



Olje- og energidepartementet
ATTN: Ingvild Ånestad, seniorrådgiver
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Bergen, 17.03.2020

FNF Hordaland er et samarbeidsforum for natur- og friluftsansjasjoner i Hordaland, som arbeider for å ta vare på natur- og friluftsansjessene i fylket. Per i dag er det 10 ansjasjoner tilsluttet FNF Hordaland: Bergen og Hordaland Turlag (DNT), Naturvernforbundet Hordaland, Norges Jeger- og Fiskerforbund Hordaland, Bergen og Omland Friluftsråd, Norsk Ornitologisk Forening Hordaland fylkeslag, Hordaland fylkeskystlag, Norsk Botanisk Forening Vestlandsavdelingen, Syklistenes Landsforening Bergen og omegn, Voss Utferdslag (DNT) og Voss Kajakklubb. Sammen representerer ansjasjonene rundt 39.000 medlemmer i fylket.

Dette innspillet sendes i samråd med Bergen og Hordaland Turlag, Norges Jeger- og Fiskerforbund – Hordaland, Norsk Ornitologisk Forening avd. Hordaland og Naturvernforbundet Hordaland.

Høringssvar til endringer i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova (administrative reaksjoner og sanksjoner)

Vi ønsker å komme med innspill til departementets forslag om ny energilov § 10-2, og vil foreslå at det legges til et nytt tredje ledd for tilbakekall eller omgjøring med hensyn til uforutsette virkninger for miljø og naturmangfold, eller i tilfeller hvor det fremkommer ny kunnskap om vesentlige virkninger for miljø og naturmangfold.



FORUM FOR
NATUR OG FRILUFTSLIV
HORDALAND

Tverrgt. 4, 5017 Bergen

Hordaland@fnf-nett.no / 40 49 70 74
www.fnf-nett.no/hordaland
Org. nr.: 918 407 855

Vi viser til høringsnotat om «Endringer i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova (administrative reaksjoner og sanksjoner)», 13. januar 2020 (OED. Ref. 20/63-). Hovedformålet med høringsnotatet er en gjennomgang av bestemmelsene om sanksjoner og reaksjoner i de nevnte lovene. Bakgrunnen for høringsnotatet, 13. januar 2020, er de nye bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX til XI om administrative reaksjoner mv. som ble vedtatt i 2016.ⁱ I Prop. 62 L (2015-2016) blir det gitt anbefalinger og føringer for hvordan slike bestemmelser bør utformes.ⁱⁱ Proposisjonen følger opp anbefalingene fra Sanksjonsutvalget, NOU 2003:15.

Vi ønsker å komme med innspill til departementets forslag om ny energilov § 10-2, og vil foreslå at det legges til et nytt tredje ledd for tilbakekall eller omgjøring med hensyn til uforutsette virkninger for miljø og naturmangfold, eller i tilfeller hvor det fremkommer ny kunnskap om vesentlige virkninger for miljø og naturmangfold.

Vi er kjent med at olje- og energidepartementet er i gang med en prosess hvor konsesjonssystemet for landbasert vindkraft er oppe til revisjon. Regjeringen meddelte 17. oktober 2019 at de vil gå gjennom konsesjonsprosessen med sikte på å forbedre og stramme inn dagens praksis. Departementet har også varslet, 11. mars 2020, at de vil legge frem en melding for Stortinget om konsesjonssystemet for vindkraft framover. Det skal blant annet vurderes hvordan natur- og miljøhensyn bedre kan håndteres i vindkraftsaker. Høringsnotatet som olje- og energidepartementet har sendt ut 13. januar 2020 (ref. 20/63) berører også den pågående prosessen med å forbedre og stramme inn dagens praksis med hensyn til konsesjonssystemet for landbasert vindkraft. Vi ønsker derfor å komme med noen forslag til arbeidet med de foreslåtte endringene som berører energiloven.

