

Effektivisering av konsesjonsbehandlingen i vassdragsreguleringssaker

Av Gulbrand Wangen

Gulbrand Wangen er siviling. fra NTH, 1975, og ansatt som stipendiat ved Institutt for vassbygging, NTH.

SAMMENDRAG

Basert på en nylig avgitt innstilling om effektivisering av konsesjonsbehandlingen i vassdragsreguleringssaker settes det i denne artikkelen fram følgende forslag til konkrete tiltak som etter forfatterens synspunkt kan bidra til effektivisering.

- Forberedende fase forut for melding om påbegynt planlegging bør gis et utvidet innhold og avsluttes med en statusrapport.
- Konflikter som skyldes ulikt syn på ressursbruken må erkjennes, og en bør i større grad skille mellom verneundersøkelser og undersøkelser som vedrører virkninger av utbyggingsplanen.
- Planleggingsprosessen bør utformes slik at den i seg selv virker konfliktreducerende. Dette kan oppnås gjennom en prosess som sikrer god kommunikasjon mellom ansvarlige fagetater og interessegrupper.
- Planleggingsfasen bør avsluttes med definerte sluttokumenter bestående av en teknisk/økonomisk rapport, en konsekvensanalyse- og rapport og en medvirkningsrapport.
- Hovedstyret bør gis en friere posisjon i forhold til NVE og avgi sin innstilling basert på uttalelser fra samtlige fagetater inklusiv departementene.

— Høringsrunden etter Hovedstyrets innstilling bør begrenses. En samordning og flermålsvurdering av ressursbruken i vassdraget kan skje ved at OED og MD i fellesskap utarbeider Stortingsproposisjonen.

INNLEDNING

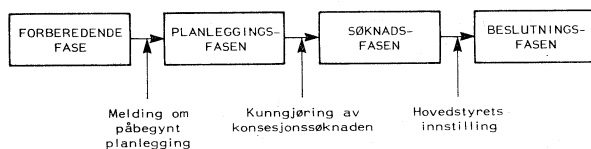
Oppnevnt av Norges Vassdrags- og elektrisitetstjenesten (NVE) avga Trampe Kindt-utvalget (1) i april 1983 sin innstilling om Effektivisering av konsesjonsbehandlingen i vassdragsreguleringssaker. Innstillingen inneholder en rekke generelle synspunkter som kan bidra til effektivisering, men er lite konkret med henblikk på praktiske løsninger. Sommeren 1982 startet Miljøverndepartementet (MD) (2) det såkalte Konsekvensanalyseprosjektet (K-prosjektet) med hovedformål å bidra til faglig og administrativ samordning og effektivisering av arbeidet med konsekvensanalyser ved vassdragsreguleringer innen MD's ansvarsområde. Foreløpig er det utgitt en delrapport om forurensninger og en om naturfaglige forhold utarbeidet av Det nasjonale kontaktutvalg (NK) (3). Delrapporter om kulturminner, friluftsliv og landskap er til trykking, og hovedrapporten fra prosjektet vil foreligge i løpet av 1984. Endelig pågår arbeidet med Samlet plan i regi

av MD. Hovedmålene for dette prosjektet er i følge St. prp. nr. 130 (1981—82) (4) å fremme en plan med en gruppevis prioritert rekkefølge av vannkraftprosjekter for senere konsesjonsbehandling. I tillegg skal prosjektet gi grunnlag for å ta stilling til hvilke vassdrag som ikke bør utbygges, men disponeres til andre formål.

Ved å vurdere de nevnte prosjekter og utredninger i sammenheng settes det i denne artikkelen fram forslag til konkrete tiltak som kan bidra til effektivisering.

En drøfting av effektiviseringen bør relateres til konsesjonsprosessens ulike

faser. Saksgangen i forbindelse med søknad om vassdragsreguleringen er vist i figur 1 og består av 4 faser. Forberedende fase omfatter datainnsamlingen forut for melding om påbegynt planlegging. Deretter følger planleggingsfasen som avsluttes når konsesjonssøknaden kunngjøres. Denne fasen avløses av søknadsfasen som omfatter en høringsrunde på konsesjonssøknaden. Beslutningsfasen starter med at Hovedstyret avgir sin innstilling og innbefatter påfølgende høringsrunde samt avsluttende vedtak i Stortinget og Kgl. resolusjon.



