



Loar M. Seve nar

NORGES
VASSDRAGS- OG ELEKTRISITETSVESEN
VASSDRAGSDIREKTORATET

Til Hovedstyrets medlemmer

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

Dato

Vedlegg

/82-V ØF/ks1

Høyesterettsdommen vedr. Altasaken

Erfaringer

A. Oppsummering av de viktigste fakta, påstander, imøtegåelser og bemerkninger fra Høyesterett.

a. Generelt

Påstander:

- ugyldig vedtak p.g.a. folkerettslige forpliktelser
- feil i søknaden og mangelfulle opplysninger skulle ført til avvisning av den i Vassdragsdirektoratet
- konkrete opplysninger kreves, almenkunnskap og antagelser ikke tilstrekkelig
- verneinteressene kreves utredet i sammenheng ved tverrvitenskapelige undersøkelser, ikke hver for seg
- aktuelle forhold skal omtales i søknadsdokumentet og alle vesentlige konsekvenser skal være utredet før søknaden - som skal være komplett - sendes ut
- alle alternative utbyggingsmåter skulle vært utredet hver for seg
- søknaden skulle vært tilbakesendt NVE for ny vurdering og høring da den senere ble endret vesentlig av konsesjonsmyndighetene.

Staten understreker bl.a.:

- den meget fyldige senere saksbehandling
- at konsesjonsmyndighetenes egen vurdering av utredningsplikten må aksepteres hvis denne er forsvarlig
- at utredningsplikten må sees i forhold til de vilkår som blir satt
- at det gjelder en § 8-vurdering.

Høyesteretts syn på saksbehandlingsreglene:

- enig med skjønnsrettens flertall om at konsesjonsvedtaket er gyldig, men i stor utstrekning ikke enig i begrunnelsen og kritikken mot konsesjonsmyndighetenes saksbehandling
- konsesjonsmyndighetene har adgang til temmelig fri skjønsmessig vurdering etter § 8
- domstolen kan ikke overprøve dette skjønn
- saken gjelder om saksbehandlingen har vært forsvarlig og om reguleringsvedtaket bygger på tilstrekkelige opplysninger og riktige faktiske forutsetninger
- saksbehandlingsreglene er vassdragsreguleringslovens §§ 4a, 5 og 6 supplert med alminnelige forvaltningsrettslige regler om bl.a. at saken skal være så godt opplyst som mulig
- § 4a nr. 1 inneholder ikke noe påbud om at det allerede ved utarbeidelsen av planene påligger plikt til å utrede nevnte almenne 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
- søknaden er første skritt og den må kunne bygge på søkerens alminnelige erfaringsmateriale og kunnskap + uttalelser i henhold til § 4a og et så fyldig materiale at det skal kunne avgis meningsfylte uttalelser
- konsesjonsmyndighetene supplerer det samlede materiale med sin ekspertise og søknad, høringsuttalelser og sakkyndige utredninger danner sluttresultatet

- er ikke enig i at virkningene for alle vesentlige interesser skal være utredet før reguleringsøknaden sendes til uttalelse
- høringsinstanser har også ansvar for å bringe fram momenter
- det må være et rimelig forhold mellom vedkommende interesse og omfanget av den utredning som bør foretas (nær sammenheng med den skjønsmessige vurdering etter § 8)
- de opplysninger som ansees nødvendige etter § 5 skal framlegges sammen med søknaden. De berørte parter skal få tilstrekkelig adgang og tid til å uttale seg. Altasaken karakteriseres nettopp ved at alle interesser på ethvert trinn nyttet sin rett til å gjøre gjeldende motforestillinger
- ingen særskilt plikt påligger søker om å utrede særskilt hvert alternativ som myndighetene bestemmer seg for. Heller ikke kreves ny høring når det er mindre vidtrekkende og det dekkes i rimelig omfang av gitte utredninger
- vanskelig å forutsi skader og deres omfang. Kvantifisering av slike skader kan ikke kreves, risikofaktorer og skadefølger skal klarlegges
- prognoser må være i orden (forsvarlige) på den tid de framlegges
- Regeringens og Stortingets senere behandling kan det ikke sees bort fra.

