



RAPPORT LNR 4901-2004

**Vassdragsvern eller  
kraftutbygging –  
er Vefsna et eksempel  
hvor begge deler er mulig?**

Evaluering av "Felles planprogram"  
som del av prosjektutviklingen for  
vannkraftprosjektet Muligheter  
Helgeland i Vefsna



*Er terskelen for høy for å gå videre med en miljømessig bedre utnyttelse av norske vannkraftressurser?*

**Hovedkontor**

Postboks 173, Kjelsås  
0411 Oslo  
Telefon (47) 22 18 51 00  
Telefax (47) 22 18 52 00  
Internet: www.niva.no

**Sørlandsavdelingen**

Televeien 3  
4879 Grimstad  
Telefon (47) 37 29 50 55  
Telefax (47) 37 04 45 13

**Østlandsavdelingen**

Sandvikaveien 41  
2312 Ottestad  
Telefon (47) 62 57 64 00  
Telefax (47) 62 57 66 53

**Vestlandsavdelingen**

Nordnesboder 5  
5005 Bergen  
Telefon (47) 55 30 22 50  
Telefax (47) 55 30 22 51

**Akvaplan-niva**

9296 Tromsø  
Telefon (47) 77 75 03 00  
Telefax (47) 77 75 03 01

Tittel Vassdragsvern eller kraftutbygging – er Vefsna et eksempel hvor begge deler er mulig? Evaluering av ”Felles planprogram” som del av prosjektutviklingen for vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland i Vefsna.	Løpenr. (for bestilling) 4901-2004	Dato 11. november 2004
	Prosjektnr. Undernr. 0-24007	Sider Pris 73
Forfatter(e) Thaulow, Haakon, NIVA Arge, Njål, AS Civitas Selvig, Eivind, AS Civitas	Fagområde Integrert vannforvaltning	
	Geografisk område Nordland	
Oppdragsgiver(e) EBL Kompetanse AS		Oppdragsreferanse 02/047-5 M2.1.01-02/bb
Sammendrag Prosess og innhold av ”Felles planprogram” (FP) er evaluert som en del av prosjektutviklingen for vannkraftprosjektet ”Muligheter Helgeland” i Vefsna. FP ble bl.a. igangsatt på bakgrunn av at NVE i januar 2003 innstilte på at Vefsna ikke skulle vernes i forbindelse med arbeidet med supplering av verneplanen for vassdrag og at Oed sa seg interessert i å trekke FP inn i arbeidet med proposisjonen om verneplanen. Evalueringen går frem til Regjeringens fremlegg av supplering av verneplanen i juni 2004 hvor det ble foreslått at Vefsna ikke skulle vernes nå. Evalueringen omfatter miljøfaglige vurderinger, lokale og sentrale prosesser rundt FP. <u>Miljøfaglige</u> vurderinger er tilfredsstillende utført; enkelte mangler er påpekt og anbefales ivaretatt under evt. konsesjonsbehandling. <u>Lokale prosesser</u> , (evaluert av Nordlandsforskning) har gitt gode muligheter for innspill, gitt betydelig tilfang av ny kunnskap og bidratt til å redusere konfliktnivået, selv om vernetilhengerne valgte ikke å delta i prosessen. <u>Sentrale prosesser</u> konkluderer med at FRP har hatt avgjørende betydning for at Vefsna ikke er foreslått vernet nå. Det er positive holdninger til FP generelt; den har bidratt til en mer åpen og strukturert prosess og har overføringsverdi til andre saksområder. FP har ikke belyst de nasjonale verneverdier i Vefsna. Det er gitt generelle anbefalinger om vannkraftforvaltning: verneplanene bør gjennomgås på nytt sammen med en oversikt over gjenværende vannkraftressurser. En omlegging og oppmykning av regimet for vannkraftforvaltning vil kunne gi både bedre miljø og mer kraft; en potensiell ”vinn-vinn” både for miljø og kraftproduksjon. Det anbefales bl.a. på se behovet for å rydde opp i gamle ”harde” reguleringer i sammenheng med nye utbyggingsmuligheter. Vefsna er godt egnet for å illustrere nasjonale problemstillinger i vannkraftforvaltningen.		
Fire norske emneord 1. Vannkraftutbygging 2. Vannressursforvaltning 3. Konsekvensanalyser 4. Evaluering av planprosesser	Fire engelske emneord 1. Hydropower Development 2. Water Resources Management 3. Environmental Impact Statement 4. Planning Process Preview	



Haakon Thaulow  
Prosjektleder



Nils Roar Sælthun  
Forskningsdirektør

ISBN 82-577-4589-8



## Forord

Norges forskningsråd og Energibedriftenes Landsforening v/EBL Kompetanse engasjerte i 2002 AS Civitas i samarbeid med Nordlandsforskning til å gjennomføre en evaluering av prosjektutvikling av nye vannkraftprosjekter med Statkrafts prosjektpakke "Muligheter Helgeland" (MH) i Nordland fylke som eksempel. Fase I av evalueringen gjaldt prosjektutviklingen og prosessen fram t.o.m. 2002. Evalueringen er dokumentert i rapporten "Skånsomt prosjekt i verneverdig vassdrag: Evaluering av planprosessen for Statkraftprosjekter Muligheter Helgeland i perioden 1998-2002" (Civitas, mars 2003)

Parallelt med planprosessen i MH ble Vefsna, som er det sentrale vassdraget i MH ved siden av Røssåga, foreslått vernet av arbeidsgruppa for supplering av Verneplan for vassdrag. I Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE's) innstilling av 28.01.03 om verneplanssuppleringen til Olje og energidepartementet (OED) ble imidlertid Vefsna anbefalt tatt ut av verneplanen. Det ble anbefalt at både konsekvenser av utbygging og vern burde utredes.

En av anbefalingene fra fase I av evalueringen at det burde etableres og gjennomføres et såkalt "Felles planprogram for konsekvenser av både utbygging og vern av Vefsna" der både berørte kommuner, miljøvernmyndigheter, utbyggingsinteresser og verneinteresser skulle kunne delta. "Felles planprogram" skulle bla ha til hensikt å bidra til å danne et best mulig beslutningsgrunnlag for lokale og sentrale myndigheter om vern av Vefsna eller konsesjonsbehandling av vannkraftprosjekter i vassdraget.

Med Civitas som prosjektleder ble "Felles planprogram" gjennomført med bred lokal deltakelse. OED sa seg interessert i å bygge på resultatene fra dette inn i arbeidet med stortingsmeldingen om verneplanssuppleringen. Arbeidet ble avsluttet i oktober 2003 med rapporten "Felles planprogram ----" Et sammendrag i brosjyreform ble gitt vid distribusjon.

Denne rapporten, fase II av evalueringen, omhandler prosess og innholdet av "Felles Planprogram" inkludert den videre behandling av verneplanen. Regjeringen ved OED la 11. juni 2004 frem sin innstilling for Stortinget (St.prp. nr.75 (2003- 2004) "Supplering av Verneplan for vassdrag"). Regjeringen gikk inn for at Vefsna ikke tas med i verneplanen nå, selv om det er store verneinteresser knyttet til vassdraget.

Fase II i evalueringen er utført av Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Civitas. Da Civitas var i en sentral utrederrolle for Felles planprogram, ble NIVA ansvarlig for fase II trinn for å unngå at Civitas ble ansvarlig for å evaluere eget arbeid. Prosjektleder i NIVA har vært spesialrådgiver Haakon Thaulow som var godt kjent med problemstillingene som formann i en referansegruppe for første trinn i evalueringen. I Civitas har Njål Arge og Eivind Selvig deltatt i evalueringens fase II.

Nordlandsforskning har i begge faser stått for evalueringen av den lokale delen.

Fase II som ble startet opp høsten 2003 da Felles planprogram forelå, består av 3 delprosjekter: 1) Miljøfaglige vurderinger med evaluering av det innholdsmessige i "felles planprogram" og hvordan ulike fagtemaer er belyst/utredet innenfor tilgjengelige tids- og kostnadsrammer, 2) Lokale

prosesser med evaluering av lokale prosesser omkring utarbeiding av Felles planprogram, bl.a. inklusive Civitas sin rolle som utreder og 3) Sentrale prosesser hvor sentrale prosesser omkring Felles planprogram og hvordan aktiviteten i programmet har vært brukt og oppfattet på sentralt hold.

Rapporten har to hoveddeler; A og B. Del A inneholder redegjørelse for forhistorien til evalueringen og til vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland, en kort gjennomgang av relevante nasjonale og internasjonale rammebetingelser i energipolitikken og vannforvaltningen samt en oppsummering av evalueringens fase I.

Del B inneholder gjennomgang av resultater og funn fra de tre delprosjektene, drøfting av ulike problemstillinger knyttet opp mot evalueringskriteriene og konklusjoner knyttet både til Felles planprogram og vannforvaltning – vassdragsvern og vannkraftutbygging generelt.

Evalueringsteamet vil gjerne peke på at særlig resultatet av delprosjektet "Sentrale Prosesser" har gitt resultater og grunnlag for generelle anbefalinger om vannkraftforvaltning og vassdragsvern som bør ha interesse utover problemstillingene i Vefsnassdraget.

Oslo, oktober 2004

Haakon Thaulow  
Prosjektleder, NIVA

# Innhold

<b>Forkortelser .....</b>	<b>6</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>7</b>
Bakgrunn og ansvarsforhold.....	7
Evaluerings delprosjekter og inndeling .....	7
Miljøfaglige vurderinger. Konklusjoner .....	8
Lokale prosesser. Konklusjoner .....	8
Sentrale prosesser. Konklusjoner. ....	9
Sentrale prosesser. Vurderinger og anbefalinger om vannkraftutbygging og vassdragsvern.....	10
Vefsna og Muligheter Helgeland er en god illustrasjon på nasjonale problemstillinger .....	12
<b>Del A Bakgrunn, rammebetingelser og tidligere evaluering .....</b>	<b>14</b>
<b>1 Bakgrunn og rammebetingelser for evalueringen av Felles planprogram for vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland.....</b>	<b>15</b>
1.1 Bakgrunn .....	15
1.2 Rammebetingelser for evalueringen av Felles Planprogram.....	17
1.3 Energisituasjonen i Norge og Europa .....	17
1.4 Kraftproduksjon og miljøvirkninger .....	18
1.5 Klimagasser og Kyotoavtalen .....	18
1.6 Supplering av verneplan for vassdrag.....	18
1.7 Nasjonale laksevassdrag .....	20
1.8 EUs rammedirektiv for vann .....	21
<b>2 Evalueringen av vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland .....</b>	<b>23</b>
2.1 Beskrivelse av vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland og vernestatus .....	23
2.2 Konklusjoner og anbefalinger fra Eva I.....	25
<b>3 Beskrivelse av Felles planprogram.....</b>	<b>27</b>
3.1 Etableringen av Felles planprogram .....	27
3.2 Organisering og gjennomføring av Felles planprogram .....	28
3.3 Statkrafts rolle og arbeid i forbindelse med FP og videre planlegging av MH. ....	29
3.4 Behandling av Felles planprogram.....	29
<b>Del B Resultater, drøfting og konklusjoner .....</b>	<b>31</b>
<b>4 Evalueringen fase II – Evalueringskriterier og praktisk gjennomføring .....</b>	<b>32</b>
4.1 Evalueringskriterier .....	32
4.2 Ansvar og delprosjekter i Eva II.....	33
<b>5 Evaluering av det miljøfaglige innhold i FP .....</b>	<b>34</b>
5.1 Metode .....	34
5.2 Evalueringsteamets vurderinger.....	35
5.3 Resultater fra evalueringen av de miljøfaglige vurderinger i FP. ....	37
<b>6 Evaluering av de lokale prosesser i forbindelse med FP.....</b>	<b>39</b>
6.1 Metode og innfallsvinkel.....	39
6.2 Konklusjonene - lokalt.....	39
<b>7 Sentrale instansers syn på MH og FP i forhold til forvaltning av vannressurser generelt og verneplanprosessen spesielt.....</b>	<b>41</b>
7.1 Metode .....	41
7.2 Opplegg for presentasjon og vurdering av synspunktene.....	41
7.3 Planprosessen i Muligheter Helgeland (MH) inklusive Felles planprogram (FP) .....	42

7.4	Felles planprogram i MH og Verneplansutviklingen .....	50
<b>8</b>	<b>Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>53</b>
8.1	Konklusjoner og anbefalinger ut fra to innfallsvikler .....	53
8.2	Konklusjoner og anbefalinger miljøfaglige vurderinger .....	53
8.3	Evalueringsteamets kommentarer vedrørende de lokale prosesser .....	53
8.4	Konklusjoner og anbefalinger sentrale prosesser.....	55
<b>9</b>	<b>Forvaltningsregimet for vannkraftutbygging og vassdragsvern.....</b>	<b>58</b>
9.1	Hva er synet på dagens forvaltningsregime av vannressurser? .....	58
9.2	Hva er synet på konsesjonsprosessene, spesielt tidsbruken? .....	58
9.3	Vannkraft annerledes enn andre fornybare energikilder? .....	59
9.4	Utfordringer ved utvikling av ny vannkraft.....	59
9.5	Andre synspunkter .....	60
9.6	Vurderinger og anbefalinger av forvaltningsregimet for vannressurser vannkraftutbygging og vassdragsvern .....	60
9.7	Vefsna – et godt eksempel .....	64
<b>10</b>	<b>Referanseliste .....</b>	<b>66</b>
<b>11</b>	<b>Vedlegg .....</b>	<b>68</b>
11.1	Intervjuguide.....	68
11.2	Liste over intervjuer .....	69
11.3	Avisartikler .....	70

## Forkortelser

FP	=	Felles planprogram
MH	=	Muligheter Helgeland
Eva I	=	Evalueringsprosjektet fase I
Eva II	=	Evalueringsprosjektet fase II
VP	=	Verneplan for vassdrag
OU	=	Opprustning og utvidelse av eldre vannkraftanlegg
KU	=	Konsekvensutredninger
MD	=	Miljøverndepartementet
OED	=	Olje- og energidepartementet
SRN	=	Samarbeidsrådet for naturvernsaker
NVE	=	Norges vassdrags- og energidirektorat
DN	=	Direktoratet for naturforvaltning
LVK	=	Landsforeningen for vannkraftkommuner
PBL	=	Plan-og bygningsloven
RPR	=	Rikspolitiske retningslinjer
RPR-VV	=	Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag
SP	=	Samla Plan
MVA	=	Fylkesmannens miljøvernavdeling





## Sammendrag

### Bakgrunn og ansvarsforhold

Norges forskningsråd og Energibedriftenes Landsforening v/EBL Kompetanse engasjerte i 2002 AS Civitas i samarbeid med Nordlandsforskning til å gjennomføre en evaluering av prosjektutvikling fram til 2002 av nye vannkraftprosjekter med Statkrafts prosjektpakke "Muligheter Helgeland" (MH).

Parallellt med planprosessen i MH, ble det arbeidet med suppleringen av verneplanen for vassdrag. I NVE's innstilling av 28.01.03 om verneplanssuppleringen til Olje og energidepartementet (OED), ble Vefsna anbefalt tatt ut av verneplanen. Det ble anbefalt at både konsekvenser av utbygging og vern burde utredes.

Etter anbefalingene fra fase I av evalueringen ble det gjennomført et såkalt "Felles planprogram for konsekvenser av både utbygging og vern av Vefsna"(FP) med Civitas som prosjektleder. OED sa seg interessert i å bygge på resultatene fra dette inn i arbeidet med stortingsmeldingen om verneplanssuppleringen. Arbeidet med FP ble avsluttet i oktober 2003.

Denne rapporten, fase II av evalueringen, omhandler prosess og innholdet av FP inkludert den videre behandling av verneplanen. Regjeringen ved OED la 11. juni 2004 frem sin innstilling for Stortinget (St.prp. nr.75 (2003- 2004) "Supplering av Verneplan for vassdrag". Regjeringen gikk inn for at Vefsna ikke skulle tas med i verneplanen nå.

Fase II er utført av Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Civitas. NIVA er ansvarlig for fase II for å unngå at Civitas ble ansvarlig for å evaluere eget arbeid. Nordlandsforskning har i begge faser stått for evalueringen av den lokale delen.