I Prop. 62 L (2015-2016) er det trukket et skille mellom «administrative sanksjoner» og «andre forvaltningstiltak». Tilbakekall som ikke regnes som straff, faller inn under kategorien «andre forvaltningstiltak».ⁱⁱⁱ Justisdepartementet skriver i proposisjonen at det bør «i særlovgivningen skilles tilstrekkelig tydelig mellom administrative rettighetstap som utgjør straff etter EMK og dermed administrativ sanksjon, og andre tilbakekall av offentlige tillatelser».^{iv} I forarbeidene til utformingen av forvaltningsloven § 45 blir det understreket at «Definisjonen bidrar til å synliggjøre at det må trekkes en grense mot tilbakekall av offentlige tillatelser som ikke er straff etter EMK», og «Det finnes en rekke slike former for tilbakekall i norsk rett som ikke er straff etter EMK». I Sanksjonsutvalgets drøfting av skillet mellom rettighetstap som sanksjon og tilbakekall skrives det: «Tilbakekall skjer i praksis ofte også ved at forvaltningen bruker sin (lovfestede eller ulovfestede) rett til å omgjøre det tidligere vedtak om å gi tillatelsen».

I høringsnotatet 13. januar 2020 fra departementet drøftes tilbakekall. Departementet foreslår her å flytte dagens bestemmelse i energiloven § 10-3 fjerde ledd til den «tomme» paragrafen § 10-2. Samtidig foreslås det endringer i utformingen av bestemmelsen slik at det går klart frem at også «annen tillatelse», f.eks. godkjenning av MTA og detaljplan, faller inn under ordlyden. Hensikten er å skille mellom sanksjoner og omgjøringsbestemmelser. I høringsnotatet blir det vist til at det er «et grunnleggende skille» mellom administrativt rettighetstap på den ene siden og tilbakekall av offentlige tillatelse som ikke har karakter av å være en sanksjon på den andre siden.



Bestemmelse i dagens energilov § 10-3 fjerde ledd fastsetter på hvilke vilkår en konsesjon kan trekkes tilbake. Kunne olje- og energidepartementet i forberedelsen av proposisjonen i samband med dette lovendringsforslaget ha drøftet rekkevidden av vilkårene «uriktige opplysninger» og «ufullstendige opplysninger» i forhold til miljø og naturmangfold? Tilbakekall av konsesjon regnes som et svært inngripende virkemiddel. I juridisk teori er det antatt at dersom konsesjonssøker har holdt tilbake opplysninger eller gitt uriktig informasjon vil dette kunne danne grunnlag for å trekke en konsesjon tilbake, enn for tilfeller hvor konsesjonssøker ikke kan klandres for å ha gitt enten «uriktige opplysninger» eller «ufullstendige opplysninger». Det er heller ikke mange tilfeller i forvaltningspraksis hvor denne bestemmelsen har blitt anvendt. I praksis er terskelen høy for å tilbakekalle en tillatelse eller eventuelt omgjøre en konsesjon. I dette tilfelle vil også vurdering av forvaltningsloven § 41 og den ulovfestede ugyldighetslæren være relevant i tolkningen av rekkevidden til energiloven § 10-3.

Forarbeidene til energiloven angir bakgrunnen for utformingen av bestemmelsen i energiloven § 10-3 fjerde ledd. I Ot. prp. nr. 43 (1989-90), s. 96, blir det vist til at «4. ledd svarer til lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom av 31. mai 1974 § 23, 2. ledd. Bestemmelsen inneholder regel om at konsesjonen kan trekkes tilbake dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning eller konsesjonæren overtrer fastsatte vilkår». Bestemmelsen som var modell for utformingen av energiloven § 10-3 fjerde ledd går i dag frem av konsesjonsloven § 16 om «overtredelse av konsesjonsvilkår».

En annen situasjon som ikke synes å være tilstrekkelig fanget opp av energiloven er «uforutsette virkninger» på miljø og naturmangfold, eller «ny kunnskap om virkninger» for miljø og naturmangfold ikke er fanget opp. Det vil derfor være naturlig å ta opp adgangen til tilbakekall av tillatelser, slik at det blir et klart rettsgrunnlag for denne situasjonen i de tilfeller f.eks. et vindkraftanlegg ikke er realisert. En slik adgang vil også være innenfor de hensyn som energiloven skal ivareta i formålsparagrafen, jf. energiloven § 1-2.