Figur 1. Skjematisk framstilling av konsesjonsbehandlingen.

FORBEREDENDE FASE MÅ GIS ET UTVIDET INNHOLD

Forberedende fase har hovedsakelig vært en idéfase for generering av alternative utbyggingsmønstre med tilhørende innsamling av basisdata om hydrologi og geologi rettet mot teknisk/økonomiske vurderinger. Trampe Kindt-utvalget har påpekt at det vil være en klar effektivisering å utvide rammen til også å omfatte basisdata for etterfølgende virkningsundersøkelser f.eks. kartverk for kvartærgeologi, vegetasjon og ulike jordbunnsdata.

Omfanget må vurderes fra sak til sak, og Vassdragsdirektoratet bør engasjere seg sterkere for å trekke opp rammer for undersøkelsene. Vassdragsrapportene fra prosjektet Samlet plan vil frambringe et nytt grunnlagsmateriale for forberedende

fase og bør utnyttes på en effektiv måte. Etter min oppfatning bør derfor denne fasen avsluttes med en statusrapport der det redegjøres for følgende forhold:

1. Målsetting med utbyggingstiltaket.
2. Oversikt over foreliggende basisdata.
3. Skisser til alternative utbyggingsplaner og mulige virkninger av disse.
4. Forslag til nye virkningsundersøkelser.

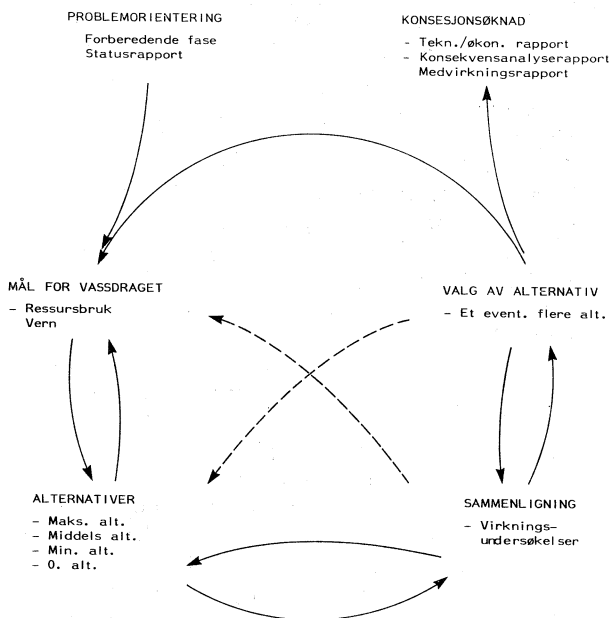
Dersom en slik rapport utarbeides i forbindelse med melding om påbegynt planlegging bør en kunne avhjelpe informasjonsbehovet og lette kommunikasjonen mellom planlegger og berørte interesser i planleggingsfasen.

KONFLIKTER SOM SKYLDES ULIK SYN PÅ RESSURSBRUKEN MÅ ERKJENNES

I figur 2 er det framstilt en rasjonalistisk planleggingsmodell for å analysere planleggingsfasen. For å presisere viktigheten av at planleggingsprosessen til stadighet vender tilbake til tidligere forutsetninger med nytt erfaringsgrunnlag er

prosessen framstilt som en sirkel med tilbakevendende piler. Figuren beskriver en idealsituasjon som i liten grad er i samsvar med planleggingsfasen slik den gjennomføres i dag, men som analysemodell er den likevel anvendelig.