### Evalueringens delprosjekter og inndeling

Fase II ble startet opp høsten 2003 da FP forelå og består av 3 delprosjekter: 1) Miljøfaglige vurderinger med evaluering av det innholdsmessige i FP og hvordan ulike fagtemaer er utredet , 2) Lokale prosesser med evaluering av lokale prosesser omkring utarbeiding av FP bl.a. inklusive Civitas sin rolle som utreder og 3) Sentrale prosesser omkring FP og hvordan aktiviteten i FP har vært brukt og oppfattet på sentralt hold.

Rapporten har to hoveddeler. Del A inneholder redegjørelse for forhistorien til evalueringen og til vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland, en kort gjennomgang av relevante nasjonale og internasjonale rammebetingelser i energipolitikken og vannforvaltningen samt en oppsummering av evalueringens fase I.

Del B inneholder gjennomgang av resultater og funn fra de tre delprosjektene, drøfting av ulike problemstillinger knyttet opp mot evalueringskriteriene og konklusjoner knyttet både til Felles planprogram og vannforvaltning – vassdragsvern og vannkraftutbygging generelt.

## Miljøfaglige vurderinger. Konklusjoner

Evaluering av det miljøfaglige arbeidet i FP har skjedd i to trinn:

- 1 Fagekspertene innen de enkelte utredningstemaene har gjennomgått delutredninger som inngår som underlag i FP.
- 2 Samlet vurdering av hvordan de faglige utredningenes konklusjoner og anbefalinger, funn, er reflektert i hovedrapporten og i populærversjonen. Foretatt av evalueringsteamet.

FP har behandlet 6 av de 10 temaene godt eller meget godt mens 4 tema har klare mangler som det er anbefales å ta fatt i ved en eventuell senere konsesjonsbehandling.

Evalueringsteamets syn er at FP ut fra rammebetingelsene for arbeidet, rimelig godt har beskrevet konsekvensene av de foreliggende vannkraftutbyggingsplaner. Det er dog et viktig unntak og en mangel at de overordnede nasjonale verneaspekter ikke har vært tema.

## Lokale prosesser. Konklusjoner

### ***FP har gitt et tilfredsstillende nøytralt kunnskapsgrunnlag lokalt***

Målsettingen i FP om at arbeidet skulle være verdinøytralt, gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å velge mellom vern, utbygging eller videreføring av dagens situasjon uten å konkludere mht. alternativ, er svært langt på vei nådd.

Forutsetningen om at alle interesseparter skulle gis mulighet til å gi innspill og til å få informasjon gjennom utredningsprosessen er også langt på vei oppnådd.

FP har vært svært vellykket når det gjelder å fremskaffe relativt solid, ny kunnskap på kort tid. Utredningene har bidratt til å løfte kunnskapsnivået i debatten, og til at en del nye kunnskaper i noen grad har endret den lokale samtalen

FP har imidlertid, som ventet, i liten grad bidratt til å skape betydelige endringer i standpunkt til vern/ikke vern blant politikere og befolkning i de fire kommunene. Dette er i tråd med annen forskning som også har vist at det er vanskelig å påvirke holdninger med informasjon eller løse interessekonflikter ved hjelp av kunnskap.

### ***Utbyggingsmotstanderne valgte ikke å delta i FP***

Kunnskapen som er frambrakt gjennom KU har dels vært benyttet instrumentelt for å avklare virkninger og dels strategisk for å underbygge egne synspunkter. FP som utredning har ikke konkludert med hensyn til valg av alternativ, men aktørene har gjort det.

Ved oppstarten av FP ble det fra styringsgruppas og konsulentens side gjort seriøse forsøk på å få representanter for organisasjonen Vern Vefsna med i arbeidet, men dette tilbudet ble avslått.

Felles Planprogram med "felles" som uttrykk for at alle parter skulle delta i å belyse vern vs. utbygging, har ikke svart til forventningene.

Felles utredning av et bredt spekter av alternativer med deltakelse fra alle parter har klare begrensninger når de innebygde motsetningene er for store, og ikke minst når disse motsetningene også har rikspolitiske føringer og interesser.

## **Sentrale prosesser. Konklusjoner.**

### ***MH og FP har hatt avgjørende betydning for at Vefsna ikke foreslås vernet av Regjeringen.***

Evalueringsteamet er av den oppfatning at uten Statkrafts arbeide med MH, ville NVE innstilt overfor OED på at Vefsna skulle vernes. Uten kommunenes arbeid med FP og politiske vedtak ville OED ha innstilt overfor Stortinget på at Vefsna skulle vernes.

Kvaliteten på arbeidet og forslagene i MH har vært av betydning for NVEs innstilling. For OEDs synes det betydelige lokale engasjementet rundt FP og et generelt inntrykk av at det er gjennomført en solid utredning å ha hatt avgjørende betydning fremfor selve innholdet i FP, dets kvalitet og fakta.

Saksfeltet vannkraftutbygging-vassdragsvern er sterkt politisert med sterke islett av "hestehandel". Saker avgjøres som resultat av politisk dragkamp mellom sentrale og lokale myndigheter og mellom myndigheter og interesseorganisasjoner. Faglige beskrivelser av utbyggingsalternativer og konsekvenser for verneverdier synes å være mindre relevante for de politiske prosesser.

### ***FP har gjort planprosessen mer åpen og strukturert***

Statkraft har på bakgrunn av den første evalueringen innsett at prosessene rundt MH har vært for lukket. Ved bl.a å legge informasjon tilgjengelig på internet, etablere samarbeid med kommunene, etablere tidsplaner, referansegrupper og folkemøter m.v. har prosessene har blitt opplevd som mer åpne og strukturerte.

Statkraft har i løpet av det siste året også markert en tydeligere holdning i forhold til ulike konsekvenser av vannkraftutbygging, herunder også dens fortrinn framfor andre energikilder. Dette er gjort blant annet gjennom innlegg i dagspressen i forbindelse med MH og Verneplan for vassdrag.

### ***Positive holdninger til FP, både til innhold og prosess***

Det er, med unntak fra miljøorganisasjonene som valgte ikke å involvere seg, en gjennomgående positiv holdning til FP; at den ble gjennomført, måten den ble gjennomført på og til resultatene. Rapportering, herunder særlig brosjyren får god attest. Det vurderes som en fordel at opplysninger kommer frem så tidlig som mulig i en planprosess.

Evalueringen viser at det er usikkerhet om konsekvensvurderingene i FP på et relativt tidlig stadium i prosjektutviklingen har hatt det rette detaljeringsnivået. Selv om konsekvenstemaene er ulikt og delvis ufullstendig behandlet i forhold til en eventuell senere konsesjonsbehandling, så gir FP et godt inntrykk og det er evalueringsteamets oppfatning at FP har lagt seg på et tilstrekkelig detaljeringsnivå i forhold til hensikten med arbeidet.

### ***FP har overføringsverdi til andre vannkraftprosjekter og saksområder***

Framgangsmåten i FP følger opp intensjonene i IEAs anbefalinger om hvordan moderne vannkraftplanlegging bør drives. Framgangsmåten kan med fordel nyttes på andre vannkraftprosjekter og på tilsvarende komplekse problemstillinger som vindkraft, kraftlinjer, avfallsforbrenning m.m.

Selve begrepet Felles planprogram bør imidlertid erstattes med noe annet, for eksempel "prosjektutvikling med konsekvensvurderinger". I konfliktfylte saker vil planprosessen bare være "felles" for de som finner det formålstjenlig å arbeide innenfor "systemet". Det vil også bare være i dialog og forhandlinger

med disse at man kan nå en konsensus, slik IEAs anbefaler at man skal sikte mot.

I mindre konfliktfylte saker vil man kunne få med alle, men da vil man i høyden kunne bli enig om prosedyren, ikke innholdet av vurderingene. Man kan ikke forvente at folk med ulike syn og verdioppfatninger vil kunne enes om sluttresultatet. Begrepet "planprogram" som er anvendt, peker da også først og fremst mot prosedyre og framgangsmåte.

### ***Fleksibilitet viktigere enn forutsigbarhet i FP***

Evalueringsteamet er av den oppfatning at hensynet til fleksibilitet, dvs. å kunne påvirke utformingen av prosjektet på et tidlig tidspunkt, må tillegges stor vekt. Hensynet til forutsigbarhet vil likevel bli vektlagt senere i planprosessen når man kommer til stadiet med KU og konsesjonssøknad.

### ***FP har ikke belyst de nasjonale verneverdiene***

De overordnede nasjonal og regionale verneverdier i Vefsnavassdraget er omtalt i verneplanarbeidet og det har vært et bevisst valg ikke å inkludere disse spørsmålene i FP.

Oppfordringen som lå i NVEs innstilling til OED om "å redegjøre for vassdragets samlede verneverdi" kan derfor sies ikke å være fulgt opp i FP.

## **Sentrale prosesser. Vurderinger og anbefalinger om vannkraftutbygging og vassdragsvern**

### ***Norsk vannkraftutbygging og vassdragsvern; fastlåste fronter, et resultat av mange års "kampforvaltning"***

Siden begynnelsen av 1970-tallet har utbygging av vannkraften i Norge som kjent til dels vært svært kontroversiell. Motsetningene har historiske røtter og noe forenklet kan vi si at dagens vannkraft-Norge er dels resultat av en mangeårig "kamp- eller konfrontasjonsforvaltning" mellom en "utbyggerside" og en "miljøvernside".

Utbyggersiden kan foruten utbyggerne selv sies å bestå av grunneiere og næringsorganisasjoner og deler av energiforvaltningen, mens miljøvernside er dominert av miljøorganisasjoner og deler av miljøforvaltningen. Kommunene kommer i en mellomstilling, men vil oftest være på utbyggersiden.

Når vi nå er inne i perioden for avslutning av epoken for de store vannkraftutbygginger, opplever både utbyggersiden og miljøvernside press på det som er oppnådd gjennom mange års såkalt "kampforvaltning". Og hver for seg vokter de to sidene på det som er oppnådd:

Utbyggersiden vokter og beskytter eksisterende produksjonspotensiale fra vannkraften og synes lite villig til å myke opp gamle reguleringer f.eks i forbindelse med vilkårsendringer. EUs vanddirektiv med overordnede målsettinger om mest mulig naturlig vassdrag vil medføre et press på produksjonspotensialet i eksisterende, spesielt eldre utbygginger.

Utbyggersiden har ikke lengre oppdekningsplikt og har lite kortsiktig økonomisk insitament for å bygge ut ny vannkraft. Det oppleves dessuten belastende å føre frem selv gode nye prosjekter pga. forventet konfliktnivå.

Tilsvarende vokter miljøvernside på det de har oppnådd, primært gjennom verneplanene. Miljøside synes svært lite villig til å være med på en gjennomgang av alle verneplanene selv om det faglige grunnlaget for vernet kan

være svakt (særlig i de tidlige verneplanene) og verneverdiene kan være markert forringet av andre inngrep.

Miljøsidene går inn i enkeltsaker- i tillegg til direkte sakstilknyttede argumenter,- også med generelle overordnede argumenter med blant annet utgangspunkt i Jens Stoltenbergs nyttårstale fra årsskriftet 2000-2001 og Sem-erklæringen.

I arbeidet med FP og evalueringene understrekes inntrykket av denne todelingen I Vefsna valgte miljøvernsiden å stå utenfor prosessen og argumenterte på et prinsipielt plan for vern.

Planprosessene rundt vannkraftprosjektene i Vefsna – Muligheter Helgeland og Felles planprogram representerer imidlertid et konkret og delvis vellykket forsøk på en konfliktreducerende fremgangsmåte og har i denne saken bidratt til at frontene har blitt noe myket opp.

### ***Klarere politiske føringer i vannkraftpolitikken etterlyses.***

Det hevdes fra flere at Regjering og Storting, som har ansvaret for kraftbalansen, ikke gir tilstrekkelig forutsigbare føringer for god planlegging og gode beslutningsprosesser.

Hovedproblemene i arbeidet med å få frem ny miljøakseptabel vannkraft ved OU-prosjekter eller i nye vassdrag, ligger i manglende stimulans til utbygging pga. energiloven, manglende oppdeckningsplikt, overdreven fokus på små-, mikro- og minikraftverk og belastningen for utbygger ved negativ omtale i media ved å kjøre frem nye, særlig større prosjekter.

Det savnes en mer langsiktig og forutsigbar politikk med klarere føringer fra Stortinget om hvor mye ny kraft som bør framskaffes og hvilke energibærere som skal velges.

Fra begge sider nevnes dagens store politiske interesse for små-, mini- og mikrokraftverk som et problem. Små-, mini- og mikrokraftverk kan f.eks. i sum gi mer negative miljøvirkninger i forhold til kraftutbyttet enn ett stort prosjekt.

### ***Verneplanene bør gjennomgås på nytt***

Det er 30 år siden Verneplan I ble vedtatt. Både forholdet til representativitet, (utvalg av typevassdrag), utviklingen i vassdraget og brukerinteressene i disse har endret seg. Kunnskapsgrunnlaget bør oppjusteres.

Til tross for at både NVE og flere høringsinstanser i forbindelse med behandlingen av verneplan for vassdrag tok til orde for en ny gjennomgang av verneplanen, diskuteres overhodet ikke forslaget om slik ny gjennomgang verneplanproposisjonen. Dette mener evalueringsteamet er påfallende.

Evalueringsteamet påpeker det prinsipielt betenkelige i at verneplanene i er blitt en beskyttelse mot en spesiell aktivitet som skaper inngrep (vannkraftutbygging) og ikke er mer målrettet for å verne om vassdragsverdiene. Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (RPR-VV) har tilkommet i etterkant og er et forsøk på bøyte på denne mangelen.

Evalueringsteamet anbefaler at det foretas en bred gjennomgang av verneplanene som omfatter det faglig grunnlag, verneverdiene, typevassdragsproblematikken og verneplanene (inkl. RPR-VV) som styringsinstrument i vassdragsforvaltningen; herunder forholdet til de kommende forvaltningsplanene etter EUs vanddirektiv.

***Omlegging og oppmykning av regimene for vannkraftforvaltningen kan gi en "vinn-vinn" situasjon med både bedre miljø og mer kraft som resultat.***

Implementeringen av EU s vanddirektiv som verktøy for "konsensusforvaltning" bør myke opp resultatene av mange års "konfliktforvaltning" av vannkraft.

Som et ledd i forberedelsene til gjennomføringen av vanddirektivet og parallelt med gjennomgangen av verneplanene anbefales en samlet gjennomgang av vannkraftpotensialet (eksisterende utbygginger, OU-prosjekter, utbyggingspotensial for ny vannkraft og potentialet i enkelte vernede vassdrag) hvor dette analyseres under ett.

I denne sammenheng må mulighetene for vilkårsendringer etter 50 og 30 års konsesjonstid trekkes inn. Dette vil gjelde eldre, ofte "harde" reguleringer hvor miljøhensyn på langt nær er vektlagt som de ville vært ved en utbygging i dag.

En slik gjennomgang vil etter evalueringsteamets oppfatning åpne for løsninger som kan gir bedre miljø så vel som et positivt tilskudd til kraftbalansen fra vannkraften.

Det anbefales videre utredet et par spesielt interessante problemstillinger knyttet til vannkraften

- Kombinasjoner av få store/mange mindre vannkraftprosjekter i områder i et område hvor en sammenlikninger oppleves relevante
- Konsekvenser av vannkraft og vindkraft for å skaffe for eksempel 3 TWH ny kraft. Med utgangspunkt i en region hvor vann og vindkraft er et reelt alternativ, gjøres en sammenliknende analyse hvor produksjonsmessige/økonomiske, miljømessige og øvrig samfunnsmessige konsekvenser utredes.

**Vefsna og Muligheter Helgeland er en god illustrasjon på nasjonale problemstillinger**

Mange av de generelle problemstillingene kan eksemplifiseres i Vefsna:

- Prosjektet MH i Vefsna bør vurderes som et konkret eksempel i forhold til det kjente utsagnet om at "tiden for de store vannkraftutbygginger er over" (Jens Stoltenbergs nyttårstale ved årsskiftet 2000-2001 og Sem-erklæringen). Skal Vefsna vurderes ut fra størrelsen på energiproduksjon alene eller impliserer utsagnet også det selvsagte i at også miljøvirkninger må betraktes?
- Ut fra en vurdering og konkretisering av elementene i verneverdiene i vassdraget, - helhetsvern ut fra vektlegging vassdragets størrelse og uberørthet, Vefsna som eventuelt typevassdrag og spesielt områdevern i definerte områder, hvordan er det mulig å kombinere det å ta vare på verneverdier ved en utbygging? Hvis det grunnleggende utgangspunkt for verneplanen var verneverdiene og ikke vannkraftprosjektene - hvordan ville det slå ut for Vefsna?
- Begrepet typevassdrag er ikke godt nok utviklet i nasjonal sammenheng. Hvilken plass vil Vefsna som et vernet typevassdrag ha i en nasjonal, landsdels- eller regional vernesammenheng?