Høyesterett har pekt på at enkelte andre interesser, særlig de naturfaglige utenom fisket ble mangelfullt utredet eller kom for sent igang. Søknaden av 1974 fylte ikke kravene etter § 5 og det uttales at det avgjort var uheldig at en ufullstendig søknad dannet innledningen til denne meget omstridte sak. Imidlertid er det selvsagt at hele saksbehandlingen som lå til grunn for reguleringsvedtaket må danne bakgrunn for rettens vurdering.

b. De enkelte temaer

1. Reindrift og andre samiske interesser:

Høyesterett går nøye gjennom reindriftrapporten (A 11) og omtaler en god del Ressursutvalget for Finnmarksvidda og dets mandat og framholder bl.a.:

- rapporten var oversatt til samisk og det var gitt rikelig tid til uttalelse
- utredningen gir en mønstergyldig besvarelse av spørsmålene som skulle utredes
- ringvirkningene kunne etter myndighetenes syn ikke bli avgjørende og måtte bli et erstatningsspørsmål. De senere framkomne utredninger om ringvirkninger for reindrift og samisk kultur (Bjørklund, Brantenberg og Paine) er ansett for å være uten forankring i regelverket og ellers unødvendige
- fravær av samisk-etnografiske undersøkelser i magasinområdet var ikke tillagt vekt av konsesjonsmyndighetene og godtas på dette grunnlag
- kulturhistorisk registrering og brukerundersøkelse i Masiområdet kreves ikke da neddemningsområdet er lite i forhold til det store oppland
- virkningen på Ladnatjav'ri var forutsatt av konsesjonsmyndighetene å være null og den senere justering av reglementet var bare en oppfølging av denne forutsetning
- ingen feil eller mangel konstateres om klimaendringsspørsmålet vedr. Masi. Meteorologisk Institutt som det mest kompetente organ i spørsmålet ga en klar uttalelse.

2. Folkeretten

- samiske rettigheter må vike for vedtak om ekspropriasjon. Norsk suverenitetsutøvelse over området er ubegrenset og minoritetsrettighetene er ikke fornærmet ved et så begrenset inngrep.

3. Manøvreringsreglementet

Påstandene var bl.a.:

- reglementet som ble sendt ut var et intetsigende standardreglement
- vesentlig for uttalelsene at reglementet er klart.
- viktige sakkyndige uttalelser avgitt på grunnlag av søkerens utkast (is-, erosjons- og fiskerapportene)
- ingen av de senere reglementer ble forelagt de forskjellige sakkyndige

Høyesterett fastslår:

- ingen feil foreligger
- loven krever ikke at saken påny forelegges de forskjellige sakkyndige etter at konsesjonsmyndighetene har satt deres uttalelse inn i et reglement
- reglementet synes ikke uklart

4. Isforholdene (elv og fjord)

Påstandene er nokså vidtgående bl.a. om:

- issakkyndig avgir rapport uten kjennskap til det endelige manøvreringsreglement
- iskontorets anbefalinger om driftsvassføringer hviler på faglig uholdbart grunnlag
- feilvurderinger om risikoen for isproblemer høst og vår.

Staten imøtegikk dette detaljert og Høyesterett viser til statens prosedyre og sier at det ikke er framkommet noe som viser at Iskontorets vurderinger faglig sett ikke holder mål.

5. Erosjon

Høyesterett finner ingen feil i saksbehandlingen eller avgjørelsesgrunnlaget. De sakkyndiges utredningers anbefalinger er i alt vesentlig fulgt opp i manøvreringsreglementet.

6. Grunnvatn/jordbruk

Motparten innrømmet at det gjaldt en liten regulering og små virkninger.

Høyesterett påpeker at det gjaldt helt underordnede spørsmål og omfanget av utredningene måtte sees på den bakgrunn. De var ikke faglig uforvarlige.

7. Forurensning og resipientforhold

Påstanden går i hovedsak ut på:

- i september kan vassføringen bli redusert med inntil 40%
- det gjelder et nedbørfattig og sårbart område
- bare orienterende undersøkelser ble utført av NIVA

Høyesterett påpeker at

- SFT tidlig har konstatert at forurensningsproblemet var lite i Altaelva
- NIVA var senere med i møter om saken og SFT endret senere ikke syn.