Konsesjonssøkerens mål for planlegging og utnyttning av et vassdrag er normalt rettet mot ressursbruk i form av kraft-



Figur 2. Rasjonalistisk modell for analyse av planleggingsfasen.

produksjon. Følgelig er de utbyggingsalternativer som utarbeides rettet mot det samme mål. Det er derfor naturlig at konsesjonssøkeren føler behov for undersøkelser som først og fremst angir mulige virkninger av det utbyggingsalternativ han selv går inn for. Det hender

imidlertid ofte at utførte undersøkelser ikke dekker dette behovet. Dette skyldes bl.a. at enkelte utredningsmiljøer har som sitt mål å verne vassdraget, eventuelt å utnytte ressursene til andre formål enn kraftutbygging. NIK med sine lokalutvalg ved universitetene i Oslo, Bergen, Trond-

heim og Tromsø har i følge rapporten avgitt til K-prosjektet ansvaret for å ivareta naturvitenskapelige interesser ved vassdragsreguleringer. Målsettingene med forundersøkelsene, er å gi en verdivurdering av vassdraget, dvs. framskaffe data som kan underbygge målet om vern av vassdraget på vitenskapelige kriterier. Dernest er oppgaven å gi en vurdering av reguleringsinngrepets virkning.

Wangen (5) har i en undersøkelse vist at de fleste naturfaglige rapporter er orientert mot rene registreringer med innslag av ressursvurderinger med henblikk på vern. Rapportene er i liten grad orientert mot virkningsundersøkelser av foreliggende utbyggingsplan. Dette samsvarer forøvrig godt med rapporten fra K-prosjektet der det heter at etterundersøkelser av mulige effekter ved vassdragsreguleringer er utført i beskjeden grad, og følgelig er kompetanseoppbygging og kunnskapsforståelser om virkninger blitt begrenset.

Det er spesielt tre forhold som kan bidra til å redusere konflikter om ulikt syn på ressursbruken. For det første kan det etableres et system som bidrar til at konsesjonssøkeren undersøker alternativer som både ivaretar ulik ressursutnyttelse og delvis vern av vassdraget. For det andre må det naturfaglige utredningsmiljøet i større grad skille mellom undersøkelser med henblikk på verne vurderinger og undersøkelser med henblikk på virkninger. Det er grunn til å hevde at metodikken anvendt ved virkningsstudier bør være vesentlig forskjellig fra opplegget benyttet i prosjektet 10-års vernede vassdrag. For det tredje bør en generelt søke å forbedre kunnskapsforståelsen om virkninger. Her vil forhåpentligvis NTNF-prosjektet Miljøvirkninger av vassdragsutbygging (6) gi et vesentlig bidrag.

PLANLEGGINGSPROSESSEN MÅ I SEG SELV VIRKE KONFLIKTREDUSERENDE

I følge Trampe Kindt-utvalget bør departementene og deres underliggende organer engasjere seg sterkere i planleggingsfasen. Dette kan i følge Trampe Kindt-utvalget skje ved at departementene og fagkyndige organer i samråd med Vassdragsdirektoratet utarbeider generelle retningslinjer for ulike fagområder. Generelle retningslinjer er lite fleksible og lider av en klar mangel m.h.p. tilpassing til utlikkt utredningsbehov i forskjellige vassdrag. Selv om Alta-dommen (7) har klarlagt de juridiske forhold tilknyttet dagens retningslinjer, har debatten i senere tid nettopp vist at bruken av generelle retningslinjer skaper mange uklarheter. Etter min oppfatning er det derfor tvilsomt om nye retningslinjer alene vil forbedre dagens situasjon i vesentlig grad.

Det er alment akseptert at økt kommunikasjon mellom ulike parter kan bidra til å løse konflikter. Dette kan oppnås gjennom et system hvor ansvarlige fagetater deltar med sine vurderinger og synspunkter så tidlig som mulig i planleggingsfasen og holder seg orientert om prosjektet allerede fra starten. Et kontaktgruppesystem sammensatt på faglige kriterier og med representasjon fra ansvarlige fagetater kan være en mulig løsning. Vassdragsdirektoratet (8) opprettet en kontaktgruppe til koordinering av vassdragsundersøkelser med henblikk på behandling etter lov om vern mot vannforurensning, og det foreligger derfor erfaringer med et slikt system. I sin innstilling til Hovedstyret (9) hevder Vassdragsdirektoratet at denne gruppen har virket tilfredsstillende. Gruppen behandler imidlertid kun én av flere problem-

stillinger i forbindelse med vassdragsundersøkelser. En gruppestruktur bør derfor bygges opp med tanke på samordning innen de enkelte fagområder. Følgende inndeling kan være mulig:

1. Kontaktgruppe for kraftverksøkonomi, prognoser og sikkerhetsvurderinger.
2. Kontaktgruppe for undersøkelser av alkvatiske forhold.
3. Kontaktgruppe for undersøkelser av terrestriske forhold.
4. Kontaktgruppe for undersøkelser av jakt, fiske og friluftsliv.
5. Kontaktgruppe for kulturminneundersøkelser.
6. Kontaktgruppe for næringsundersøkelser.
7. Kontaktgruppe for kommunaløkonomi og sosioøkonomiske undersøkelser.

Konsesjonssøkeren må selvsagt delta i alle grupper som i tillegg bør ha faste representanter fra ansvarlige departementer og direktorater. Olje- og energidepartementet hører naturlig til gruppe 1. Miljøverndepartementet i gruppe 2—5 og muligens Kultur- og vitenskapsdepartementet i gruppe 2, 3 og 5. Landbruksdepartementet bør være representert i gruppe 6 og 7. Kommunaldepartementet både i gruppe 6 og 7. For å sikre lokal representasjon bør den berørte kommune og fylkeskommunene delta i gruppe 6 og 7, og Miljøvernnavdelingen hos fylkesmannen i gruppe 2—4.

Vassdragsavdelingens konsesjonskontor bør tildeles en sentral posisjon i et slikt system. Når melding om påbegynt planlegging i et vassdrag foreligger, skal konsesjonskontoret innkalle gruppene og inneha både en sekretær- og meglerfunksjon. Basert på statusrapporten fra forbe-

redende fase blir gruppenes hovedmandat å sett opp retningslinjer for både for- og etterundersøkelser. Vassdragsdirektoratet vil beholde sin kontrollfunksjon ved at konsesjonssøknadene godkjennes i h.h.t. opptrukne retningslinjer.

En forutsetning for kontaktgruppesystemet er at Vassdragsavdelingens konsesjonskontor, som i dag har 8 stillinger hvorav 7 bygningsingeniører, styrkes med allsidig kompetanse som kan skape kontakt og løse konflikter mellom fagetatene. Forhandlinger må bli et stikkord både i planleggings- og søknadsfasen. Dette vil kreve forhandlere som innehar den nødvendige oversikt over de enkelte fagområder.

Såkalt forhandlingsplanlegging er på frammarsj både i USA og Canada motivert ut fra behovet om effektivisering. Et sammenlignbart eksempel er prosedyren for fremming av konsesjonssøknader i British Columbia i Canada der Project Analysis Branch i Ministry of Energy Mines, and Petroleum Resources (10) innehar en posisjon som tilsvarer Vassdragsavdelingens konsesjonskontor i et kontaktgruppesystem.

En allsidig styrking av Vassdragsavdelingens konsesjonskontor er i liten grad i samsvar med Hovedstyrets innstilling om opprustning av Vassdragsdirektoratet. Konsesjonskontoret er kun tiltenkt 2 av 12 nye stillinger, mens Natur- og landskapsavdelingen er tiltenkt 4. Uten å drøfte arbeidsfordelingen mellom avdelingene i direktoratet, synes det vurdert utenfra som om Hovedstyret er av den oppfatning at en allsidig behandling internt vil bidra til effektivisering. Etter min oppfatning er dette heller tvilsomt. Det saken hovedsakelig dreier seg om er konflikter mellom ulike fagetater hvis løsning finnes i en prosess der samtlige

gis mulighet til å delta med sine synspunkter. Dette kan skje gjennom et kontaktgruppesystem der konsesjonskontoret innehar en allsidig kompetanse.