- Hvordan vil konsekvenser av en realisering av potensialet for mikro- og minikraftverk innen det som tillates i vernede vassdrag, bli å sammenlikne med planene i Muligheter Helgeland?
- Er det mulig å få vurdert, med Statkraft som utbygger, om en utbygging i Vefsna etter planene i Muligheter Helgeland på ca 1,5 TWh, kunne sees i sammenheng med oppmykning av andre reguleringer i områder som det er naturlig å sammenlikne med?
- Vefsna og regionen Vefsna ligger i, kunne være et område for den brede sammenliknede vurdering av konsekvenser av f.eks. 1-2 TWh ny vannkraft eller ny vindkraft.



## Del A      Bakgrunn, rammebetingelser og tidligere evaluering

*Del A inneholder redegjørelse for forhistorien til evalueringen og til vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland, en kort gjennomgang av relevant nasjonale og internasjonale rammebetingelser i energipolitikken og vannforvaltningen samt en oppsummering av evalueringens fase I.*

# 1 Bakgrunn og rammebetingelser for evalueringen av Felles planprogram for vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland

## 1.1 Bakgrunn

Norges forskningsråd og Energibedriftenes Landsforening v/EBL Kompetanse engasjerte i 2002 AS Civitas i samarbeid med Nordlandsforskning til å gjennomføre en evaluering av prosjektutvikling av nye vannkraftprosjekter med Statkrafts prosjektpakke "Muligheter Helgeland" (MH) i Nordland fylke som eksempel. Første trinn i evalueringen gjaldt prosjektutviklingen og prosessen fram t.o.m. 2002. Evalueringen er dokumentert i rapporten "*Skånsomt prosjekt i verneverdig vassdrag: Evaluering av planprosessen for Statkraftprosjekter Muligheter Helgeland i perioden 1998-2002*" (Civitas, mars 2003). Denne første evalueringen betegnes i det etterfølgende som Eva I.

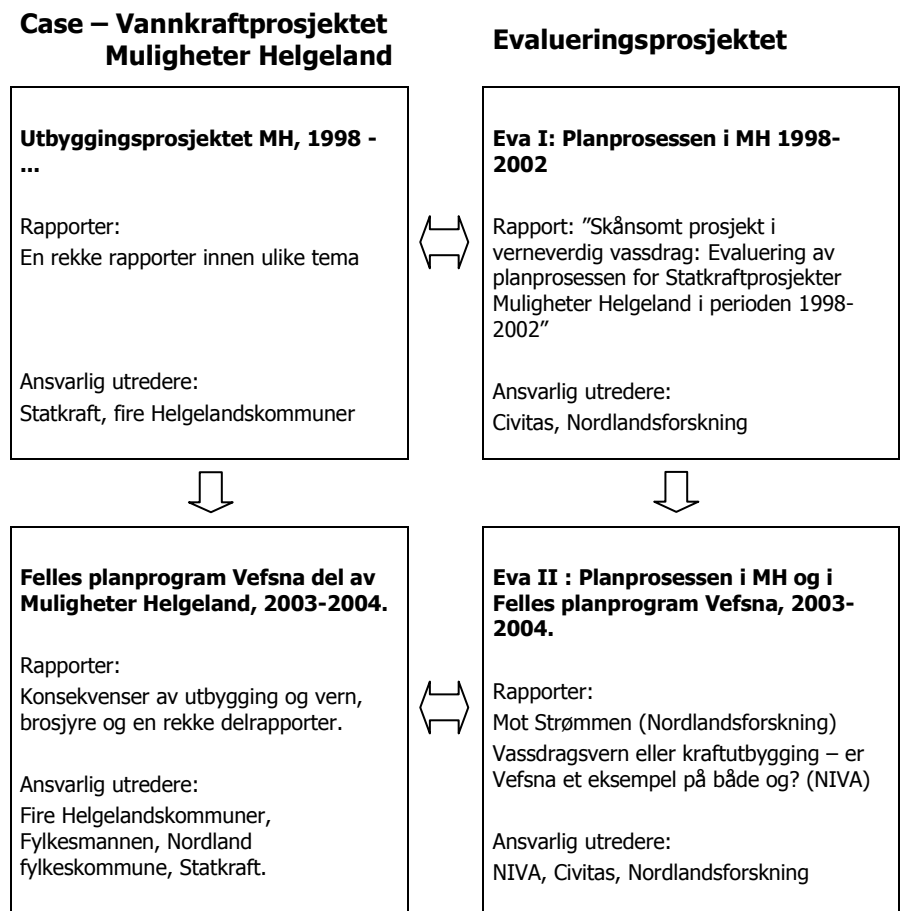
Parallelt med planprosessen i MH ble Vefsna, som er det sentrale vassdraget i MH ved siden av Røssåga, foreslått vernet av arbeidsgruppa for supplering av Verneplan for vassdrag. I NVEs innstilling av 28.01.03 om verneplanssuppleringen til OED ble Vefsna anbefalt tatt ut av verneplanen, og det ble anbefalt at både konsekvenser av utbygging og vern burde utredes.

En av anbefalingene fra Eva I var at det burde etableres og gjennomføres et såkalt "Felles planprogram for konsekvenser av både utbygging og vern av Vefsna" der både berørte kommuner, miljøvernmyndigheter, utbyggingsinteresser og verneinteresser skulle kunne delta. Begrepet Felles planprogram er ikke forankret i plan- og bygningsloven, men omtalt av Planlovutvalget som et mulig tiltak tidlig i en planprosess og i forkant av konsekvensutredning/ konsesjonssøknad. Som eksempel på et felles planprogram ble det i Eva I vist til regionfelt/skytefelt Østlandet. Et "Felles planprogram" vil bl.a. ha til hensikt å bidra til å danne et best mulig beslutningsgrunnlag både for lokale og sentrale myndigheter tidlig i planleggingsprosessen.

Framgangsmåten med "Felles planprogram" ble tatt til å følge av lokale myndigheter og OED sa seg interessert i å bygge på resultatene fra dette inn i arbeidet med stortingsmeldingen om verneplanssuppleringen. Lokale myndigheter opprettet en lokal styringsgruppe og referansegruppe. Ole Falk Frederiksen, Civitas, som hadde erfaring fra felles planprogram for Regionfelt Østlandet, ble bedt om å ta på seg oppgaven som prosjektleder. "Felles planprogram" er heretter forkortet til FP.


Tabell 1 og 2 gir en oversikt over de aktuelle planprosesser, sentrale aktører og sentrale dokumenter

**Tabell 1:** Oversikt over evalueringer og case



**Tabell 2:** Tidsforløpet for aktivitetene

Prosjekter/Hendelser	2001	2002	2003		2004		
Verneplansupplering	Styringsgr. forslag	NVEs innstill.	Høringsfase		St.prop.	Storting	
Utbyggingsprosjektet Muligheter Helgeland							?
Felles planprogram							
Eva I							
Eva II							

 = Rapporteringstidspunkt

## 1.2 Rammebetingelser for evalueringen av Felles Planprogram

Evalueringen av Felles planprogram (FP), heretter kalt Eva II, tar utgangspunkt i planleggingsaktiviteter rundt vannkraftprosjektene i Muligheter Helgeland, konklusjoner og anbefalinger fra Eva I, og målsetninger og resultater av FP

I tillegg til lokale forhold trekker Eva II inn nasjonal miljø-, energi- og vannforvaltning. For å sette Eva II inn i en større sammenheng er det derfor i det etterfølgende gitt korte aktuelle beskrivelser. Disse er ikke utfyllende, men peker på noen sentrale føringer og rammebetingelser. Følgende fire punkter utdypes:

- nasjonal og internasjonal energi og klimapolitikk
- suppleringen av Verneplanen for vassdrag
- situasjonen for etablering av nasjonale laksevassdrag
- EU's rammedirektiv for vannressurser

## 1.3 Energisituasjonen i Norge og Europa

Kraftbidraget fra vannkraftsystemet er 118 TWh i et normalår, men kan i tørrår komme ned i 89 TWh. I et våtår vil produksjonen kunne komme opp i 150 TWh. Forskjellen mellom produksjonen i tørrår og våtår kan dermed bli hele 60 TWh (NVE, 2004).

I løpet av de siste årene er Norges kraftbalanse blitt mindre gunstig. Vi har i et tørrår (lite nedbør) mindre produksjonskapasitet av elektrisitet enn forbruket. Det har vært en større økning i forbruket enn i produksjonskapasitet gjennom flere år.

I et tørrår viser det seg også at importmulighetene ikke er nok til å dekke differansen mellom normalt forbruk og produksjon. I en nylig publisert analyse som NVE har gjennomført ser det ut til at det i 2010 (normal produksjon) kan bli et underskudd i forhold til et normalt forbruk på i størrelsesorden 18 TWh. Prognosen for forbruket i 2010 er 136 TWh.

I et vått år vil det kunne bli opp til 20 TWh i overskudd til eksport eller annen innenlands anvendelse. Framover mot 2010 vil vi bli stadig mer avhengig av import. Hvis ikke annen innenlands produksjonskapasitet øker, vil vi være avhengig av import de aller fleste år, og etter hvert også i et normalår

Importmulighetene og prisen på importert kraft avhenger av det europeiske markedet. Her er det per i dag et overskudd av produksjonskapasitet i kraftvarmeverk basert på kull, gass og olje, samt i atomkraftverk. Importmulighetene er gode innenfor den nett-kapasitet som eksisterer.

Imidlertid viser prognoser også for Europa at forbruket vokser mer enn produksjonskapasiteten. En prissetting av utslipp av klimagasser gjennom et kvotesystem medfører i tillegg at import fra andre land kan bli vanskeligere og i hvert fall til en betydelig høyere pris enn i dag.

Etterspørselen etter CO<sub>2</sub> fri vannkraft vil trolig øke, men også andre produksjonsalternativer kan av både miljømessige og økonomiske årsaker bli mer aktuelle innenlands.

Det internasjonale rammebetingelsene knyttet til klimagassutslipp og mulighetene for handel med kvoter, teknologiutvikling, mm. vil være viktige faktorer i denne utviklingen.

#### **1.4 Kraftproduksjon og miljøvirkninger**

All omforming og bruk av energi medfører påvirkning av omgivelsene. Dette kan blant annet være ulike former for utslipp til luft, vann eller grunn. Det kan være klimapåvirkning, båndlegging av areal, påvirkning av biologisk mangfold, estetisk påvirkning og støy.

Norge er i en særstilling når det gjelder produksjon av elektrisitet, nesten alt produseres i vannkraftverk og uten utslipp av klimagasser. Mer enn 99 prosent av elektrisitetsproduksjonen er basert på fornybare energiresurser. Noe elektrisitet produseres også ved avfallsforbrenning og i mottrykksanlegg i industrien.

Foreløpig produseres det svært lite elektrisitet basert på fossilt brensel i fastlands-Norge, men det er gitt konsesjon til i alt tre gasskraftverk. Naturkraft tok sommeren 2004 beslutning om å bygge ett av disse på Kårstø. Anlegget vil produsere ca 3 TWh per år, det vil si et tilskudd til norsk el produksjon på 2,5 prosent i et normalår.

Til sammenligning er i gjennomsnitt omtrent 17 prosent av all elektrisitet i EU basert på fornybare ressurser. I Sverige utgjør fornybare energiresurser omtrent halvparten av all elektrisitetsproduksjon, mens tilsvarende andel i Danmark er 12 prosent.

Vindkraft er under utbygging i Norge, men vil uansett utgjøre en relativt liten andel av vår samlede elektrisitetsproduksjon. Vindkraft og vannkraft passer godt sammen fordi vannet kan lagres i magasiner når det blåser mye og det produseres mye vindkraft. Dersom vindkraftproduksjonen reduseres, kan dette raskt kompenseres med økt vannkraftproduksjon.

#### **1.5 Klimagasser og Kyotoavtalen**

Norge har ratifisert Kyotoavtalen og vi er forpliktet til de nasjonale utslippene av klimagasser i årene 2008-12 ikke skal overstige 1990-nivået med mer enn 1 prosent. Norges samlede utslipp av klimagasser har imidlertid økt med 8 prosent i perioden 1990-2001. Fra 2000-2001 var økningen 2 prosent, og det var CO<sub>2</sub>-utslipp som utgjorde mesteparten av økningen. Det er en stor utfordring å klare å overholde forpliktelsene selv ved kjøp av klimagasskvoter i et internasjonalt kvotemarked.

Kyoto-avtalen har ennå ikke formelt trådt i kraft. Det er nødvendig at enten Russland og/eller USA undertegner avtalen. USA kommer ikke til å gjøre det, men mye tyder i disse dager på at Russland i løpet av relativt kort tid vil gjøre det. Både EU og Norge har undertegnet og forbereder seg på et nytt regime ved å innføre et kvotesystem for kjøp og salg av klimagassutslipp. Systemet vil ære på plass i løpet av 2005-08. Det betyr at utslippene blir verdsatt og medføre at blant annet produksjon av elektrisitet som gir klimagassutslipp blir dyrere. Eterspørselen etter elproduksjon uten utslipp vil trolig øke.

#### **1.6 Supplering av verneplan for vassdrag**

Verneplan for vassdrag er vedtatt av Stortinget gjennom fire vedtak: 1973 (Verneplan I), 1980 (Verneplan II), 1986 (Verneplan III) og 1993 (Verneplan

IV). I alt er 341 vassdrag/objekter vernet. Gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 37 (2000-2001) "Om vasskrafta og kraftbalansen" ble det vedtatt at Verneplan for vassdrag skulle suppleres.

Arbeidet med supplering av verneplanen ble organisert som et prosjekt med en styringsgruppe bestående av avdelingsdirektørene Are Mobæk i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Ola Skauge i Direktoratet for naturforvaltning (DN). Forslaget til supplering av verneplanen ble fremmet for NVE høsten 2002. Dette var styringsgruppens forslag og ikke behandlet av NVE eller DN.

Styringsgruppen har vurdert 81 vassdrag. 63 ble foreslått tatt inn i verneplanen, mens åtte vassdrag ikke ble foreslått vernet. Vefsna ble foreslått vernet.

NVE sendte styringsgruppens forslag på høring og avga deretter sin innstilling til OED våren 2003 og anbefalte vern av 38 vassdrag. For 30 vassdrag ble vern ikke anbefalt mens en justering av vernegrensene ble foreslått for 4 av 5 vassdrag. For Vefsna ble vern ikke anbefalt.