8. Ferdsel/båtbruk

Påstand bl.a. om:

- øvre del av elva ligger i vegløst terreng og båt må brukes.
- båt plasser og stier ikke beskrevet
- elva er trivsels- og rekreasjonselement i lokalmiljøet.

Staten påpekte:

- bare 10% variasjon i vassføringen sommerstid
- peker på konsesjonsvilkår til beste for ferdsel både på elv og fjord
- det er holdt møter og foretatt befaringer og kommunen har uttalt seg om elva som miljøfaktor
- ytterligere utredninger var unødvendige
- Høyesterett sier bl.a.:
 - det gjelder klart marginale virkninger
 - skjønnsspørsmål hvilken måte opplysninger skal innhentes. Ikke enhver interesse som berøres må gjøres til gjenstand for egen utredning
 - legger til grunn at spørsmålet utvilsomt har fått en forsvarlig behandling under konsesjonssaken.

9. Fisket i elv og fjord

Påstandene var omfattende, men i hovedsak:

- konsekvensene skulle vært klarlagt da søknaden ble sendt ut
- DVF baserte seg på eksperimenter med driften av kraftverket, utsetting av smolt m.v. og ekstra tappeluke i dammen
- skulle vært foretatt undersøkelser over næringsforholdene for fisken: planktondrivet som hindres av dammen, bunnfaunaen som kan påvirkes av temperaturforholdene og isganger
- overtemperatur om vinteren kan bevirke klekking ca. 1 måned tidligere. Flom kan da øke yngeldødeligheten og redusere næringsdyrtilgangen
- rene laksestammer må beholdes.

Staten hevdet i det vesentlige:

- skikkelige faglige utredninger av regulerings virkninger for fisket etter dettes betydning må kreves. Disse er utført (faktarapport m.v. A 13 II og A 45)
- viten man hadde fra før skulle suppleres. Magnus Berg hadde arbeidet med Altavassdraget siden 1947
- skadene ble ikke kvantifisert, en gjorde rede for risikofaktorene hvilket er det vanlige
- følgende av endringer i vintertemperatur og muligheter for kompensasjon ved utsetting av smolt m.v. er rene forskningsoppgaver som ikke kunne forlanges gjennomført
- en stod overfor meget kompliserte forhold. En undersøkelse over hele næringskjeden ville kreve en meget stor stab av fagfolk for hvert vassdrag over mange år
- DVF klargjorde sitt syn
- de berørte interesser krevde ikke nye undersøkelser i høringsrunden
- Stortinget konkluderte med at slike var unødvendig.

Høyesterett innleder med å si at det her måtte foretas forsvarlig faglige utredninger over regulerings skadevirkninger og at det idag stilles strengere krav. Det var dengang ikke foretatt slike fiskeribiologiske undersøkelser som de ankende parter krever slik at det ikke var snakk om standardundersøkelser. Dog konstaterer

Høyesterett med forbauselse at det var foretatt mer omfattende undersøkelser andre steder. Forøvrig pøngteres:

- faglig kontroversielle spørsmål hvor det fremdeles råder stor usikkerhet
- det kreves etter loven ikke grunnforskning og ikke tallfesting av skader og ulemper
- næringsundersøkelser vil være tidkrevende og kompliserte og det er et ressurspørsmål hvor omfattende de bør være i det enkelte tilfelle
- Alta Laksefiskeinteressentskap engasjerte også selv betydelig ekspertise - også NNF - uten å konkretisere som nå manglende.

10. Fisket i Altafjorden ble sett på som marginale interesser uten betydning for konsesjonsvedtaket.

11. Naturfaglige interesser forøvrig omfatter zoologiske, botaniske, geologiske, geomorfologiske interesser og alminnelige landskapsmessige verdier.

Påstandene var bl.a.:

- mangler et koordinert tverrfaglig utredningsarbeid
- Verneplan I, verneinteresser og naturvernloven av 19.06.70 § 1 påberopes
- NVE presset Miljøverndepartementets plan om utredningsarbeid til kraftig beskjering under en trusel om kraftmangel som ikke var reell
- alminnelige antagelser kan ikke erstatte faglige utredninger
- funn av "Masimjelt" i et område som kan ventes å bli berørt av reguleringen.

