noen mening, må konsesjonsmyndighetene treffe det endelige valg, men konsesjonæren kan selv sagt ikke pålegges å bygge ut etter et alternativ han ikke ønsker. Da får andre eventuelt overta prosjektet.

Et annet forhold av vesentlig interesse for avgjørelsesgrunnlaget gjelder naturvitenskapelige undersøkelser.

Det synes å være enighet om at det er nødvendig med konsekvensanalyser. Men det er lett å peke på svakheter ved ordningen og praksis i dag:

1. Hvilke forhold skal undersøkes?
2. Hvem skal foreta analysene? Kompetanse og integritet.
3. Form og innhold.
4. Vurderinger og konklusjoner.

Tiden tillater ikke noen detaljert drøftelse her. Jeg vil bare understreke: Forhåndsundersøkelsene må styres i langt sterkere grad enn tilfellet er i dag. De organer som forbereder saksbehandlingen må gripe inn og ta stanpunkt til omfanget av undersøkelsene.

Undersøkelsene er ofte så omfattende og inflokte at det er nødvendig med et koordinerende organ som kan sammenfatte, vurdere og komme med de nødvendige konklusjonene før saken sendes ut til høring hos de berørte. Ingen kan i dag

ha tilstrekkelig oversikt og innsikt i det stoff som fremlegges i de store konsesjons-sakene, og det må sørges for sammendrag i et språk som også legfolk kan forstå.

Undersøkelsene må være så omfattende at ingen skal kunne hevde at konsekvensene av en utbygging i rimelig grad ikke er klarlagt for forhånd. Videre må undersøkelsene være åpne slik at det ikke på noen måte kan hevdes at opplysninger er holdt tilbake. Uenighet om forhåndsundersøkelsenes omfang må søkes løst før saken sluttbehandles. Unngå, som vi nå ser eksempler på, at det lages nye analyser som støtte for ugyldighetspåstander mot trufne vedtak. Krav om analyser må selv sagt heller ikke drives ut i parodier.

Etter min mening er det også nødvendig med noen bemerkninger om selve behandlingen av søknaden, v.regl. § 6.

Som kjent skal søknaden legges ut til offentlig ettersyn og det skal innhentes uttalelser fra berørte kommuner, og en lang rekke institusjoner og organisasjoner.

Etter min oppfatning kan det reises berettigede innvendinger mot kravet om at kommunene og andre skal avgi slike forhåndsuttalelser.

Ofte vil kraftutbygging gripe svært sterkt inn i kommunenes økonomiske liv og medføre betydelige endringer av natur- og livsmiljø etc.

Kommunene inviteres nå til å ta standpunkt til planer som de ikke kjenner det endelige omfanget av, som de ikke vet de fysiske virkninger av, som de ikke vet hvordan blir gjennomført, og som de ikke vet de økonomiske følgene av.

På søknadens grunnlag venter så myndighetene et standpunkt til utbyggingen. Et standpunkt som kan bli tillagt avgjørende vekt av de sentrale organer.

Slik situasjonen ofte fortøner seg, stiller man distriktene overfor meget store pro-

blemer, og man kan heller ikke vente at kommunestyrene med særlig entusiasme går inn for å uttale seg om en utbygging, så lenge de ikke vet hva dette egentlig innebærer, hverken positivt eller negativt. Noen vil muligens hevde at dette ikke lenger er noe problem når kommunene nå blir forelagt til uttalelse Hovedstyrets innstilling til departementet. Jeg deler ikke denne oppfatningen, og jeg skal kort begrunne hvorfor:

Sakene haster nå. Liten tid til nye uttalelser. Hovedtrekkene i utbyggingen er låst fast. Departementet har liten mulighet for tekniske endringer osv.

Et botemiddel kan være avtaler om konsesjonsvilkår med søkeren. Dette er heller ikke problemfritt, og på juridisk hold er det reist tvil om lovligheten av slike avtaler. Ofte blir det også rettet sterk kritikk mot kommunene om at de lar seg «kjøpe» av utbyggerne osv.

Et annet moment som jeg også vil sette fingeren på gjelder utvekslingen av opplysninger og kommentarer.

Slik reglene er utformet, forutsettes ett innlegg fra de berørtes side og ett fra søkerens side som ikke blir forelagt de berørte til uttalelse. En lite tilfredsstillende ordning som ofte også fører til betydelig misforståelser.