I sin vurdering av Vefsna uttalte NVE:

*"NVE mener at vassdragets relative urørthet i forhold til størrelsen sammen med verneverdiene i vassdraget som helhet, klart tilsier at vernegrunnlaget er tilstede slik bl.a. fylkesmannen påpeker. Samtidig har Statkraft presentert utbyggingsplaner som en må forvente vil ha mindre negative miljøkonsekvenser enn eldre utbyggingsplaner. NVE mener også det er av betydning at planene sees i sammenheng med en modernisering og opprusting av eksisterende utbygging i Røssåga. NVE har forståelse for Vefsn kommune som stiller spørsmålsteget ved den verdi som lakseinteressene i vassdraget er gitt i styringsgruppens forslag ut fra at laksestammen er sterkt redusert som følge av lakseparasitten Gyrodactylus salaris. Imidlertid er det NVEs oppfatning at vassdragets potensial i denne forbindelse er udiskutabel og må tillegges vekt. Etablering av fiskesperre i Forsjordfossen er presentert som et mulig tiltak for å bekjempe lakseparasitten i vassdraget, og en slik sperre kan finansieres gjennom at fallet også utnyttes til kraftproduksjon, et forhold Statkraft kan være interessert i å vurdere.*

*Mange uttalelser uttrykker bekymring for vassdragsvernets betydning for øvrig ressursutnyttelse i vassdraget. NVE viser i denne forbindelse til omtalen av virkningen av vern i den generelle delen.*

*NVE kan ikke se bort fra at de nye utbyggingsplanene for Vefsna innebærer en betydelig økt energiproduksjon, og at miljøkonsekvensene må forventes å være redusert i forhold til tidligere planer.*

*NVE kan heller ikke se bort fra at samstemte høringsuttalelser fra lokale og regionale politiske myndigheter ønsker en konsekvensvurdering av en utbygging i vassdraget. NVE anbefaler ut fra dette at vassdraget ikke vernes, men at en konsekvensutredning kan gjennomføres som grunnlag for en eventuell senere konsesjonsbehandling. En konsekvensutredning bør i den forbindelse redegjøre for konsekvensene for vassdragets samlede verneverdi.*

*Samtidig anbefales det at store Fiplingdalselva fra nedre Fiplingdalsvatn og oppover gis et formelt vern som er i samsvar med Stortingets føringer i Verneplan IV for utbygging av dette sidevassdraget."*

Regjeringen ved OED la 11. juni 2004 frem sin innstilling for Stortinget (St.prp. nr.75 (2003- 2004) ”Supplering av Verneplan for vassdrag”). Regjeringen foreslår å verne 48 av de 52 vassdragene som er vurdert i forbindelse med suppleringen. Regjeringen går her inn for at Vefsna ikke tas med i verneplanen nå, selv om det er store verneinteresser knyttet til vassdraget. Bakgrunnen for ikke å verne Vefsna er først og fremst det brede og sterke engasjementet lokalt. I sin vurdering av Vefsna spesielt sier Regjeringen:

*” Lokale og regionale myndigheter har anmodet meget sterkt om at dette prosjektet må bli undergitt en nærmere vurdering og eventuell konsesjonsbehandling før det fattes et vernevedtak.*

*Departementet viser til Sem-erklæringen der det heter: «... Epoken med store vannkraftutbygginger er over. Hensynet til kommende generasjoners naturopplevelser tilsier en restriktiv holdning til videre vassdragsutbygging, og at vi lar de aller fleste vassdrag som står igjen forbli urørt*

*Det vil derfor uansett ikke være aktuelt for regjeringen å åpne for noen omfattende kraftutbygging i Vefsna. Det er store verneinteresser knyttet til vassdraget. Med bakgrunn i det brede og sterke engasjementet lokalt, går departementet inn for at det gis anledning til å utrede og konsekvensvurdere prosjekter som kan kombineres med disse verneinteressene.*

*Departementet går inn for at Vefsna ikke tas med i verneplanen nå. Departementet vil imidlertid komme tilbake med forslag om vern av Vefsna i egen sak der det kan åpnes for mindre utbyggingsalternativer som kan kombineres med miljøinteressene i vassdraget.”*

### **1.7 Nasjonale laksevassdrag**

Vefsna er et vassdrag som nevnes som aktuelt i forbindelse med opprettelsen av nasjonale laksevassdrag. Jf. DN's høringsnotat av april 2004 ”Ferdigstilling av ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder”.

St.prp. nr. 79 (2001-2002) "Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder" ble lagt frem for Stortinget i juni 2002. Proposisjonen ble behandlet 23. februar 2003 og Stortinget opprettet da 37 nasjonale laksevassdrag og 21 nasjonale laksefjorder, jf. Innst. S. nr. 134 (2001-2002). Stortinget understreket i likhet med Regjeringen at ordningen totalt skal omfatte om lag 50 laksebestander. Dette betyr at ytterligere om lag 13 laksebestander bør inngå når den er ferdigstilt.

I høringsnotatet sier DN:

*I det foreliggende dokument er det utredet 27 nye vassdrag og 19 nye fjordområder som aktuelle kandidater når ordningen skal ferdigstilles. Det er foretatt en konkret vurdering av de enkelte laksebestandene og gitt en detaljert beskrivelse av hvert vassdrag og fjordområde og av de viktigste næringsinteressene som er knyttet til disse.*

*Kriteriene for utvelgelsen av laksebestandene som er utredet er de samme som i St.prp. nr. 79:*

- Tallrike laksebestander med høy produktivitet
- Bestander med stort potensial for høy produktivitet
- Storlaksstammer

- Bestander med særskilt genetisk karakter

*I tillegg skal det legges vekt på at det endelige utvalget av bestander skal ha en god geografisk fordeling. Dette er også vektlagt ved valg av bestander som inngår i utredningen.*

*Av de 27 vassdragene som er utredet, anser DN laksebestandene i Bjerkreimselva, Lærdalselva, Orkla, Verdalselva, Namsen og Vefsna som spesielt viktige. Bestandene i Lærdalselva og Vefsna er for tiden infisert av lakseparasitten Gyrodactylus salaris. Restaureringspotensialet anses imidlertid som stort og realiserbart*

Regjeringen arbeider med en proposisjon, og behandlingen i Stortinget er planlagt å skje i 2004/2005.

### **1.8 EUs rammedirektiv for vann**

”EUs rammedirektiv for vannressursene, (heretter kalt vanddirektivet) trådte i kraft 22.12.2000. Direktivet planlegges gjort gjeldende for Norge gjennom vårt EØS medlemskap. Selv om direktivet ikke formelt er gjort gjeldende for Norge ennå (uklarheter rundt EØS- avtalen), vil direktivet bli implementert i Norge. Administrative og faglige forberedelser er i full gang.

Vanddirektivet er i sin grunnholdning et miljødirektiv som har som sitt primære mål å unngå en forringelse av, og helst forbedre, den økologiske tilstanden i alle vannforekomster. Også kystområdene omfattes av Vanddirektivet. De økologiske begreper står sentralt i direktivteksten.

Vanddirektivet vil når det blir implementert bli det sentrale overordnede planleggingsverktøy for vannressurene i Norge.. Vanddirektivet legger opp til en europeisk samordnet fremdrift mot felles mål; innen 2015 skal vannforekomstene ha oppnådd god økologisk status eller ha godt økologisk potensiale uttrykt ved operasjonelle målbare fysiske, kjemiske og biologiske parametere.

For å nå målene legger direktivet opp til at vannforekomstene karakteriseres, overvåkes og aktuelle tiltak utredes etter felles retningslinjer som grunnlag for forvaltningsplaner og handlingsprogrammer nødvendige for å nå målene.

Vanddirektivet opererer med en klassifisering av vannområder i tre hovedgrupper:

- Kunstige vannområder som betyr helt menneskeskapte vannforekomster, f. eks. et utsprengt drikkevannsbasseng.
- Sterkt modifiserte vannforekomster, mer forklaring følger nedenfor
- Resten

Det er i direktivet også åpnet for en fjerde gruppe som kan inneholde vassdrag som det er svært vanskelig å tilbakeføre eller forbedre den økologiske status, f.eks. bybekker som er lagt i rør og nedbygget.

Betegnelsen ”sterkt modifiserte vannforekomster” er en norsk oversettelse av direktivtekstens ”Heavily modified water bodies” og er særlig viktig i områder påvirket av vannkraftutbygging. En betingelse for å havne i denne vassdragsgruppen, er at vassdraget må ha fått endret sin økologiske karakter som følge av fysiske, menneskeskapte påvirkninger, f.eks. i en kraftutbygging der det er ført bort mye av vannføringen gjennom overføringstunneler, laget



dammer og/eller forbygninger av elvebredder. I tillegg må det også være slik at vassdraget ikke kan føres tilbake til sin økologiske "naturlig tilstand" uten at det medfører helt urimelig samfunnsmessige kostnader ved at de goder som går tapt ikke kan erstattes på en annen miljømessig, teknisk og økonomisk akseptabel måte.

Et annet hovedprinsipp i Vanddirektivet er innføringen av klassifiseringsbegrepene "økologisk status" og "økologisk potensial", med graderingene, "høyt", "godt" og "moderat" "dårlig" og "elendig". Forskjellen på de to begrepene ligger i at "økologisk potensial" skal være målestokken på hovedgruppene "kunstige vannområder" og på "sterkt modifiserte vannforekomster", men økologisk status skal brukes på hovedgruppen "resten".

En har f. eks. et sterkt regulert vassdrag A hvor det ikke er gjort noen tiltak for å forbedre økologien. I nabovassdraget B, som også er sterkt regulert omtrent på samme måte som A, er det gjort alle de økonomisk og teknisk forsvarlige tiltak som er mulig. Den økologiske tilstanden i vassdrag B er (forhåpentligvis) blitt mye bedre enn i vassdrag A. Tilstanden i vassdrag B blir en referanse for det "økologiske potensial" til vassdrag A, og danner rammen for hva man kan sette som realistiske miljømål for et vassdrag.

Dersom det ikke finnes brukbare sammenlikningsvassdrag, så åpner direktivet for å bruke modeller til å simulere et sammenlikningsvassdrag eller bruk av et "ekspertpanel" for å komme fram til det økologiske potensial. Hva dette innebærer er beskrevet gjennom biologiske, hydromorfologiske og fysisk/kjemiske termer i vedleggene til direktivteksten. I praksis vil økologibegrepet lett bli koplet til fiskeforholdene i vassdragene, fordi disse historisk sett er best kartlagt og dokumentert.

Fastsettelsen av et vassdrags økologiske status ser en på tilstanden til vassdraget per dato og hvordan den økologiske forhistorien har vært. Høyest økologiske status er vassdragets naturlige tilstand.

Vanddirektivet har en artikkel som hvordan allmennheten skal involveres i planarbeid knyttet til vannområder. Med hensyn til kraftutbygginger synes dette allerede å være ivaretatt gjennom vårt lovverk og praksis når det gjelder forhåndsmelding og konsesjonsbehandling.

Ved forslag om vannkraftutbygging er det et krav i Vanddirektivet at miljøkostnader ved å frambringe alternativ kraftmengde til vannkraften skal dokumenteres, for eksempel fra andre fornybare energikilder eller fra gasskraft.

Miljømålet for "sterkt modifiserte vannforekomster" er å ha oppnådd "et godt økologisk potensial", innen år 2015. For de vannområdene som ikke faller innen "sterkt modifiserte vannforekomster" er miljømålet å ha oppnådd "en god økologisk status" innen år 2015.

I planlegging av ny aktivitet/virksomhet som gir inngrep i vassdrag, for eksempel kraftutbygging, blir det sentralt å få klargjort på forhånd om inngrepene vil endre vassdragets økologi såpass mye at hele eller deler av vassdraget kan få endret status til "sterkt modifiserte vannforekomst".

Tilsvarende som ulike planleggingsverktøy knyttet til vannressursene må samordnes med vanddirektivet, vil verneplanene for vassdrag koples opp mot forvaltningsplanene i rammedirektivet. Verneplanene vil utgjøre en viktig planleggingssement for vanddirektivets forvaltningsplaner.

## 2 Evalueringen av vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland

### 2.1 Beskrivelse av vannkraftprosjektet Muligheter Helgeland og vernestatus.

Muligheter Helgeland er en kombinasjon av opprustning og utvidelse av de 50 år gamle Røssåga-anleggene, og bygging av nye kraftverk. Samlet er kraftutbytte vurdert til ca 1,5 TWh, som anslagsvis tilsvarer årsforbruket til 75.000 husstander.

Kartskissen i figur 1 gir en oversikt over utbyggingsforslagene i MH og Vefsna nedslagsfelt.

MH innebærer overføring av vann fra øvre deler av Vefsna, Susna og Skarmodalselva gjennom en tunnel til det eksisterende reguleringsmagasinet Røssvatn slik at de 50 år gamle Røssåga-anleggene kan utnyttes mer. Samtidig utnyttes fallet i tunnelen ved å bygge to mindre kraftverk inne i fjellet ved Elsvatnet og i Skarmodalen.

I tillegg kommer et nytt kraftverk i fjellet ved Trofors og ett i fjellet der Eitråga renner inn i Vefsna. Disse to vil utnytte vann fra henholdsvis Fiplingdalselvene og Eitråga.

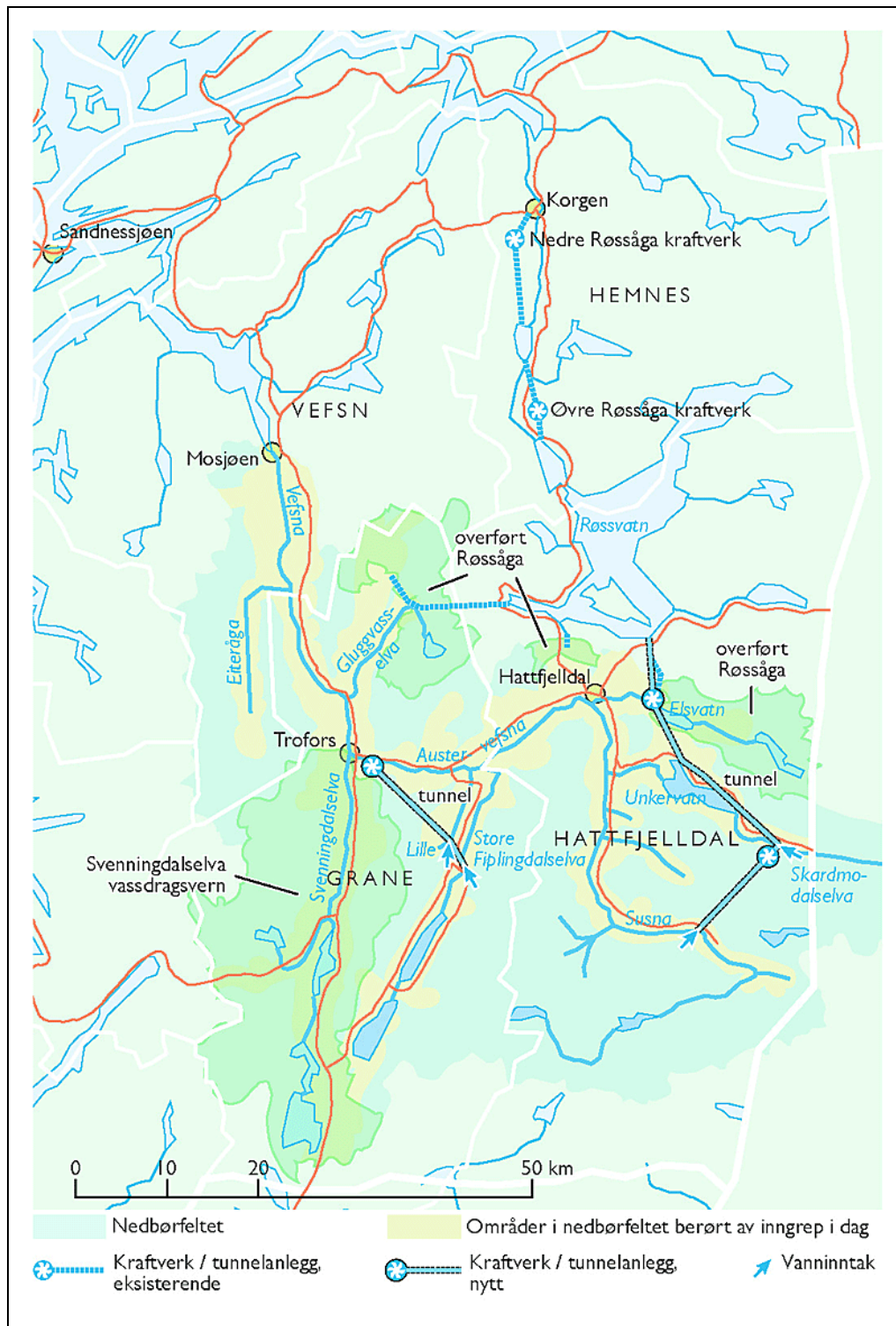
Det vil bli terskler ved tunnelinntakene i Susendalen og Fiplingdalen og en ti meter høy dam ved inntaket i Skarmodalen, mens det blir et reguleringsmagasin med en ti meter høy dam og med fem meters reguleringshøyde Durmålshaugen i Eitråga.

Eksisterende kraftledninger kan anvendes etter en opprusting.

Planene for utbyggingsprosjektene videreutvikles og justeres for å begrense skadevirkninger på en best mulig måte. Ny kunnskap om virkninger av f.eks. vannføringsendringer, gir grunnlag for justeringer.