Staten påpekte bl.a.:

- ytterst begrenset inngrep i kraftverkssammenheng
- kraftmangelpåstanden var reell 21.05.75 og først 02.10.75 ble planen for Alta forskjøvet

- Miljøverndepartementets ønske om undersøkelser i brev av 06.03.75 er en sammenfatning av forskjellige ønsker fra vitenskapelige institusjoner og ikke et selvstendig ønske fra MD's side. Dette kom først 24.04.75
- utredningsplikt for uberørt natur (canyon) foreligger ikke. Det unndrar seg objektive kriterier
- det er vanlig med vegetasjonkartlegging. I lys av Gjærevolls vitnegrov betyr det lite at slik kartlegging ikke var utført her
- de utarbeidede rapporter over dyrelivet (A 20 og A 40) hadde praktisk nytte. Det gjelder usikre forhold
- Stortinget fant grunnlaget tilstrekkelig.

Høyesterett har bl.a. uttalt:

- naturfaglige interesser trengs ikke bli utredet på planstadiet (§§ 5 og 6 gjelder både om bredde og grundighet i utredningsarbeidet)
- MD's krav til undersøkelser framkom 24.04.75 og er ikke resultat av tidspress
- Jesjav'ri var da ikke tatt ut av planen
- våren 1975 kunne det ikke påberopes nødssituasjon p.g.a. kraftmangel
- skikkelige undersøkelser kunne ikke utføres som hastverksarbeid
- det foreligger saksbehandlingsfeil for flere av disse verneverdier og Statskraftverkene skulle ha sørget for å få utredningsarbeidet igangsatt sommeren 1974
- ingen utredninger om botaniske verneverdier foreligger, men dette har mindre betydning p.g.a. Gjærevolls vitnegrov
- utredningene over dyrelivet (A 20 og A 40) er ufullstendige henholdsvis hastverksarbeid og myndighetene har fått en uriktig oppfatning av rikdommen i dyrelivet i reguleringsområdet. Det står dog ubesvart om reguleringen vil medføre skader og ulemper av betydning for dyrelivet
- manglene ved botanikk- og dyrelivsgranskningene kan vanskelig ha hatt betydning for konsesjonsvedtaket
- ingen nedvurdering av temaene, men en konstatering av deres relative betydning hvor bl.a. reguleringen berører et i denne sammenheng lite område

- Stortinget har dessuten uttrykkelig tatt stilling til disse spørsmål
- landskapsmessige verdier framgikk bl.a. av Statens Friluftsråds, Statens Naturvernråds og av MD's uttalelser
- det gjelder utpregede subjektive verdier og opplysninger skaffet ved befaringer står for kritikk.

12 Kraftbehovet

Påstandene var bl.a.:

- misvisende effektberegning vinterstid. 50 MW har Røstad redusert til nærmere 30 MW mens Køber antyder 42 MW tidlig på vinteren
- Stortinget ble ikke gjort kjent med de nye landsprognoser i NVE
- Stortinget baserte seg på en for høy landsprognose
- feil i fordelene ved - og behovet for - kraften

Staten hevder bl.a.:

- liten relasjon til lovens saksbehandlingsregler
- Stortinget interesserte seg for prognosene for Finnmark og hadde det mest ajourførte materiale
- det dreier seg om teknisk regnearbeid og politiske målsettinger

Høyesterett kan ikke se det er gitt misvisende opplysninger og viser bl.a. til Købers tall.

- Stortinget var først og fremst interessert i fylkesprognosen
- NVE hadde sagt at Regeringens langtidsprogram 1978-81 ville kunne føre til lavere tall og at nye prognoser ville bli utarbeidet så snart forutsetningene var klare.

12. Alternativ kraftdekning

Høyesterett kan ikke se det er påvist feil i saksbehandling eller faktum av betydning. Det skal bare gis opplysning om andre kraftdekningsmuligheter - ingen utredning av alle mulige alternativer.

Planen om et rent elvekraftverk har ikke interesse som alternativ utbyggingsmåte.