Her savner jeg for mitt vedkommende en mere kontradiktorisk behandlingsform, med gjensidig plikt til utveksling av opplysninger og synspunkter, skriftlig såvel som muntlig, direkte for myndighetene gjerne ved samtidig fremmøte, både av parter og sakkyndige.

I dag innkalles til offentlige folkemøter. Dette er vel og bra, men er til svært liten nytte når det gjelder klarleggelse av faktiske og rettslige problemer som knytter seg til søknaden.

I denne forbindelse kan det kanskje være nyttig å minne om den tilsvarende svenske ordningen.

Tidligere var det Vattendomstolen som meddelte tillatelser og fastsatte vilkår for vassdragsutbygginger i Sverige. Ren domstolsbehandling med adgang til å anke avgjørelsen på vanlig måte.

Etterhvert erkjente man også der at vedtak om utbygging ikke bare var spørsmål om rettanvendelse, men at det også i høyeste grad dreide seg om politiske overveielser. Regjeringen ble derfor tillagt avgjørende myndighet når det gjaldt spørsmålet om utbygging eller ikke for større inngrep, men vilkårene ble fastsatt av domstolen.

Vattendomstolen er i dag saksforbereder for Regjeringen, men søknadene behandles fortsatt som vanlige rettssaker med søkeren som den ene part og de berørte grunnere og andre interesserte som motparter. Saksforberedelsen foregår skriftlig med muntlige forhandlinger og prosedyre. Avgjørelsen fremtrer i formen som en dom. Konklusjonen er imidlertid en tilråding om utbygging eller ikke.

I 1977 ble det fremsatt forslag til ny vattenlag. Her har man gått ett skritt videre på forvaltningsveien i det det er foreslått at alle spørsmål som gjelder konsesjonsbehandlingen skal overføres fra vattendomstolen til en konsesjonsnemnd som er opprettet i h.h.t. miljøskyddslagen.

Nemnda forbereder konsesjonssakene for Regjeringen, men man har beholdt behandlingsmåten med en partsprosess etter det jeg har fått opplyst.

Det bør også hos oss overveies å innføre mere detaljerte regler om saksbehandlingen på det forberedende trinnet:

1. Kontradiktorisk behandling med:

- A: Skriftlig saksforberedelse,
- B: Umiddelbar bevisføring,
- C: Muntlig prosedyre,
- D: Tilråding med premisser som en vanlig dom.

I første rekke kunne jeg tenke meg denne saksbehandlingen innført for Hovedstyret. Det bør også overveies å opprette en konsesjonsenmd ledet av en dommer med medlemmer med bred innsikt i vassdragssaker. Dette forutsetter omorganisering av NVE. Et spørsmål jeg antar vil være emne for en egen diskusjonskveld.

Mot ordningen kan reises den innvending at saksbehandlingen blir mere omstendelig og tidkrevende med anvendelse av større ressurser uten at man oppnår noen fordeler.

Etter den erfaring vi nå har fra de siste års store konsesjonssaker, tror jeg hverken tidsperspektivet eller ressursanvendelsen er avgjørende innvendinger. Det man kunne oppnå, burde være en bedre klargjøring av det faktiske grunnlaget for konsesjonsavgjørelsen. Kritikkk mot mangelfull saksforberedelse kunne reduseres i vesetlig grad, og konfrontasjonene komme sterkere frem før de politiske overveiensene finner sted. En slik ordning kunne

også skape bedre nyhetsdekning, i det stoffet da ville bli lettere tilgjengelig og dermed bedre kjent i videre kretser.

Jeg har med disse bemerkninger ikke pretendert å fremsette noen form for nye patenløsninger. Jeg har søkt å peke på visse uheldige sider ved gjeldende saksbehandling, og har antydnet endringer som etter mitt skjønn kunne bøte på en del av de mest uheldige forhold vi i dag er vitne til både i planleggingsfasen og under selve konsesjonsbehandlingen. Ikke minst tror jeg man kanskje kunne avverge endel konflikter som skaper betydelige problemer for gjennomføringen av lovlige vedtak.

Det er mitt håp at alle de spørsmål som er reist her i kveld kan gjøres til gjenstand for videre drøftelser av de organer på statsforvaltningens område som må leve med problemene. Endringer eller i all fall oppmyking av praksis bør seriøst overveies. Gjeldende ordning i dag vet vi fører til ukontrollerbare utblåsninger, utblåsninger som åpenbart sliter på forvaltningsorganenes arbeidslyst, arbeidsevne og integritet som igjen skaper grobunn for angrep på selve vårt demokratiske samfunnssystem som vi i lengden ikke kan leve med.