Vefsnavassdraget er nærmere beskrevet i Høringsdokumentet for supplering av Verneplan for vassdrag (NVE-dokument nr 12-2002). Deler av vassdraget er vernet i Verneplan IV for vassdrag. Vernet omfatter Svenningdalgreina (verneobjekt nr 151/2) ovenfor Trofors. I tillegg la Stortinget visse føringer på en eventuell utbygging; en utbyggingsløsning som omfatter bare Store Fiplingdalselv bør skje nedenfor Nedre Fiplingvatn.

Resten av vassdraget (den delen av nedbørfeltet som ligger i Norge) er foreslått vernet i Supplering av Verneplan for vassdrag (verneobjekt nr. 151/2 T). I NVEs innstilling til OED og i St.meld. 75 om supplering av verneplan for vassdrag anbefales som nevnt at objektet ikke vernes nå, men at det gjennomføres grundige konsekvensvurderinger av en kraftutbygging før man tar stilling til spørsmålet.



**Figur 1:** Utbyggingsforslagene i Vefsnas nedslagsfelt. Kilde: Statkraft

## 2.2 Konklusjoner og anbefalinger fra Eva I

I evalueringens fase I ble det konkludert med et hovedinntrykk av at Statkraft har søkt etter løsninger med størst mulig aksept lokalt og en arbeidsmåte med mest mulig støtte lokalt. Prosessen overfor lokale aktører var middels god, der de viktigste manglene var at man ikke fikk til en medvirkning som ble oppfattet som inkluderende og bred nok lokalt. Det manglet en formalisering og skriftlighet i prosessen som gjorde at en slik oppfatning var "vanlig" hos de lokale aktørene.

Evalueringen konkluderte på den annen side med at Statkraft håndterte miljøspørsmålene med hensyn på de direkte virkningene for vassdraget på en god til svært god måte. Det manglet imidlertid en bred vurdering og drøfting av overordnede energi- og miljøspørsmål som for eksempel vannkraftens fortrinn og ulemper versus annen kraftproduksjon i lys av klimaspørsmålet og Kyoto-avtalen, men også en drøfting av Vefsnas internasjonale verneverdier.

For øvrig ble det konkludert med at:

- Forstudien MH er en ny måte å arbeide på som foreløpig har et noe uklart forhold til formelle planprosesser
- Statkraft valgte i stor grad kontakt med miljøvernforvaltningen og ikke med organisasjonene.
- I praksis virker det som Statkraft har hatt en uklar mediestrategi både lokalt og sentralt
- Statkraft er for lite synlig som konsern i utbyggingsaker både lokalt og sentralt
- Statkraft bør markere seg i en debatt om "forvaltningsregimet" for vassdrag.

Evalueringsprosjektets fase I kom også med anbefalinger om hvordan en slik prosess kan forbedres. Det ble lansert et forslag om å etablere et "Felles planprogram". I evalueringsrapporten heter det:

*"En formalisering av den prosessen som Statkraft siden 1999/2000 har hatt med kommunene og FMVA kunne tenkes gjort ved etablering av et felles planprogram. Et slikt planprogram og utredninger som følge av dette, bør innplasseres enten i forkant av ordinær konsesjonsbehandling eller som en oppstart av denne.*

*I NVEs innstilling til OED om vernplanforslaget står det at i den videre planprosessen skal konsekvenser av en utbygging som MH konsekvensutredes som grunnlag for en eventuell senere konsesjonsbehandling. Som svar på dette, på videreføringen av "omvendt prosjektutvikling" som Statkraft har drevet og for å imøtekomme de mangler vedrørende medvirkning som til nå er påvist, mener vi at et "felles planprogram" vil være et fornuftig tiltak.*

*Planprogram er ikke forankret i plan- og bygningsloven, men Planlovutvalget har foreslått dette innført. Planprogram har bl.a. vært benyttet for Regionfelt Østlandet som grunnlag for konsekvensutredning, planlegging og øvrige beslutningsprosesser.*

*Poenget er at det etableres et felles prosjekt mellom den mulige tiltakshaver (Statkraft, evt også Helgelandskraft), den lokale forvaltning (Grane,*

*Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn) og den regionale forvaltning (fylkesmannen og fylkeskommunen). De utarbeider i fellesskap et program for utredning av utbygging og vern som to likeverdige sammenlignbare alternativer.*

*Det tas sikte på å utføre en overordnet konsekvensutredning som skal danne grunnlag for å kunne ta beslutning om det er aktuelt å gjennomføre en konsesjonsbehandlingsprosess med en grundig konsekvensutredning etter loven, eller om man fraråder en slik prosess ut fra de konsekvenser som avdekkes.*

*For at utredningen skal ha betydning for avgjørelse av vernespørsmålet må den gjennomføres helst som innspill til Stortingsmeldingen om vernespørsmålet, eller i alle fall før vernespørsmålet skal behandles i Stortinget.”*

Det går klart fram av anbefalingene fra fase I at et Felles planprogram bør ha to hovedsiktemål:

- Gi lokalforvaltningen i de direkte berørte kommunene og fylkeskommunen et best mulig beslutningsgrunnlag for om de ønsker å gå videre med en konsesjonsprosess eller om de ønsker Vefsna vernet
- Gi et substansielt innspill om de konkrete konsekvenser av vern eller utbygging av Vefsna til OEDs skiving av proposisjonen til Stortinget om verneplansuppleringen samt til Stortingets behandling av samme

Det vil si at det indirekte anbefales at man har både et lokalt/regionalt og et nasjonalt/internasjonalt perspektiv på utredningsarbeidet.

## 3 Beskrivelse av Felles planprogram

### 3.1 Etableringen av Felles planprogram

Alle de fire involverte kommunene fattet høsten 2002 kommunestyrevedtak som formelt sett gikk mot vern av Vefsna – inntil en fikk bedre kunnskap om virkninger av en utbygging.

NVE uttalte i innstillingen til OED om verneplansutredningen (NVE, januar 2003) at de nye utbyggingsplanene for Vefsna innebærer en betydelig økt energiproduksjon, og at miljøkonsekvensene må forventes å være redusert i forhold til tidligere planer. NVE anbefalte at Vefsna ikke ble vernet, men at en konsekvensutredning av en utbygging av vassdraget burde gjennomføres som grunnlag for en eventuell senere konsesjonsbehandling. En konsekvensutredning bør i den forbindelse redegjøre for konsekvensene for vassdragets samlede verneverdi. NVE sikter her til en konsekvensutredning i plan- og bygningslovens forstand og en konsesjonssøknad etter vassdragsreguleringsloven.

FP for Vefsna som ble igangsatt av de fire kommunene har ingen formell status i forhold til lovverket. FP har vært en planaktivitet som har foregått i tiden mellom NVE`s innstilling og framlegging av OEDs proposisjon til Stortinget om verneplansutredningen. FP er å betrakte som et foreløpig svar på NVE`s innstilling.

Med FP ønsket kommunene og utbygger å gi OED og Regjering/Storting et bedre beslutningsgrunnlag til sin behandling av Vefsna i forbindelse med supplering av verneplan for vassdrag. Samtidig ønsket de dominerende interessene i kommuner og blant lokalbefolkningen et bedre kunnskaps- og argumentasjonsgrunnlag i spørsmålene knyttet til vern, utbygging eller status quo.

Målsettingen for arbeidet med FP blir definert slik i endelig forslag av 16.05.03 fra styringsgruppen med de fire kommunene i spissen:

*”Det skal gjennomføres en utredning av hhv. vern, utbygging eller videreføring av dagens situasjon i Vefsna. Utredningen skal være verdinøytral og gi tilstrekkelig beslutningsgrunnlag uten å konkludere mht. valg av alternativ. Gjennom utredningsprosessen skal alle interesseparter få informasjon og gi sine innspill som blir vurdert i forhold til en helhet.*

*Utredningen skal gi:*

- Kommunene og øvrige interesseparter tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre om de ønsker å gå inn for vern, om de ønsker å sette i gang en konsesjonsprosess med tanke på utbygging, eller om de vil fortsette som før med grunnlag i dagens situasjon
- Utbyggingsinteressene (Statkraft og Helgelandskraft) nærmere avklaring av konsekvensene forbundet med utbygging samt forskjellene mellom alternativene og avklare om det er tilstrekkelig interesse lokalt for å gjennomføre eventuell konsesjonsprosess.”

### 3.2 Organisering og gjennomføring av Felles planprogram

Det ble opprettet en styringsgruppe med de fire ordførerne i hhv. Vefsn kommune, Hattfjelldal kommune, Grane kommune, Hemnes kommune, representanter fra miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Nordland, Nordland fylkeskommune, Statkraft.

I tillegg ble rådmennene anmodet om å delta i den utstrekning det var mulig.

Det ble også etablert en referansegruppe bestående av ca 20 personer fra ulike miljø- og næringsinteresser knyttet til Vefsna.

I tillegg har man hatt to arbeidsgrupper: én for miljøspørsmål og én for samfunnsspørsmål. I praksis har de to arbeidsgruppene bestått av deltakere i referansegruppen.

Utredningen skulle ferdigstilles slik at den kunne være kommunenes innspill til OED i deres arbeid med St.prop. om supplering av VP. OED satte i første omgang frist til 1. oktober 2003 for å få med lokale innspill. Dette ble dermed fristen for ferdigstilling av utredningene i FP.

FP hadde med bidragene fra kommunene, fylkeskommunen, Heleglandskraft og Statkraft til sammen et budsjett på i underkant av 2 mill kroner.

Civitas med Ole Falk Frederiksen som prosjektleder har stått for utredningsarbeidet og sørget for den nødvendige framdrift av arbeidet med utredninger fra underkonsulenter og møter. Tre alternative scenarier ble skissert:

- a. kraftutbygging
- b. vern mot kraftutbygging
- c. at alt fortsetter som i dag (status quo)

De tre scenariene a) til c) ble beskrevet. Virkningene av basisalternativet: "alt fortsetter som i dag" og vernealternativet: "vern mot kraftutbygging", ble i hovedsak utredet av Civitas. I basisalternativet ble lokale informanter brukt til å beskrive elvas variasjoner over tid. Til å beskrive konsekvenser av vernealternativet ble det benyttet erfaringer og sammenligning med et lignende vassdrag som ble vernet for flere år siden: Gaularvasdraget i Sogn og Fjordane. Det ble også trukket inn erfaringer fra andre vernede vassdrag.

Vern Vefsna aksjonen, lokalt forankret, ble invitert til å delta i Felles planprogram ved oppstarten av dette. Aksjonen avslo fordi de ikke så noen hensikt i å bidra til utredningen når de allerede hadde tatt sitt standpunkt for vern og imot både basisalternativet og utbyggingsalternativet. Vern Vefsna aksjonen valgte i stedet å konsentrere seg om å organisere elvevandring, fagseminarer om elva, produksjon av eget faktabilag til Helgeland Arbeiderblad (lørdag 8. november), gjennomføring av folkemøter i forbindelse med kommunevalget og etablering av internettsider med løpende informasjon om prosjektet, verneverdier og andre interesser og muligheter i et ikke kraftutbygget vassdrag.

De fire kommunene arrangerte et folkemøte på Trofors i Grane kommune den 22. september 2003 der Felles planprogram ble presentert og debattert. Det var 300 personer tilstede med representanter fra alle kommunene, Samarbeidsrådet for natur- og miljøsaker, NHO og Fellesforbundet i Nordland.

Utkastet til Felles planprogram, dvs. resultatet av utredningene og vurderingene av de tre alternative scenariene for en fremtidig utvikling av Vefsna, ble sendt på en høringsrunde 18. september 2003 med høringsfrist 7. oktober. Det endelige dokumentet ble ferdigstilt 29. oktober og oversendt OED. Publikasjonen ble også gjort tilgjengelig på websider hos kommunene, Vern Vefsna aksjonen og Statkraft.

Tidlig i november 2003 ble det publisert en kortversjon av Felles planprogram: "Hva skal skje med Vefsna?". Denne ble utdelt til alle husstander i de fire kommunene.

### **3.3 Statkrafts rolle og arbeid i forbindelse med FP og videre planlegging av MH.**

Statkrafts aktivitet rundt vannkraftprosjektet MH har hatt en noe annen innretning i tiden da arbeidet med FP foregikk. Prosjektledelsen har hatt 70-80 møter, folkemøter, befaringer, prosjektmøter med ulike aktører i perioden mars 2003 til mars 2004. Aktiviteten har foregått innenfor tre akser:

- Deltagelse i FP inkl. utredningsbidrag
- Møter med nasjonale aktører – statlig forvaltningsmyndigheter og stortingspolitikere
- Videre utvikling av prosjektet MH, møter og befaringer med direkte berørte grunneiere og aktører som kan bidra til praktiske løsninger av noen av problempunktene
- Interne prosesser i Statkraft
- Møter og befaringer med miljøbevegelsen

### **3.4 Behandling av Felles planprogram**

Kommunestyrene og Nordland fylkeskommune behandler FP i oktober og november 2003. Alle fire kommunene og fylkeskommunen opprettholder sine tidligere vedtak om å gå i mot vern nå og anmoder sterkt om at endelig stilling til utbygging eller vern tas etter gjennomføring av en full konsekvensutredning som ledd i en ordinær konsesjonsprosess.

Fylkesmannen i Nordland opprettholder sitt tidligere syn på at en bred utredning av konsekvensene av et vern bør utredes før endelig stilling tas om Vefsna skal inn i Verneplanen. Subsidiært går Fylkesmannen inn for vern.

Blant annet på bakgrunn av at miljøorganisasjonene lokalt og sentralt valgte å holde seg utenfor prosessen i Felles planprogram, utfordret Statkraft Bellona til å sette seg inn i saken og komme med en uttalelse. Statkraft er et av de foretakene som Bellona samarbeider med og som gir stiftelsen økonomisk støtte. Bellona avga sin uttalelse 17. desember. De stiller seg i denne ikke prinsipielt mot vannkraftutbygging, men mener at et "føre-var" hensyn i forhold til det biologiske mangfoldet tilsier at Vefsna bør vernes nå.

Medio oktober 2003 mottar OED sluttrapporten fra FP fra Styringsgruppen for arbeidet. OED tar FP til orientering, men velger ikke å oversende den til direktoratene for en vurdering, verken formelt eller uformelt.

Den 31.03.04 har ordførerne i de fire kommunene med bistand fra Civitas og Statkraft et møte med representanter for miljø- og energikomiteen i Stortinget presenterer MH og FP.



I begynnelsen av juni har Statkrafts ledelse innlegg i et par riksaviser om det de kaller miljøvennlig kraftutbygging eksemplifisert med Vefsna (bl.a. Aftenposten 9.juni 2004). Dette avføder et tilsvaer fra en samling av natur- og miljøorganisasjoner som avviser enhver form for ny kraftutbygging (Aftenposten, 2004).

## Del B      Resultater, drøfting og konklusjoner

*Del B inneholder gjennomgang av resultater og funn, drøfting av ulike problemstillinger knyttet opp mot evalueringskriteriene og konklusjoner knyttet både til Felles planprogram og vannforvaltning – vassdragsvern og vannkraftutbygging generelt.*

## 4 Evalueringen fase II – Evalueringskriterier og praktisk gjennomføring

### 4.1 Evalueringskriterier

Noe forenklet sagt kjennetegnes evalueringer av at man forsøker å finne ut om ”noe” virket, og i så fall hva virkningene ble. Det spørres også om hvordan en prosess forløp og hvorfor noe skjedde.

Begrepet FP for Vefsna brukes både om utvikling av et opplegg for en utredningsprosess og selve utredningen med resultater i form av konsekvenser ved alternativene vern, utbygging og status quo/fortsette som i dag. Evalueringen dreier seg derfor både om substans (innhold, resultat) og det prosessuelle (organisering, arbeidsmåte).

I Eva II har vi hentet evalueringskriterier fra tre ulike kilder/dokumenter:

- NVEs innstilling til OED om supplering av verneplan for vassdrag
- Felles planprogram
- Eva I

Dette sikrer en bredde i evalueringen fra prosess til innhold, og fra lokalt til nasjonalt.

NVE sikter i innstillingen til OED om supplering av verneplan for vassdrag til en konsekvensutredning i plan- og bygningslovens forstand og en konsesjonssøknad etter vassdragsreguleringsloven. Felles planprogram har ingen formell status i forhold til noen av disse lovene. FP er likevel etter evalueringsteamets oppfatning å betrakte som et foreløpig svar på NVEs innstilling.

