

Naturfaglige undersøkelser ved konsesjonsbehandling av vannkraftprosjekter

Av Ingolf Vislie

Ingolf Vislie er høyesterettsadvokat, juridisk konsulent og sekretær for LVK.

Innlegg på Norsk vannforenings møte 11. mai 1982.

Innledningsvis vil jeg opplyse at jeg representerer LVK — Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar. Organisasjonen har i dag 129 primærkommuner som medlemmer. Organisasjonen ble stiftet i 1977. Den har som formål å vareta utbyggingskommunenes interesser i forbindelse med eksisterende eller omsøkt kraftutbygging.

LVK tok dagens emne opp til debatt allerede under et seminar i 1978 om saksbehandlingen i vassdragskonsesjonssaker. Innleggene på seminaret ble organisasjonsmessig behandlet og resulterte i at LVK i april 1979 fremsatte forslag om en rekke endringer i vassdragsreguleringsloven.

Ett av lovforslagene fra 1979 går direkte inn i dagens emne. Forslaget til ny § 6 post 3 i vassdragsreguleringsloven lyder slik:

«Vitenskapelige og sakkyndige utredninger skal inneholde et lett forståelig sammendrag og en såvidt mulig entydig konklusjon.»

Hvis man tror at vasskraftkommunene står for et krav om *økte* utredninger, tar man feil. Mitt inntrykk av mange samtaler med ordførere, formannskapsmedlemmer, rådmenn og kontorsjefer i LVK-

kommunene er at utredningsmassen betraktes som en belastning. Det har forekommet at kommuner har måttet engasjere særskilt konsulent for å få konsentret og «oversatt» naturfaglige utredninger.

Etter disse innledende bemerkninger skal jeg gå litt dypere inn i dagens emne.

For det første: Hvilke krav stilles til undersøkelsene?

Det er naturlig her å ta utgangspunkt i Alta-dommen, Høyesteretts plenumsdom av 26. februar 1982. Dommen har allerede vært omtalt i de foregående innlegg, og jeg skal derfor bare ta opp tre hovedpunkter som må anses fastslått ved Høyesteretts dom:

1. Hverken loven eller forarbeidene gir sikre holdepunkter for hvilke krav som skal stilles til vitenskapelige utredninger. Kravet må bestemmes ut fra den interesseavveining som det er konsesjonsmyndighetenes oppgave å foreta. Det må derfor være *«rimelig forholds-messighet»* mellom betydningen av vedkommende interesse og omfanget av den utredning som skal foretas.

Jeg viser i denne forbindelse til Amundsens kommentarutgave til vassdragsreguleringsloven av 1911 — bestemmelsen om utredningskrav i § 6 c kom jo inn allerede ved denne loven.

Amundsen uttaler:

«Andragende om reguleringsstilladelse skal i *almindelighet* være ledsaget av de i nærværende paragraf omhandlede opplysninger. Naar det gjelder mindre foretagender, bør administrasjonen ikke være for fordringsfull med hensyn paa de opplysninger som kræves, og ikke forlange planer, tegninger og beregninger av saadant omfang, at det volder vedkommende uforholdsmæssige utgifter.»

2. Det er ofte meget vanskelig å forutse om en skade vil oppstå og hvor stor den vil bli. Det kan da ikke stilles bestemte krav om at skadefølgen skal tallfestes eller kvantifiseres. «Det man kan gjøre, er å avdekke risikofaktorer og angi skadefølger.» (Altadommen s. 53).

Anvendt på en annen sak:

Når man vet at fossekallen hekker i Hovdefossen, er det ikke nødvendig å utrede om utbygging vil medføre en avvisningseffekt på 7 eller 10%. Men det er av betydning om effekten vil bli *vesentlig* eller *uvesentlig*.

3. Hvor det foreligger kompliserte, faglige spørsmål, kan det være delte meninger mellom fagfolkene om utredningenes geografiske og saklige omfang. Avgjørelsen om hva som trengs tilligger da konsesjonsmyndighetene, som må øve et forsvarlig, saklig forvaltningsmessig skjønn. Men hvis konsesjonsmyndighetene på grunnlag av et slikt skjønn kommer til — som Mellquist formulerte det — at «nå vet vi nok», så blir konsesjonen ikke ugyldig selv om det senere viser seg at myndighetene i spørsmålet om nye utredninger har tatt feil eller kan ha tatt feil.