Tilslutt sier Høyesterett:

"Skjønnsretten har på side 66 uttalt:

"Det er vanskelig for flertallet å godta en slik saksbehandling hos offentlige myndigheter som i denne sak." Under avsnittene VII - XII har jeg konkret tatt stilling til saksbehandlingen og avgjørelsesgrunnlaget for de mange interesser som hevdes å ville bli berørt av reguleringen. Som fremstillingen viser, er jeg ikke enig i skjønnsrettens sterke kritikk."

B. Vassdragsdirektoratets foreløpige kommentarer

Vassdragsdirektoratet er tilfreds med utfallet av dommen og med premisene for den. Dommen er en gjennomgang gjennom nærmest alle sider av konsesjonsbehandlingen basert på en konkret sak. Det ligger naturligvis en begrensning i dette for generelle slutninger som kan trekkes om den framtidige praksis for saksbehandlingen. Imidlertid inneholder også dommen i betydelig grad generell klargjøring av reguleringslovens innhold om konsesjonssaksbehandling og det er denne klargjøring en i det følgende vil prøve å konkretisere mest mulig med tanke på framtidig saksbehandling.

Noe av kjernepunktet i rettssaken har vært tidspunktet for og dybden av utredninger over skader og ulemper m.v.

1. Søknadens innhold

Retningslinjene fra Vassdragsdirektoratet (Rundskriv 36) er oppfattet som en standard som bør følges, men uten å være rettslig bindende forskrift. Bredde og dybde av opplysninger avgjøres i henhold til reguleringslovens §§ 5 og 6.

Høyesterett har sagt seg uenig i at alle vesentlige interesser skal være utredet før søknaden sendes til høring. Retten mener at søknaden i utgangspunktet må kunne bygge på søkerens alminnelige erfaringsmateriale og kunnskaper inkludert en vurdering av de

uttalelser han måtte ha fått i henhold til lovens § 4a (forhåndsmeldingsfasen). Retten sier også at de opplysninger som ansees nødvendige etter § 5 skal legges fram sammen med søknaden, og søknaden skal gi grunnlag for meningsfulle uttalelser. Det er klargjort at sakkyndige uttalelser etter § 6, pkt. 2 er et supplement som konsesjonsmyndighetene setter iverk når søknaden er mottatt og sendt til høring. Det er også grunn til å føye til her at Høyesterett mener at § 4a nr. 1 ikke inneholder noe påbud om at planleggeren allerede ved utarbeidelsen av planen for en vassdragsregulering har plikt til noen detaljert utredning av de almene interesser som er nevnt der - interesser tilknyttet vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv.

Vassdragsdirektoratet mener på denne bakgrunn at en kunngjøring av påbegynnelse av planleggingen legger et betydelig ansvar på interesserte for å gjøre oppmerksom på interesser som kan ha betydning for planleggingen. Det er søkeren som skal informeres i stor grad. Protester mot en påtenkt regulering ut fra f.eks. et mer generelt naturvern hensyn er ikke i tråd med lovbestemmelsen hvis den ikke i begrunnelsen gir relevant opplysning. Det er først og fremst faktiske opplysninger som er av interesse her. Vi mener dette også følger av en temmelig avgrenset plikt til å utrede alternativer.

Søkerens plikt til å gi kommentarer i henhold til § 5h blir da desto viktigere.

Hva mener så Høyesterett med at alle opplysninger etter § 5 skal være med ved utsendelsen mens ikke virkningene for alle vesentlige interesser kreves utredet før søknaden sendes ut.

Når dommen sees i sammenheng mener Vassdragsdirektoratet at søkeren plikter å klarlegge alle hovedsakelige fysiske endringer i vassdraget gjennom adekvate beskrivelser av vassførings/vasstansendringer i elver og magasiner, konkretisert manøvreringsreglement, oversiktskarter og plantegninger som letter forståelsen av planen og hvorledes den vil virke. Opplysninger fra søkerens side over skader og ulemper m.v. må da oppdeles i:

1. opplysninger om virkninger, deriblant skader og
2. mer skjønsmessige opplysninger over skader m.v.