På grunnlag av anbefalingene fra Eva I, målene for FP og NVEs innstilling til OED om Vefsna i forhold til vern/ikke vern, har vi valgt å legge følgende evalueringskriteria til grunn for Eva II (kriterienes opphav i parentes):

- 1 FP skal gi lokalforvaltningen i de direkte berørte kommunene og fylkeskommunen et best mulig beslutningsgrunnlag for om de ønsker å gå videre med en konsesjonsprosess eller om de ønsker Vefsna vernet. (FP)
- 2 FP skal gi et substansielt innspill om de konkrete konsekvenser av vern eller utbygging av Vefsna til OEDs skiving av proposisjonen til Stortinget om verneplansuppleringen samt til Stortingets behandling av samme. (FP)
- 3 FP skal være verdinøytral og gi tilstrekkelig beslutningsgrunnlag uten å konkludere mht. valg av alternativ (FP)
- 4 FP skal redegjøre for konsekvenser for vassdragets samlede verneverdi (NVE)
- 5 FP og planprosessen omkring MH skal rette opp de viktigste mangler fra tidligere fase av MH (påpekt i Eva I):

- medvirkning fra berørte bør bli bredere, f.eks gjennom etablering av lokalutvalg, og prosessen bør bli mest mulig åpen bl.a. med bruk av lokalpresse, internett og lignende.
  - prosessen bør bli mer formalisert og i skriftlig form
  - også motstanderne bør inkluderes i prosessen
  - Statkrafts ledelse må bli tydeligere i forhold til hva de vil med MH
- 6 Kan denne type planprosess (MH med FP) anvendes som et supplement til vanlig framgangsmåte i henhold til Samlet Plan, konsesjonsbehandling etter vassdragreguleringsloven og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven? Har FP overføringsverdi til planlegging og utvikling av andre komplekse prosjekter? (Eva I)

#### 4.2 Ansvar og delprosjekter i Eva II

Utviklingen av MH med Civitas i en sentral utrederrolle gjorde det nødvendig å omorganisere evalueringen av MH fase II for 2003/2004 for å unngå at Civitas vil måtte evaluere seg selv. Derfor er evalueringsprosjektet og prosjektledelsen overført til Norsk institutt for vannforskning (NIVA) med Haakon Thaulow som prosjektleder. Han var leder i en referansegruppe for Eva I. NIVA er således ansvarlig institusjon for evalueringen.

Nordlandsforskning har fortsatt stått for evalueringen av den lokale delen og medarbeidere ved Civitas som i 2002 deltok i evalueringens fase I, Njål Arge og Eivind Selvig, har også fortsatt deltatt, men ikke med evaluering av innsatsen til Civitas.

Evalueringen fase II (2003/2004) er satt sammen av tre delprosjekter.

- Miljøfaglige vurderinger: Evaluering av det innholdsmessige i "felles planprogram" og hvordan ulike temaer er belyst/utredet innenfor tilgjengelige tids- og kostnadsrammer.
- Lokale prosesser: Evaluering av lokale prosesser omkring utarbeiding av "felles planprogram", bl.a. inklusive Civitas sin rolle som utreder.
- Sentrale prosesser: Evaluering av sentrale prosesser omkring "felles planprogram" og hvordan denne aktiviteten på dette stadium i prosessen brukes og oppfattes på sentralt hold..

Resultater og drøftinger fra de tre delprosjektene er presentert i kap. 5-7, mens og konklusjoner og anbefalinger vedr. alle tre finnes i kap. 8.

## 5 Evaluering av det miljøfaglige innhold i FP

### 5.1 Metode

Metoden i de **miljøfaglige vurderingene** har vært uttalelser (korte notater) foretatt av uavhengige eksperter på de ulike fagtemaer behandlet i Felles planprogram, og en etterfølgende ”karaktersetting” og helhetsvurdering av rapporten foretatt av evalueringsteamet.

Evaluering er blitt foretatt i to trinn.

- 1 Fageksperter innen de enkelte utredningstemaene har gjennomgått delutredninger som inngår som underlag i FP.
- 2 Samlet vurdering av hvordan de faglige utredningenes konklusjoner og anbefalinger, funn, er reflektert i hovedrapporten og i populærversjonen. Foretatt av evalueringsteamet.

I trinn 1 ble de miljøfaglige temaene i konsekvensvurderingen forelagt alternativ ekspertise i norske fagmiljøer i samsvar med nedenstående tabell 3.

**Tabell 3:** Oversikt over tema som er tatt opp i egne delutredninger i FP og hvilke fagmiljøer som har vurdert/evaluert disse.

Tema i FP	Evaluerende fagmiljø/person
Regionaløkonomiske virkninger	Universitetet i Oslo, Institutt for Økonomi
Flora og fauna	NINA
Ikke kvantifiserbare verdier	NINA
Overføring av arter til Røssvatn	NIVA
Unkervannsdeltaet	Universitetet i Oslo, Institutt for geologi
Vefsnfjorden og Elsfjorden/Sørfjorden	Havforskningsinstituttet
Samfunnsøkonomisk verdi av villaks	Kristin Magnussen (eget firma)
Flora og vegetasjon i Hattfjelldal	NINA, Norsk institutt for naturforskning
Innvirkning på jordbruk	Evalueringsteamet
Innvirkning på laks og ørret	NIVA

De evaluerende fagmiljøer/personer ble valgt av evalueringsteamet. Det ble lagt vekt på å finne miljøer/personer med god generell faglig innsikt i temaene, men som ikke hadde vært involvert i konsekvensvurderingene i Felles planprogram.

Hensikten med de miljøfaglige vurderingen var ikke å overprøve disse faglig, men gjennom erfarne fagfolk få en kvalifisert vurdering av det arbeidet som har vært gjort. Det evalueringsteamet har ønsket utført har hatt mer karakter av ”kvalitetssikring med kommentarer” enn av alternative faglige vurderinger.

Det er lagt vekt på finne uavhengige miljøer i forhold fagvurderingene i FP. Det kan bemerkes at fagmiljøene i Norge er små og med få unntak vil fagutredningene kjenne til de som de evaluerer de miljøfaglige temaene. Vi ser imidlertid ikke

dette som problematisk dette er en problemstilling som er knyttet til konsekvensvurderinger/analyser generelt innen norske fagmiljøer.

I trinn 2 tok så evalueringsteamet utgangspunkt i de miljøfaglige evalueringsnotatene og vurderte etter en firedelt vurderingsskala (se nedenfor og i tabell 4) for hvert miljøfaglig tema i FP følgende spørsmål:

- Er inndelingen i fagtemaer i FP og i de underliggende notatene relevant i forhold til det som skal belyses? Hvordan er temaet avgrenset med bakgrunn i oppdraget, tids- og kostnadsrammen? Hvordan er fagtemaet splittet opp i undertemaer?
- Med den avgrensningen som er gjort, hvordan er fagtemaet behandlet i forhold til kvalitet, omfang, klarhet og relevans?
- Hvordan har man behandlet fagtemaene i hovedrapporten? Er det tatt inn i hovedrapporten? Har hovedrapporten en selvstendig behandling av temaet som ikke er dekket i fagnotatene? Er formidlingen til ikke-fagkyndige lesere god (lesbarhet)?
- Er ekstraktet av fagtemaet som er behandlet i hovedrapporten omtalt i brosjyren? Er gjengivelse av riktig og lettfattelig?

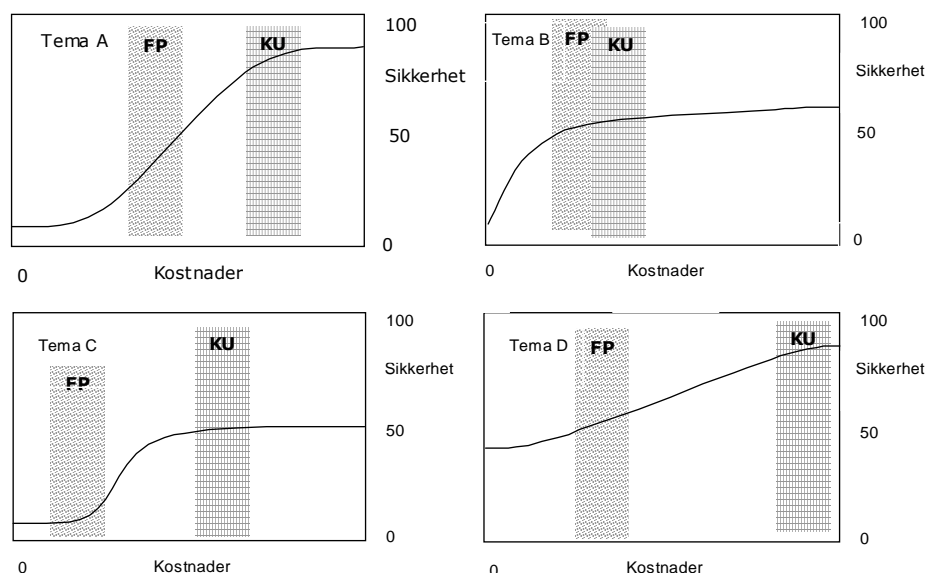
## 5.2 Evalueringsteamets vurderinger

Tabell 4 gjengir resultatet av denne evalueringen. Evalueringsteamet har valgt en vurderingsskala for hvordan de ulike spørsmål knyttet til behandlingene av fagtemaene er behandlet i FP

- 0: Ikke behandlet
- 1: Behandlet mangelfullt
- 2: Godt behandlet, men noen mangler
- 3: Meget godt behandlet

Valg av skala var i og for seg ikke spesielt vanskelig, men det har vært problematisk å karaktersette pga manglede referansegrunnlag. Manglede referansegrunnlag har sammenheng med at FP er en ny og ukjent arbeidsform inne naturforvaltningen/ vannkraftforvaltningen. Å si hva som er godt behandlet eller meget godt behandlet forutsetter en referanseramme For miljøfaglige vurderinger knyttet til vassdragsreguleringer vil en slik referanseramme være knyttet til kjente saksbehandlingsrutiner og prosesser som konsesjonsbehandling eller behandling i Samlet Plan. Bl.a. må vurderingene av behandlingen i FP sees i forhold til kostnadsrammer. Det manglede referansegrunnlaget preger både fagevaluatorene og evalueringsteamet.

Sentrale problemstillinger kan illustreres ved figur 2.



**Figur 2:** Illustrasjon av sammenhenger mellom utsangssikkerhet og utredningskostnader ved konsekvensvurderinger.

Figuren illustrerer prinsipielt forholdet mellom utredningskostnader og grad av sikkerhet ved konsekvensvurderinger for fire virkningstema eller fagområder. Kurven antas å starte på y-aksen noe over null, ofte ha en S-form og flate ut noe under 100 % sikkerhet. M.a.o. man vet noe om konsekvenser uten å utrede, men man kan ikke utrede seg til 100 % sikkerhet uansett hvor mye ressurser som legges inn.

Kurven vil ha ulike form, start og endepunkt fra tema til tema (A til D). Eksempelvis vil kurven kunne ende opp med høy sikkerhet for tema med godt vitenskapelig grunnlag og kvantifiserbare konsekvenser, illustrert ved tema A og D i figuren. Dette kan f. eks. være et definert jordbruksareal som går tapt. Et tema som samfunnsøkonomisk virkning av laks vil ikke kunne nå så høyt opp i sikkerhet uansett ressursbruk pga usikkert vitenskapelig grunnlag, og tema som opplevelsesverdi av uberørt vassdragsnatur (ikke kvantifiserbare verdier) vil pr. definisjon ikke kunne oppnå særlig sikkerhet. Dette er illustrert ved tema B og C i figuren. Tema B illustrer i tillegg en situasjon der det vil være liten forskjell mellom en FP og KU både med hensyn på utsagnssikkerhet og ressursbruk.

Sikkerhet eller utsagnskraften i konsesjonsundersøkelser på hvert tema bør i prinsippet ligge i det området hvor kurven begynner å flate ut. Ligger man mer til venstre betyr det at høyre sikkerhet ofte kan oppnås ved forholdsvis små kostnadsøkninger. Ligger man på det flate partiet til høyre på kurven får man lite øket utsagnskraft for ytterligere kostnadsdrivende undersøkelser.

Evalueringssteamet har i forbindelse med karaktersettingen diskutert hvor på kurven de faglige utredningene i FP ligger på kurven. Teamet har også stilt seg spørsmålet om hva som er rimelig å forvente i en konsekvensvurdering i FP; ressurser og tidsrammer tatt i betraktning og sett i forhold til FPs funksjon og hensikt. Det er åpenbart at de FP-utredningene på kurven vil måtte ligge til venstre for konsesjonsbehandling, men for noen tema kan det synes som om FP vil ligge tett opp til eller overlape med konsesjonsbehandling. Utredningene i FP har uten tvil medført at kunnskapsnivået har økt, og

sikkerheten/utsagskraften i forhold til virkningene av utbyggingsplanene har økt.

### 5.3 Resultater fra evalueringen av de miljøfaglige vurderinger i FP.

Som det fremgår av tabellen er det gitt vurderinger for hvert av de fire delspørsmålene, samt en samlet vurdering til slutt.

Evalueringsteamets samlede vurdering er at FP har behandlet 6 av temaene godt eller meget godt mens 4 tema har mangler som det er viktig å ta fatt i ved en eventuell konsesjonsbehandling. Hovedinntrykket er at FP rimelig godt har beskrevet konsekvensene av de foreliggende vannkraftutbyggingsplaner. Det er dog et viktig unntak i det de overordnede nasjonale verneaspekter ikke har vært tema.

Hovedinntrykket støttes av intervjuundersøkelsene (sentrale prosesser) som, i den grad de miljøfaglige tema har vært tatt opp i intervjuet, sier at FP har gjort en god jobb i så måte.

Det er tre type produkter fra FP som er vurdert: Fagrapporter på ulike temaer, Hovedrapporten hvor fagrapportenes konklusjoner er drøftet og noe tilleggsarbeid er utført, samt Brosjyren som er en populær kortversjon av hovedfunnene. Det har vært viktig å se sammenhengen mellom produktene, hvilke temaer som er behandlet i de ulike produktene, hvilke som ikke er formidlet videre helt ut til brosjyren, osv. Evalueringsteamet har vektlagt de tre produktgruppene noe forskjellig. Det viktigste produktet er hovedrapporten.

I samlet vurderingen av hvordan et tema er behandlet har dette gitt ulike utslag. Et eksempel kan tydeliggjøre dette. Med hensyn til virkninger for Vefsnfjorden og Elsfjorden/Sørfjorden omtales temaet samlet sett som godt behandlet ("tallkarakter" 2). Karakteren på de ulike produktene spenner imidlertid fra 0 til 3, dvs. fra "ikke behandlet" i brosjyren til "godt behandlet med noen mangler" i hovedrapporten og til "meget godt behandlet" (3) i fagutredningen.

Evalueringsteamet vil peke på at det er viktig og samtidig god ressursbruk at det ved den videre behandling av verneproblemstillingene i Vefsna og ved en eventuell konsesjonsbehandling bygges på konsekvensvurderingene i FP så vel som de faglige evalueringene i Eva II. (Detalj materialet fra Eva II er tilgjengelig i uttrykt vedlegg).

Evalueringsteamet vil imidlertid understreke at FP ikke har vurdert konsekvensene av utbyggingsplanene i forhold til de nasjonale/regionale verneverdiene i vassdraget. Dette har vært et bevisst valg fra styringsgruppens side. Regjeringen legger imidlertid stor vekt på slik avveininger i sitt fremlegg om Vefsna i St prp. nr. 75 "Supplering av verneplan for Vassdrag". Det er evalueringsteamets oppfatning at dette er en mangel og en svakhet ved FP.



**Tabell 4:** Vurdering av faglig innhold av fagnotater/utredninger, gjengivelse og behandling i sluttrapporten og brosjyren.