PLANLEGGINGSFASEN MÅ AVSLUTTES MED DEFINERTE SLUTTDOKUMENER

Vassdragsdirektoratet har ifølge Trampe Kindt-utvalget det syn at det er en fordel, men ikke strengt nødvendig at konsesjonssøknadene er komplette ved utsendelse. Selv om Høyesterett har gitt sin tilslutning til dette synet i Altadommen, er det, tatt i betraktning all uenighet og uklarhet som har hersket på dette punktet, bemerkelsesverdig at utvalget ikke klart går inn for det som direktoratet faktisk mener er en fordel. Nemlig at søknadene skal være komplette når høringsrunden i søknadsfasen begynner. Som vist i figur 2 bør en komplett søknad etter mitt syn bestå av en teknisk/økonomisk rapport, en konsekvensanalyserapport og en medvirkningsrapport.

Konsekvensanalyserapporten skal inneholde et sammendrag av utførte virkningsundersøkelser rettet mot deltakere i søknadsfasen. Med referanser til utførte undersøkelser må en i rapporten forsøke å sammenstille virkninger på ulike fagområder og for ulike brukerinteresser. En god rapport vil lette tilgjengeligheten for informasjon og bør kunne bidra til å redusere den voluminøse saksbehandling som ifølge Trampe Kindt-utvalget foregår på kommunenivå. Rapportens innhold må fastsettes gjennom retningslinjer der Vassdragsdirektoratet får tildelt kontrollfunksjon og konsesjonssøkeren ansvaret for utarbeidelse.

I forbindelse med Kobbeltutbyggingen utarbeidet Statskraftverkene (11) en konsekvensanalyserapport. Rapporten må betraktes som et forsøk og kan sikkert forbedres på mange områder. I Wangens undersøkelse av 10 konsesjonssaker passerte imidlertid Kobbeltutbyggingen søknads- og beslutningsfasen på kortest tid (26 mnd.). Dette skyldes selvsagt flere forhold, hvorav konsekvensanalyserapporten neppe kan sies å ha hatt negativ innvirkning på saksbehandlingen.

I *medvirkningsrapporten* bør en redigjøre for informasjonsopplegget, kommentere innkomne merknader samt foreta en vurdering og beskrivelse av de resultater som er oppnådd gjennom kontakt med ulike brukerinteresser. I motsetning til dagens situasjon hvor en stort sett begrenser seg til kopiering av innkomne merknader bør en slik rapport gjøres til mer interessant lesning. Når det gjelder de *teknisk/økonomiske rapportene* må de stort sett sies å være tilfredsstillende i dagens situasjon.

HELHETSVRUDERINGER I SØKNADSFASEN MÅ AKSEPTERES

Vassdragsdirektoratet heller til den oppfatning at uttalelser i søknadsfasen bør avgrenses til delområder, og eventuelle helhetsvurderinger vedrørende utbygging/ikke utbygging bør utstå til etter Hovedstyrets innstilling. En slik oppfatning er ikke i samsvar med dagens virkelighet og mangler erkjennelsen av at vassdragsutbygging gjelder ulik oppfatning både av ressursutnyttelse og vern. Dersom en godtar dette forhold og samtidig avslutter planleggingsfasen med klare sluttdokumenter, er det en naturlig utvikling at søknadsfasen åpnes for alle typer uttalelser. Som representant for verneinteresser

og interesser tilknyttet alternativ ressursbruk bør også MD markere sine interesser og bekjentgjøre sine faglige standpunkter for Hovedstyret foretar sin innstilling.

Ved at de ulike fagetater engasjerer seg sterkere i planleggingsfasen kan en del av de behandlingsrutiner som tidligere har foregått i søknadsfasen overføres til planleggingsfasen og derved muliggjøre en effektivisering. Samtidig bør Hovedstyret gis en friest mulig stilling til å foreta sin innstilling basert på uttalelser fra samtlige fagetater inklusiv departementene. I praksis innebærer dette at Hovedstyret bør frigjøres fra sin direkte tilknytning til NVE. Dette er forøvrig i samsvar med mindretallsinnstillingen i NOU 1982: 18 (12) hvor det heter at generaldirektøren bør avløses fra sin formannsstilling i Hovedstyret.