De som er nevnt under pkt. 1 er først neddemming og andre direkte skadevirkninger som i og for seg er greie. Her kreves i tallmessig og beskrivende form opplysninger som søkeren har alminnelig kjennskap til og kjennskap til etter opplysninger som er gitt under 4a-fasen. Det må naturligvis kreves framlagt i oversiktlig og lett forståelig form også opplysninger som utledes av avansert viten som følger av utredningen vedr. erosjonsforhold, ispåvirkninger, rasfare m.v.

De mer skjønsmessige opplysninger nevnt som pkt. 2 bør etter Vassdragsdirektoratets mening ikke kreves i den grad støttet på ekspertutredninger som praksis er idag. Etter direktoratets mening har Høyesterett gjort følgende klart:

- a) det er konsesjonsmyndighetene som er ansvarlig for helhetsvurderingen og alle forberedelser av saken skal tjene denne
- b) høringsinstansene skal kunne gi meningsfylte uttalelser,):deres skjønn over f.eks. fiskeskader, grunnvasspåvirkninger er et viktig ledd i saksbehandlingen
- c) konsesjonsmyndighetene forlanger for sitt behov spesielle dypergående utredninger av virkningene for næringsinteresser, vitenskapelige interesser m.v. i henhold til § 6 nr. 2.
- d) utredningenes omfang skal sees i lys av den betydning temaet har i § 8-vurderingen.

Dette fører etter vår mening til at søkeren forbereder søknaden i stor grad etter eget skjønn og supplerer med spesielle fagutredninger for å få en fyldestgjørende søknad.

Vassdragsdirektoratet skal så treffe beslutning om ytterligere utredninger er nødvendig for de sentrale myndigheters behandling etter § 8 herunder også om utredninger om tverrvitenskapelige interesser. Det kan neppe være grunn til som alminnelig regel å sende disse utredninger ut til høringsinstansene. Hensikten må i tilfelle være å informere spesielt berørte.

Det er sterk grunn for å begrense detaljopplysninger etter betydningen av skaden i helhetsvurderingen. Det blir meget om å gjøre å skaffe rammer for skadecomfanget som ikke drukner i detaljer (viktig ved jord- og skogbruksskader).

Vi mener Høyesteretts dom har klargjort at utredninger over ringvirkninger ikke skal forlanges. Sosiologiske virkninger, kulturelle virkninger kan det ikke forlanges utredninger for. Vi har sett tendenser til å kreve utredninger over ringvirkninger for jordbruk og over anleggets virkninger på kommunøkonomien. Når ringvirkninger for reindriftsnæringen ikke ble forlangt analysert ser vi dette som sterk støtte for heller ikke å gå inn på slike analyser i de nevnte forhold.

Det er en betydelig klargjøring når det gjelder turist- og ferdselsinteresser samt de rent landskapsmessige endringer. Her må en kunne kreve at høringsinstansene kompletterer de opplysninger søkerens alminnelige kunnskap har frambragt. Likeledes vil spesielle landskapsformer og reguleringens innvirkning på landskapets utseende være tema for befaringer.

Høyesterett har gjort det klart at konsesjonsmyndighetenes skjønn står meget sterkt når dette er forsvarlig utøvd. En må derfor påse at alle innvendinger og krav blir kommentert med en grei begrunnelse. I dommen legges det betydelig vekt på at høringsinstansene enten har - eller ikke har - reist innvendinger mot avgjørelsesgrunnlaget i større eller mindre grad. Dette må ikke oversees i instillingen til OED.

Valg av utredningsorgan er viktig. Dette må udiskutabelt representere faglig kompetanse på høgt nivå.

I forbindelse med fiskeriundersøkelsene er det fastslått at grunnforskning ikke kreves.

Når det gjelder de vitenskapelige interesser knyttet til botanikk, dyreliv m.v. er det konstatert saksbehandlingsfeil i Altasaken.

Det er derfor grunn til å drøfte dette nærmere på generelt grunnlag. Et alminnelig inntrykk av Høyesteretts gjennomgang av saken er at det er de direkte berørte områder og skadene der som skal undersøkes og dette gjelder også de vitenskapelige interesser.

Hvorledes en praktisk skal innrette seg for å få fram det materiale som trengs for en helhetsvurdering er et forhold dommen ikke har gått inn på. Det er utvilsomt at vår praksis er mer enn grundig nok.

H. Sperstad

O. Fossheim