<b>Fagtema</b>	<b>Relevant inndeling av KU'en og i fagnotatet?</b>	<b>Faglig innhold i fagnotatet?</b>	<b>Hovedrapportens behandling av fagnotatet</b>	<b>Brosjyre</b>	<b>Samlet vurdering</b>
Vurdering av fagtemaer Vurderingsskala: 0: Ikke behandlet 1: Behandlet 2: Godt behandlet, men noen mangler 3: Meget godt behandlet	Hvordan er fagtemaet avgrenset i forhold til andre temaer i rapporten? Hvordan er fagtemaet avgrenset med bakgrunn i oppdraget og i forhold til tids- og kostnadsrammer? Hvordan er fagtemaet inndelt i undertemaer?	Med den avgrensning som er gjort, hvordan er fagtemaet behandlet i forhold til kvalitet, omfang, klarhet, relevans?	Er det viktigste ved innholdet i fagnotatet tatt inn i hoved-rapporten? Har hovedrapporten en selvstendig behandling av innholdet i fagnotatet mtp. klare konklusjoner og formidling til ikke-fagkyndige lesere? Har hovedrapporten en selvstendig vurdering av kvaliteten på det faglige innholdet i fagnotatet?	Er ekstrakt av fagtemaet som er behandlet i hovedrapporten omtalt i brosjyren? Er det en riktig gjengivelse av innhold i fagnotat og hovedrapport i brosjyren?	Samlet vurdering med hovedvekt på faglig innhold i fagnotat og behandling av fagtema i hovedrapporten.
Regionalekonomiske virkninger	2	2	2	2	2
Flora/fauna	2	2	2	2	2
Ikke kvantifiserbare verdier	1	1	1	0	1
Overføring av arter til Røssvatn	0	1	2	0	1
Unkervatnsdeltaet	3	2	3	2	2
Vefsnfjorden og Elsfjorden/Sørfjorden	3	3	2	0	2
Samfunnsøkonomisk verdi av villaks	2	1	2	1	1
Flora og vegetasjon i Hattfjelldal	2	2	2	2	2
Jordbruket	2	1	2	0	1
Laks og ørret	3	3	3	3	3

## 6 Evaluering av de lokale prosesser i forbindelse med FP

### 6.1 Metode og innfallsvinkel

**Lokale prosesser** er rapportert av Nordlandsforskning i rapporten "*Mot strømmen – evaluering av felles planprogram om vern eller utbygging av Vefsna*" (NF-rapport datert 15.06.04.). Metoden som er brukt i dette arbeidet er som i fase 1, dvs. dokumentgjennomgang og intervjuer med deltakere i prosessen, samt andre nøkkelinformanter som har relevant innsikt eller interesse i denne prosessen. Til sammen er det foretatt 25 intervjuer. I tillegg har NF vært til stede på folkemøter, møter i styringsgruppe og arbeidsgrupper.

Viktige informanter/aktører har vært representanter fra miljøbevegelsen lokalt, Nordland fylkeskommune, Fylkesmannen i Nordland og Statkraft, samt politikere, administrativt personell i kommunene, innbyggere i de fire involverte kommunene Hattfjelldal, Grane, Hemnes og Vefsn, prosjektledelsen av FP, samt pressen.

Tre innfallsvinkler eller spørsmålstillinger er lagt til grunn for evalueringen lokalt/regionalt:

- Hvordan har arbeidet foregått, og hva har skjedd, i prosjektledelsen, styringsgruppen og arbeidsgruppene? Hvilke problemstillinger og utfordringer har man stått overfor i dette arbeidet? Hvilke aktører og interesser har dominert prosessen? Hvilke kunnskapsformer har vært representert i og dominert prosessen? Hvilke tema er prioritert, og hva er begrunnelsene for dette?
- Hvordan har planprogramprosessen blitt oppfattet og mottatt av den øvrige lokalbefolkningen og interessegrupper som har vært helt utenfor, eller bare lite involvert i prosessen? Hvilke grupper og interesser som har blitt organisert inn i eller ut av prosessen vil være en sentral problemstilling? Grad av representativitet fra ulike interessegrupper?
- Hvordan har de faglige utredningene blitt distribuert, gjort kjent og ikke minst blitt mottatt av lokalbefolkningen?

### 6.2 Konklusjonene - lokalt

I målsettingen for arbeidet med planprogrammet fremholdes det at utredningen skal være verdinøytral og gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å velge mellom vern, utbygging eller videreføring av dagens situasjon, uten å konkludere mht. alternativ. Videre heter det at alle interesseparter skal ha mulighet til å gi innspill og til å få informasjon gjennom utredningsprosessen. Vi kan konstatere at disse målene svært langt på vei er nådd gjennom planprogramprosessen.

Når det gjelder å fremskaffe relativt solid, ny kunnskap på kort tid så FP vært svært vellykket. Det synes som om utredningene har bidratt til å løfte kunnskapsnivået i debatten, og til at en del nye kunnskaper i noen grad har endret den lokale samtalen. De lokale politiske realitetene og standpunktene synes imidlertid ikke å ha blitt synderlig påvirket av utredningen. Vedtakene fra kommunestyrene viser også at beslutningsutfallet i kommunene i de to

vedtaksrundene er mer eller mindre identiske, og det kan slikt sett ikke spores noen endringer som følge av planprosessen.

Med unntak av Grane kommune argumenterer dessuten kommunene i sine vedtak direkte og indirekte med at man fortsatt ikke har nok kunnskap og at man må avvente, og være åpen for, en konsekvensutredning i forbindelse med en eventuell konsesjonssøknad. Dette viser både at argumentet om et stort lokalt kunnskapsbehov ikke var særlig reelt, men del av et politisk spill, og at prosessen nok først og fremst var rettet mot sentrale beslutningstakere.

Den pågående prosessen har først og fremst vært en politisk prosess, der kunnskap har sin viktigste betydning som ammunisjon og argumenter i polemikken. FP har i liten grad bidratt til å skape betydelige endringer i standpunkt til vern/ikke vern blant befolkningen i de fire kommunene. Verne- og utbyggingsspørsmålet har vært preget av en sterk polarisering, der store deler av befolkningen synes å ha vært "immune" mot ny kunnskap som går på tvers av allerede etablerte oppfatninger og holdninger. FP – og den nye kunnskapen dette bringer fram – har først og fremst bidratt til å styrke argumentasjonen til fløyene for og mot vern, og bidratt med kunnskap som ammunisjon. Kunnskap er med andre ord mest et virkemiddel i denne politiske kampen. Dette viser med all tydelig klarhet hvordan forskning og kunnskap i dag er blitt en forutsetning for politikk og en del av politikkenes viktigste språk og innsatsfaktorer.

En problematisk side ved planprosessen har vært at den i stor grad har vært begrunnet ut fra hensynet til lokal deltakelse og medvirkning og lokalt kunnskapsbehov, men samtidig førte hensynet til å få dokumentet med innen fristen inn i OEDs beslutningsprosess, til at tidspresset ble så stort at medvirkningsaspektet ble langt dårligere ivaretatt enn hva som ellers ville vært tilfelle. Det doble siktemålet for prosessen bidro med andre ord til at den lokale delen ble svekket.

Spørsmålet er om ikke hensynet til det å gjøre prosessen lokalt mer kunnskapsbelagt, "stuerein" og legitim ble nedprioritert i forhold til å skaffe beslutningsrelevant kunnskap som kunne spilles inn i den nasjonale beslutningsprosessen. Lokalt hadde man jo ut fra eksisterende kunnskap allerede i november 2002 fattet vedtak mot vern, og behovet for beslutningsrelevant kunnskap kunne derfor ikke ha vært avgjørende. Mye tyder derfor på at de sentrale prosessene har vært i hovedfokus, og at dette hensynet har blitt prioritert. I hvert fall er det klart at det har vært uheldig å samtidig følge to mål i denne prosessen.

## 7 Sentrale instansers syn på MH og FP i forhold til forvaltning av vannressurser generelt og verneplanprosessen spesielt

### 7.1 Metode

Metoden i **sentrale prosesser** er dokumentgjennomgang og intervjuer med informanter som har kjennskap til MH, FP eller verneplanprosessen fra OED, MD, NVE, DN, Statkraft, Turistforeningen og Bellona. Det ble benyttet en intervjuguide som grunnlag for intervjuene/samtalene. Intervjuguiden er gjengitt i vedlegg.

### 7.2 Opplegg for presentasjon og vurdering av synspunktene

Nedenfor er gjengitt essensen av intervjuene med representanter for statsetater og organisasjoner sentralt. En mer fullstendig oppsummering av intervjuene er gjengitt vedlegg. Deretter knytter evalueringsteamet sine vurderinger til synspunktene.

For å forenkle framstillingen er aktørene plassert i to hovedgrupper hvor vi oppfatter at de har sin hovedinteresse:

- Miljøvernssiden (DN, NVE, Samarbeidsrådet for natur- og miljøvernssaker (SRN), Bellona)
- Utbyggingssiden (Statkraft, NVE, Landsforeningen for Vassdragskommuner (LVK))

Grunnlaget for å benytte en slik inndeling finner vi bl.a. hos historikeren Gunleiv Hadland (Hadland 1996): I stedet for hovedgrupper bruker han uttrykket "komplekser" og framhever at det over tid vokser fram ulike "kulturer" innen hver av kompleksene; i bedrifter, organisasjoner, regjeringskontorer, utdanningsinstitusjoner, m.v. Det er større forskjeller mellom kompleksene enn mellom for eksempel bedrifter og regjeringskontorer innen det enkelte kompleks.

For noen av etatene og organisasjonene faller en slik plassering naturlig. For andre er plasseringen ikke så enkel. Det gjelder NVE som både må sies å tilhøre vassdrags- og energisektoren og som har ansvaret for Verneplansuppleringen. Synspunkter fra de to ansvarsområdene til NVE er etter skjønn plassert i hver av de to hovedgruppene. LVK har også interesser både i forhold til miljøvern og utbygging, men mest i forhold til utnytting av vassdragsressursene. LVK er derfor plassert på utbyggingssiden.

De intervjuede har ikke alle hatt samme kjennskap til MH, FP eller andre temaer som ble tatt opp i intervjuguiden. Forutsetningene for å svare på spørsmålene har derfor variert mellom de intervjuede og flere spørsmål er derfor ikke dekket med svar fra alle.

OED og MD er blitt forespurt om intervju på linje med de andre sentrale instansene, men dette er blitt avslått uten at det er gitt noen begrunnelse for

dette. Henvendelser ble gjort i brev form, men tross påminnelser med ønsker om skriftlig svar, har departementene ikke gitt slik tilbakemelding.

### **7.3 Planprosessen i Muligheter Helgeland (MH) inklusive Felles planprogram (FP)**

#### **7.3.1 Konfliktlinje eller samarbeidslinje om vannkraftsprosjekter**

Følgende spørsmål ble reist:

*IEA rapport "Hydropower and the Environment: Present Context and Guidelines for Future Action" (2000) gir bl.a. en beskrivelse av "trends in planning" med en "Old and New Approach" og hvor retningslinjene for planlegging knytter seg til den nye tilnærmingen: "Hovedforskjellen i forhold til tidligere planleggings praksis er forsøket på å nå konsensus mellom alle berørte parter på et så tidlig stadium som mulig, for dermed å hindere overraskelser i siste liten etter år med kostbar planlegging og prosjektutvikling". Synes du Muligheter Helgeland representerer et godt forsøk i denne retning?*

*Statkraft har hevdet i forbindelse med Muligheter Helgeland at de ønsker å utvikle ny lønnsom kraft i en balanse mellom utbyggbart potensial, hensynet til naturmiljøet og høy grad av lokal aksept. Etter vårt syn kan dette representere en endring i prosjektutviklingsarbeidet fra en "konfrontasjonslinje mot en konsensuslinje". Er du enig eller uenig i dette?*

Oppsummering av svar:

Fra begge sider pekes det på at spørsmålet om å nå konsensus må nyanseres. I IEA-rapporten, som det henvises til (og i enda større grad hos Damkommisjonen), sies at man skal søke å nå konsensus på et tidligst mulig stadium i planprosessen. Flere av informantene mener at man nok kan bli enige om prosessen og hva som skal utredes, men man kan ikke forvente at parter med ulike syn og verdioppfatninger skal bli enige om sluttresultatet.

Blant alle parter er det en utbredt oppfatning at Muligheter Helgeland som prosess fra Statkrafts side representerer et skifte fra tidligere utbyggingssaker. Arbeidsformen har riktignok vært brukt lenge av andre, mindre og regionalt baserte kraftselskaper (for eksempel Bergenshalvøens Kommunale Kraftselskap BKK). MH er en tilnærming til komplekse problemstillinger som er bedre enn tidligere. Det er positivt at man søker å redusere konflikter. Men det har likevel fra utbyggingssiden alltid vært forsøkt å skaffe seg lokal aksept. Statkraft sier selv at man ikke bare har vært ute etter konsensus, men at man har laget en prosess som skal lede til et best mulig prosjekt, også for egen del.

I spørsmålet om deltakelse fra miljøvernens side i Felles planprogram Vefsna er det to ulike syn:

Det ene er at man ikke ser noe poeng i å delta i en prosess der det ene alternativet – utbygging – er helt uaktuelt fordi man prinsipielt ønsker vern. De lokalt baserte organisasjonene Vern Vefsna og nasjonale miljøorganisasjoner valgte derfor å stå utenfor FP-prosessen fordi de heller ikke ville risikere å bli tatt til inntekt for utbygging, men ønsket fritt å kunne kritisere etter at utredningen var ferdig. Disse organisasjonene oppfatter at FP er en bevisst strategi fra utbyggingsinteressenes side for å hindre vern.

Det andre synet, representert ved Bellona, bygger ikke på noen prinsipiell holdning til vern eller utbygging og at man skal gå i dialog med utbyggingsinteressene. Man mener at Statkraft har vist seg åpen for innspill som Bellona og andre kom med og endret planene underveis. Bellona mener i motsetning til de andre miljøorganisasjonene at dialog ikke nødvendigvis innebærer at man blir "kooptert" (Innlemmelse i en styringsgruppe av en part som i utgangspunktet har andre interesser). Man kan ende opp med å si nei til utbygging selv om man har hatt en dialog.

#### *Evalueringsteamets vurderinger*

Spørsmålet om å involvere alle parter så tidlig som mulig i prosjektutviklingen og oppnå større grad av konsensus har vært et sentralt tema i arbeidet. Evalueringsteamet har derfor foretatt en drøfting og gjort noen betraktninger omkring forholdet mellom konfliktlinje og/eller samarbeidslinje i utvikling av kompliserte prosjekter.

MH og FP er planprosesser som forutsetter dialog med ulike parter. Statkraft har også som uttrykt mål at det bør være mulig å utvikle et skånsomt prosjekt som verner verdiene i Vefsna. En harmonimodell der en både tar hensyn til naturvern og kraftutbygging har for så vidt vært til stede hos kraftutbyggere også i tidligere perioder. Verneinteressene har imidlertid i større og større grad funnet det mest formålstjenlig for å fremme sine interesser å legge seg på en konfrontasjonslinje, og i samspill med bruk av media føre kampen helt fram til avgjørelsen fattes i Stortinget.

Historikeren Gunleiv Hadland (Hadland 1996) har skrevet om kraftutbygging og naturvern i Rogaland 1950-90 og sier bl.a.:

*"Frå kraftutbyggingssynsstad kan ein seia at det vert operert med ein harmonimodell der kraftutbygging let seg samordna med og fremjar natur- og miljøvern. Vasskraft er ein rein og fornybar energi. Vasskraftutbygging kan erstatte forbrenning av forureinande fossile energiformer.*

*Frå naturvernssynsstad vert det lagt til grunn ein konfliktmodell. Kraftutbygging kjem i konflikt med eit overordna mål om å verne naturen. Naturvernarane ynskjer å formidla deira syn på den konflikta til flest mogleg på best mogleg måte. Ein av måtane har vore ei konfrontasjons- eller aksjonsline. ..."*

Vernetilhengerne Vern Vefsna og SRN ønsket ikke å delta i FP. De er prinsipielt for vern og mot utbygging uansett hvor skånsom den måtte være. Dermed blir dialog og samarbeid om utredningene ingen farbar vei som kan tjene deres interesser. Argumentasjonen er på et overordnet energi- og miljøpolitisk og prinsipielt plan:

*"Det skal ikke bygges ut mer el-produksjonskapasitet men satses stortilt på effektivisering og reduksjon i el-bruk"*

og

*"vannkraftepoken er over og norske vassdrag har lidd nok"*

Mottaker av dette budskapet er ikke Statkraft eller kommunene, men riksmidia, regjering og Storting. I den rådende situasjon omkring verneplansuppleringen, oppfatter miljøinteressene i det store og hele FP som en bevisst strategi fra Statkraft og ledelsen i kommunene for å hindre vern av Vefsna. De tror heller

ikke på en skånsom utbygging (kanskje mer skånsom enn en samling av mange mini- og mikrokraftverk), men at dette bare blir første runde i en bit-for bit utbygging.