HØRINGSRUNDEN ETTER HOVEDSTYRETS INNSTILLING KAN BEGRENSES

Trampe Kindt-utvalget har ikke vurdert tidsforbruket i beslutningsfasen, men antyder at høringsrunden etter Hovedstyrets innstilling kan forårsake forsinkelser. Wangen har i sin studie av 10 konsesjonssaker påvist at tidsforbruket fra Hovedstyrets innstilling til Industrikomiteéns innstilling har en stor spredning

(5—35 mnd.). Dette styrker Trampe Kindt-utvalgets antydning om forsinkelser i høringsrunden og danner absolutt grunnlag for å anta at en mer fastlagt saksbehandling i beslutningsfasen kan bidra til effektivisering. Dersom planleggings- og søknadsfasen gjennomføres som beskrevet, og Hovedstyret gis en friere stilling til å foreta helhetsvurderinger basert på uttalelser og merknader fra samtlige fagetater, bør en etter min oppfatning vurdere å sløyfe den etterfølgende høringsrunden. Hovedstyrets innstilling blir følgende mer å oppfatte som et selvstendig dokument rettet mot den etterfølgende politiske behandling, hvor det skal foretas avveininger mellom utbyggings- og verneinteresser og i tillegg overprøving av vilkår tilknyttet konsesjonstillatelsen.

Som et eksempel på et alternativ til beslutningsfasen i dagens konsesjonsbehandling kan det vises til prosedyren for konsesjonsbehandling av energiprojekter i British Columbia, Canada refert av Wangen (13). Her er ressursutnyttelsen i vassdraget forankret i flermålsvurderinger og Miljøvernministeren og Olje- og energiministeren har delt ansvar for beslutningen som skal tas. I praksis kunne en slik ordning tilpasses vårt beslutningssystem ved at MD og OED i fellesskap utarbeidet Stortingsproposisjonen for det aktuelle vassdrag.

LITTERATUR

- (1) *Trampe Kindt-utvalget*. Effektivisering av konsesjonsbehandlingen i vassdragsreguleringssaker. Avgitt til Hovedstyret i NVE. April 1983.
- (2) *Miljøverndepartementet*: Konsekvensanalyser ved vassdragsreguleringer. Prosjekt om faglig og administrativ samordning innen MD's ansvarsområde. August 1982.
- (3) *Det nasjonale kontaktutvalg for vassdragsreguleringer*. K-prosjektet. Beskrivelse og vurdering av naturfaglige forhold ved planlegging av kraftutbygging. Kari S. Halvorsen. Juli 1983.

- (4) *St. prp. nr. 130* (1981—82). Om kraftdekkingen i 1980-årene og forholdet til Samlet plan for vassdrag. Olje- og energidepartementet, Mai 1982.
- (5) *Wangen, Gulbrand*. Vassdragsplanlegging etter vassdragsreguleringsloven. En studie av 10 konsesjonssaker etter 1970. Framdriftsrapport 1. Institutt for vassbygging. Mars 1983.
- (6) *NTNF's utvalg for miljøvirkninger av vassdragsutbygging*. Innstilling fra Styringsutvalget. Juli 1983.
- (7) *Alta-dommen*. Utskrift av rettsforhandlinger for Høyesterett 26/2 1982. Utgitt av Norges Naturvernforbund.
- (8) *Vassdragsdirektoratet*. Rundskriv 39. Kontaktgruppe til koordinering av vassdragsundersøkelser. Juni 1975.
- (9) *Hovedstyret, NVE*. Effektivisering av konsesjonsbehandlingen i vassdragsreguleringssaker. August 1983.
- (10) *Ministry of Energy, Mines and Petroleum Resources*. Guide to the Energy Project Review Process, British Columbia, Canada 1982.
- (11) *Statskraftverkene*. Kobbeltbyggingen. Virkninger. April 1979.
- (12) *NOU 1982: 18*. Norges vassdrags- og elektrisitetstjenestens organisasjon. Innstilling avgitt til Olje- og Energidepartementet. Juni 1982.
- (13) *Wangen, Gulbrand*. En studie av vannbruksplanlegging og konsekvensanalyser i Canada og USA. Reiserapport og bibliografi. Institutt for vassbygging. Oktober 1983.