På bakgrunn av det som er sagt foran, vil jeg hevde at det etter dagens lov heller utredes for mye enn for lite. Jeg vil også som mitt personlige inntrykk si at utredningene går for mye i detalj og ofte har et for sterkt presisjonsnivå. Jeg vil i denne forbindelse påpeke at naturvitenskapsmannens og konsesjonsmyndighetenes krav til *bevis* kan sprike ganske mye. Vitenskapsmannen krever en klart konstatert entydig observasjonsrekke som beviser hans arbeidshypotese. Han betrakter alt annet som mer eller mindre kvalifisert gjetteri. Konsesjonsmyndighetene — Hovedstyret — departementet og Stortinget — må etter loven se noe annerledes på det, fordi myndighetene skal foreta en *skjønnsmessig helbetsvurdering*. I den inngår ofte en avveining av helt usammenlignbare verdier. Det virker nærmest patetisk at man på det fysiske utredningsplan vil ha vitenskapelig sikkerhet, mens man når det gjelder spørsmål om økonomi og kraftbehov innebygger en feilmargin på titalls eller hundretalls millioner kroner og like mange GWh.

Hvis vi så retter blikket fremover og spør hva som heretter bør kreves, er vi over på politiske vurderinger.

Personlig ser jeg ikke noe behov for å øke kravet til utredninger.

Alta-dommens hovedprinsipper burde kunne nedfelles i korte lovbestemmelser, slik at alle berørte parter kan se hva som kreves og hvor grensen går for utredningskrav.

I denne forbindelse vil jeg påpeke at man ved å lovfeste utredningskravene unngår at Alta-dommen får en pendelvirkning, med et tilbakeslag mot dårligere saksbehandling. Alta-dommen setter grensen mot en unødig tungvint og *treneringsvirkende* konsesjonsbehandling, men

den er ingen fribillett til *lettvint* konsesjonsbehandling.

De foregående innlegg har etter min oppfatning bekreftet at utredningsapparatet er for løst og uorganisert. Det gir dårligere kommunikasjonsmuligheter mellom partene og små styringsmuligheter for konsesjonsmyndighetene. Det er også meget ressurskrevende. Disse feil kan langt på vei avgjøres gjennom følgende tiltak:

1. Det bør lovfestes et *saksforberedende møte*, arrangert av Vassdragsdirektoratet. Her møter søkeren interesserte grunneiere, natur- og miljøorganisasjoner og kommuner, og det fastlegges et undersøkelsesprogram. Uenighet om programopplegget avgjøres av Vassdragsdirektoratet.

For en praktiserende jurist virker det eiendommelig at en i enkle rettsaker har lovfestet adgang (tildels plikt) til saksforberedende møte, mens saksforberedelsen i samfunns- og miljømessig langt viktigere saker foregår uten at partene har fått anledning til å komme sammen og drøfte tvistepunkter og utredningskrav.

2. Under konsesjonsbehandlingen bør det være en liten styringsgruppe som har hånd om utredningsprosessen. Styringsgruppen ledes av en representant for Vassdragsdirektoratet og kunne f.eks. ha én representant for søkeren, én for berørte organisasjoner, én for berørte kommuner og én for berørte grunneiere.
3. Man bør endelig etablere en *erfaringsbank* hvor de fysiske skadevirkninger av andre reguleringer er registrert.

Som grunnlag for erfaringsbanken kan man bruke det som er uttalt i rettskraftige skjønn om skadevirkningene, og det som for øvrig er konstatert på udiskuterbar måte av eller gjennom jordbruksmyndighetene, fiske- og viltundersøkelser o.l.

Som nevnt i LVK's lovforslag, er *formen* på de naturfaglige undersøkelser viktig.

Da den senere professor Wilhelm Keilhau var oppe til forberedende prøve i filosofi, ble han eksaminert om begrepet «erkjennelse». Den eksaminerende professor sa noe nedlatende til kandidaten: «Nå, hvor langt strekker så kandidatens erkjennelse seg?»

Keilhau svarte: «Så langt at den tangerer herr professorens.»

Dét er dessverre ikke tilfelle med oss dødelige. Vår erkjennelse tangerer sjelden professorens; vi når ikke frem til kjernen i de naturfaglige utredninger fordi den er emballert i et ubegripelig fagspråk.

Under LVK-seminaret på Røros sa generaldirektør Larsen ifølge mitt referat at de vitenskapelige utredninger ofte er en «orgie i latin».

Det bør derfor — som foreslått av LVK — lovfestes plikt til å gi alle utredninger «et lett forståelig sammendrag, og en såvidt mulig entydig konklusjon».

Her vil også styringsgruppen som jeg allerede har nevnt kunne være til betydelig hjelp.