Vi foreslår at det legges til et tredje ledd i departementets forslag til energiloven § 10-2 slik at det kommer inn en eksplisitt bestemmelse gjeldende tilbakekall med hensyn til uforutsette virkninger for naturmangfold og miljø, eller hvor det foreligger ny kunnskap om virkninger for miljø og naturmangfold som ikke var kjent på det tidspunktet tillatelsen ble gitt. Omgjøringsadgangen etter de hensyn som naturmangfoldloven skal ivareta er drøftet i Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) «Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)». I proposisjonen, s. 109, blir omgjøring av tillatelser drøftet. Klima- og miljødepartementet påpekte her at de var «kommet til at det bør være den enkelte lov som tar stilling til hvorvidt det er behov for eller ønskelig med en omgjøringsadgang av tillatelser, helt uavhengig av om det er fastsatt miljøkvalitetsmål eller ikke». En drøfting av den spesielle bestemmelsen i energiloven § 10-2 om tilbaketrekking av tillatelse i lys av Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) vil derfor være på sin plass.

Klima- og miljødepartementets hadde også en interessant betraktning i forhold til hvordan de tverrsektorielle bestemmelsene i naturmangfoldloven skal forstås: «For øvrig vil både særskilte omgjøringsbestemmelser og omgjøringsadgangen etter alminnelig forvaltningsrett bl.a. måtte tolkes i lys av naturmangfoldlovens bestemmelser, f.eks. målene i §§ 4 og 5 eller kvalitetsnormer for naturmangfoldet fastsatt med hjemmel i § 13. At slike mål ikke nåes, vil ofte være viktige samfunnshensyn som kan trekke i retning av omgjøring».



Vi vil her trekke fram bestemmelsen i akvakulturloven § 9, som gir adgang til å kunne trekke tilbake en akvakulturtillatelse «*dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til miljøet*». Utgangspunktet her er at loven skal sikre «*en mulighet for å utvikle nye krav og virkemidler for å sikre miljøet*».^v Bestemmelsen åpner for at det kan tas bort vilkår og knyttes nye vilkår til tillatelsen. En fullstendig tilbaketrekking av tillatelsen skal benyttes med varsomhet, men er mulig dersom det foreligger særskilte omstendigheter som påkrever dette for å ivareta for eksempel økologiske funksjoner, særskilte arter eller habitater.

Vi viser også til adgangen i forurensningsloven § 18 hvor en på nærmere gitte vilkår om nødvendig kan kalle en tillatelse tilbake. Energiloven bør derfor ha en tilsvarende sikkerhetsventil for å ivareta hensynet til uforutsette virkninger for miljø og naturmangfold, f.eks. ved konsesjoner, som gi adgang til å trekke tilbake en konsesjon eller endre rammene for konsesjonen med hensyn til miljø og naturmangfold. Rettsgrunnlaget for tilbakekall på dette grunnlag i særlige tilfeller vil også bedre ivareta hensynene til en helhetlig og bærekraftig arealforvaltning. Det vil også sikre en høyere grad av sameksistens med andre arealinteresser, hensynet til nasjonale miljømål, internasjonale forpliktelser som er gjennomført i norsk rett, hensynet til naturmangfoldet, hensynet til samfunnsinteresser og miljø.

Vi vil derfor foreslå at departementets forslag til ny energilov § 10-2 får et tredje ledd med ordlyd:

«Dersom det fremkommer ny kunnskap om virkninger for naturmangfold og miljø av vesentlig betydning og som ikke var kjent da konsesjonen ble gitt, så kan departementet trekke tilbake en konsesjon helt eller endre rammene for konsesjonen. Det skal legges vekt på at skaden eller ulempen er vesentlig større eller annerledes enn ventet da konsesjonen ble gitt».

Vennlig hilsen

Forum for natur og friluftsliv Hordaland

Ørjan Sælensminde
Fylkeskoordinator FNF Hordaland

Nicolas Rodriguez
Naturvernansvarlig Bergen og Hordaland Turlag

Kopi:

Klima- og miljødepartementet

REFERANSER

ⁱ Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l-20152016/id2476333/>

ⁱⁱ Anbefalinger og føringer følger også av den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

ⁱⁱⁱ Prop 62 L (2015-2016) s. 23.

^{iv} Prop 62 L (2015-2016) punkt 4.3.2, 14.2.2 og 14.5.

^v Ot. prp. nr. 61 (2004-2005).



FORUM FOR
NATUR OG FRILUFTSLIV
HORDALAND

Tverrgt. 4, 5017 Bergen

Hordaland@fnf-nett.no / 40 49 70 74
www.fnf-nett.no/hordaland
Org. nr.: 918 407 855