Både MH og FP har et klart innslag av forhandlinger i planprosessen. Forhandlingsteknikker er mye benyttet i forbindelse med prosjekter med potensielt negative konsekvenser for miljøet (Swensen 1997). En hovedforutsetning for forhandlinger er riktignok at det er noe å forhandle om. Dette innebærer at parter som forholder seg til absolutte løsninger, enten som prinsipp eller av overbevisning om at det kun finnes én akseptabel løsning på et problem, ikke kan gå inn i forhandlinger. Sett på denne bakgrunn ble tanken om at FP kunne være en felles arena for *alle* interesseparter, ikke mulig.

Bellona er i en mellomposisjon. De hevder ikke å innta prinsipielle standpunkter, men fører dialog med Statkraft om et mer miljøtilpasset utbyggingsprosjekt. Bellona faller til slutt ned på et standpunkt mot utbygging ut fra et hva de kaller et "føre-var"-perspektiv om at de potensielle negative konsekvensene av MH sannsynligvis vil bli for store.

Når det gjelder spørsmålet om konsensus synes klart at man i høyden kan komme til enighet med alle parter om prosessen og hva som skal utredes. Dette omtalte vi i evalueringens fase I med at prosessen kan få legitimitet. At også innholdet i utredningene skal få tilstrekkelig legitimitet er en annen sak. Derfor er spørsmålet om hvorvidt alle parter også ønsker å delta i utredningsprosessen, først og fremst et spørsmål om hvilken strategi de velger for å påvirke utfallet – innenfor eller utenfor "systemet" (Lesjø 2004).

Alle de fire kommunene har både i MH og FP valgt å jobbe innenfor, selv om det ikke har vært noen klar og entydig oppfatning om vern vs. utbygging i alle kommunene. De fleste fra miljøsidan har valgt å jobbe utenfor. Hvilken strategi som velges er dels et resultat av hvilken type rasjonalitet man legger til grunn..

Både MH og FP er, i tråd med god planleggingstradisjon, basert på en *faglig-vitenskapelig rasjonalitet*. Berørte parter – kommuner, utbyggere, miljøvernere – skal sammen kunne bli enige om hvilke spørsmål som skal utredes og hvordan konsekvenser skal beskrives. Resultatet i form av konsekvenser og ikke minst vektning av konsekvenser, blir deretter opp til den enkelte part å vurdere og fortolke. Dette var situasjonen i forbindelse med arbeidet med konsekvenser av Regionfelt Østlandet, en utredning som var det direkte forbildet for FP.

Utvalget som evaluerte planlegging og gjennomføring av Gardermoprojektet (Mydskeutvalget 1999) peker på at man gjennom faglig-vitenskapelig rasjonalitet søker å bidra til best mulig kunnskapsgrunnlag i planleggingen. Full rasjonalitet er imidlertid en utopi og den rasjonalitet som oppnås, skjer innenfor de rammebetingelser som gis.

*Politisk rasjonalitet* kan på mange måter være sammenfallende med den faglig/forvaltningsmessige rasjonalitet, sier Mydskeutvalget, men det er også store forskjeller:

*"Politikken bygger i stor utstrekning på et faglig beslutningsgrunnlag og tufter ofte sine vedtak på faglige resonnementer. I andre henseende kan det også være forskjeller. Vesentlig stikkord i den politiske rasjonalitet vil være normative verdier og forhandlingsprosesser, spill og bruk av maktmidler, alt for å realisere interesser. Mens man ut fra faglig rasjonalitet vil legge vekt på*

*adekvat og relevant valg av virkemidler, vil en ut fra politisk rasjonalitet være mer opptatt av målene og gi en normativ vurdering av dem. ... Det som kan synes faglig utilstrekkelig, kan være politisk rasjonelt. ... Begge typer rasjonalitet har sin legitime plass i samfunnet. Den faglige rasjonaliteten hører hjemme i forvaltningen, den politiske i de politiske organer. ... I praksis vil faglige og politiske vurderinger være vevd inn i hverandre. Fagekspertisen må tilpasse seg den politiske verden, og politikken må benytte fagekspertisen for å nå sine mål”*

Kvaliteten på kunnskapen og bruken av kunnskap står sentralt i begge de to typer rasjonalitet og samspillet mellom dem. Nordlandsforskning (Sandersen 2004) viser til en NIBR-bok (Naustdalslid og Reitan 1994) som skiller mellom ulike bruk av kunnskap:

*Instrumentell* bruk for å løse konkrete problemer, og *strategisk* bruk for å underbygge egne synspunkter. I instrumentell bruk er det behov for mer kunnskap mens i den strategiske bruk er det behov for ”politiske ammunisjon” eller ”motekspertise”. Frambrakt kunnskap som brukes strategisk behøver ikke være av dårligere kvalitet enn kunnskap brukt instrumentelt. Men for at kunnskapen skal kunne brukes strategisk er det en forutsetning at den oppfattes som instrumentelt brukt, dvs. som nøytral og upartisk. Vi oppfatter at dette er en karakteristikk som treffer både tilhengere og motstandere av utbygging ganske godt.

Statkraft hevder at de utvikler kunnskap instrumentelt for å få et samfunnsmessig best mulig prosjekt. De fire kommunene som sammen med Statkraft står bak FP hevder på samme måte at de trenger mer kunnskap for å kunne fatte beslutning om utbygging eller vern. Miljøinteressene oppfatter på den annen side at begge deler er strategisk bruk av kunnskap for å hindre at Vefsna blir vernet.

I MH og FP befinner kommunene og Statkraft seg etter vår vurdering på en bane med både faglig-vitenskaplig og politisk rasjonalitet, og med samspill mellom dem. Kunnskapen brukes dels instrumentelt og dels strategisk av partene. Gjennom kommunikasjon og forhandlinger søker man å integrere, kontrollere og legitimere en beslutningsprosess der det endelige konklusjonen - vern eller utbygging - hevdes ikke å være gitt, men hvor den foreløpige konklusjonen i alle fall er ”nei til vern nå”.

Vernetilhengerne befinner seg etter vår vurdering bare på en banehalvdel av politisk rasjonalitet. Også her foregis det at deres kunnskap er instrumentell, men ved at deres endelige konklusjon allerede er gitt – nei til utbygging – kan det ikke herske tvil om at den kunnskap de frambringer, brukes strategisk for å nå et mål.

Faglig-vitenskaplig rasjonalitet forutsetter at planlegging og beslutning er atskilt og at det eksisterer en arbeidsdeling mellom fag og politikk slik at kunnskapen brukes instrumentelt. Som vi har sett er dette en idealsituasjon som ikke er til stede i saker med sterke interesser involvert.

Nordlandsforskning framhever i sin rapport at det var et dilemma mellom utreders faglige skjønn om hva som burde utredes og styringsgruppas og publikums ønsker og innspill til utredningene. Evalueringsteamet vil ikke karakterisere dette som et dilemma, men ser det heller slik at dette er i tråd med



andre studier av konsekvensutredningsprosesser som beskrives som en blanding av fag og forhandlinger (Swensen 1997). KU-rapportene er dels faglige utredninger og dels felles arena for problem- og konfliktavklaring.

Forholdet mellom Statkraft, kommunene og miljøorganisasjonene kan også drøftes i et makt-motmakt perspektiv. Dette er gjort av Lesjø (Lesjø 2004). Han peker på tre motmaktstrategier:

- Ovenfra: vekst eller vern?
- Utenfra: aksjonere for å overskride etablerte spilleregler
- Innenfra: Faren for kooptasjon?

Kommunene har som nevnt valgt å jobbe innenfra. Miljøsidene har så langt valgt å jobbe ovenfra ved å fokusere på at det ikke er noe kraftunderskudd i Norge og at vannkraftutbyggingsepoken er over (Innlegg i VG 26. juni 2004 fra organisasjonene DNT, NJFF, NNF, WWF-Norge og Vern Vefsna). Aksjonsstrategien har man i bakhånd i påvente av Stortingets vedtak. (Ut i naturen på NRK1 ...). Bellona jobber innenfra og ser ikke på aksjon og samarbeid som antagonistiske, men at de kan utfylle hverandre. ”*Kombinererte strategier kan være motmaktens sterkeste kort*” sier Lesjø.

Perspektivet som her skisseres forutsetter at Statkraft og kommunene representerer de sterke og miljøorganisasjonene de svake. Dette er nødvendigvis ikke tilfelle i Norge anno 2004 hvor vassdragsvern har fått en sentral plass i norsk politikk. Det er også fullt mulig å se miljøinteressene som en sterk part med flere allierte innenfor den offentlige natur- og miljøforvaltning. Lesjø viser til boken ”Makt og avmakt” (Hernes 1975) med rikholdige eksempler på at selv mektige og ressursrike aktører kan oppleve avmakt i mange situasjoner. Utbyggingsinteressen kan derfor også ses som en svak part som benytter seg av de samme motmaktstrategier, dels innenfra (samarbeid om skånsom utbygging) og dels ovenfra (kraftubalansen).

Lesjø understreker at felles for ulike motmaktformer er kunnskap om og evne til å fremme alternativer – enten dette dreier seg om å påvirke prosjektets utforming eller i å stoppe det. I den sammenheng er det klart at FP har vært en viktig aktivitet i prosessen.

### **7.3.2 Formalisering av prosessen gjennom FP**

Følgende spørsmål ble reist:

*Statkraft er av noen blitt kritisert i muligheter Helgeland fordi prosjektutviklingen har vært for lite formalisert og for lukket. Synes du organiseringen av ”Felles planprogram” har brakt prosessen inn på et bedre spor? Lokalt? I forhold til sentral beslutningsprosess?*

Oppsummering av svar:

Alle partene oppfatter at prosessen er blitt mer åpen og formalisert. Informasjon er lagt ut på nett. FP har også skapt et større lokalt engasjement.

Statkraft har i ettertid innsett at prosessen tidligere (fram til 2003) ble oppfattet å være for lukket. Det var ikke intensjonen å lage en lukket prosess, men det ble et resultat av at man ønsket at den skulle være uformell. FP har ført til at

prosessen oppfattes som mer åpen med agenda, tidsplan, referansegrupper og folkemøter.

Statkrafts konsernledelse har i løpet av det siste året markert seg mer i forhold til spørsmålet om skånsom utbygging generelt og MH spesielt, bl.a. gjennom innlegg i dagspressen i forbindelse med verneplandiskusjonen. Statkraft som konsern har også oppgradert sine nettsider med spesiell informasjon om MH.

I forhold til miljøvernmyndighetene har FP ført til at kontakten har skiftet over fra DN til miljøvernavdelingen hos fylkesmannen i Nordland. Selv om prosessen gjennom FP er blitt mer åpen, burde kanskje det høye konfliktnivået ved Vefsna likevel medført at sentrale myndigheter forble involvert, mener man i DN.

Enkelte mener, at sett fra kommunenes side, kunne det vært ønskelig med enda mer formalisering i den forstand at vassdragsreguleringslovens bestemmelser ble fulgt om forpliktelse for interessert utbygger til å betale for kommunenes utgifter til plan- og utredningsarbeidet, selv om man befant seg i et uformelt stadium før en konsesjonsprosess. Det pekes på at dette kunne bidratt til klarere linjer og gjort kommunene mer uavhengige ved at de kunne skaffet seg faglige råd også andre steder enn fra en interessert utbygger. Evalueringsteamet mener at dette er et spørsmål som fortjener å bli vurdert.

#### *Evalueringsteamets vurderinger*

Evalueringsteamet konstaterer at FP har ført til at prosessen oppfattes som mer åpen med agenda, tidsplan, referansegrupper og folkemøter. Bl.a. har informasjon blitt lagt ut på nett. FP har også skapt et større lokalt engasjement.

Sammen med funnene fra de lokale prosessene (Nordlandsforskning 2004), bekrefter dette at flere av manglene påpekt i Eva I langt på vei er rettet opp (jf evalueringskriterium 5). Det synes likevel klart at hensynet til å overholde tidsfristen for at FP skulle gi et substansielt innspill til arbeidet sentralt med verneplanproposisjonen, har lagt et tidspress på prosessen som ikke har muliggjort en så åpen og bred deltakelse som ønskelig kunne være.

Evalueringsteamet konstaterer at påpekningen i Eva I om at konsernet måtte bli tydeligere (Jf. evalueringskriterium 5), også er rettet opp i løpet av året. Evalueringsteamet aksepterer begrunnelsen fra Statkraft om at de fortsatt må være noe tilbakeholdne fordi man ikke er et politisk organ med ansvar for kraftbalansen.

Evalueringsteamet finner at kontakten til fylkesmannen har vært en naturlig arbeidsmåte med kommunene i ledelsen for FP. Fylkesmannens miljøvernavdeling er det naturlige kontaktpunkt for kommunene, mens det var Statkraft som tidligere hadde kontakt med DN og NVE. I tillegg kommer at OED og MD med sine direktorater NVE og DN har hatt en reservert holdning til FP-prosessen og derved ikke var naturlig å trekke inn i denne fasen av arbeidet.

Bellona finner imidlertid MH-prosessen og FP noe problematisk fordi den ikke er formalisert nok med klare alternativer som holdes fast over utredningsperioden. Det røres her ved et sentralt dilemma ved MH-prosessen. På den ene side hevdes at i KU og konsesjonssøknad "fanger bordet" ved at alternative prosjektutforminger låses for tidlig. På den annen side blir en

”løpende” prosjektutvikling, slik man på mange måter har drevet det i MH, problematisk for de som skal kommentere prosessen og resultatet utenfra fordi det skapes usikkerhet om hva som er prosjektutformingen til enhver tid. For motstandere og skeptikere til et prosjekt vil det å fastholde alternativer over tid være å foretrekke fordi det gir best mulighet for å bygge opp en argumentasjon.

Generelt sett er dette et spørsmål om forutsigbarhet vs. fleksibilitet i en planprosess. Dette er et dilemma som har stått sentralt ved utformingen av regelverket for KU etter plan- og bygningsloven. (Jf. rundskriv T-2/2000 fra Miljøverndepartementet). Et vesentlig trekk ved regelverket er å bidra til en forutsigbar og strukturert prosess mellom tiltakshaver, berørte myndigheter og offentligheten, i tillegg til at utredningene bidrar til økt kunnskap og høyere bevissthet om miljømessige og andre vesentlige virkninger.

KU-regelverket åpner for en viss fleksibilitet, for eksempel at det er mulig å endre alternativer underveis i KU-prosessen. Men dette krever nye vurderinger og nye høringsrunder. Det er derfor rimelig å hevde at regelverket for KU har lagt størst vekt på forutsigbarhet.

Det er viktig å peke på at i MH har utbygger gått i dialog med lokale og kommunale interesser på et så tidlig tidspunkt at det har vært mulig å påvirke og endre det eventuelle prosjektet. Dette er prisverdig og er langt fra tilfeller i de fleste KU'er som er blitt fremmet (Swensen 1997). I KU vil man ofte vente med å fremme melding til tiltaket er tilstrekkelig planlagt og utformet slik at man kan gi en konkret nok beskrivelse av det og dets konsekvenser. Da er man også gjerne kommet så langt at det er små muligheter til å endre tiltaket og bare avbøtende tiltak gjenstår.

En måte å kombinere hensyn til forutsigbarhet og fleksibilitet er oppdeling av planprosessen i en rekke faser der alternativene holdes fast innenfor hver fase og at hver fase avsluttes med beslutning om man skal gå videre og under hvilke forutsetninger og med hvilke alternativer. Dette kan imidlertid innebære en langdryg, tungrodd og byråkratisk prosess.

For de som er villige til å gå inn i en forhandlingsplanleggingsprosess, vil en løpende prosjektutvikling være å foretrekke fordi det vil kunne lede fram til ”beste” løsning for partene. Men en slik prosess forutsetter at partene er villige til å spille på en bane av både faglig-vitenskaplig og politisk rasjonalitet og ikke bare en av delene.

Evalueringssteamet mener at FP for det første har forutsatt deltagelse fra parter som er interessert i å arbeide innenfor ”systemet” for å utrede eller forhandle fram en for partene best mulig løsning. For det andre har FP vært en prosess forut for KU. Siden regelverket for KU legger hovedvekt på forutsigbarhet, har det etter vår vurdering vært riktig ved gjennomføringen av FP å legge vekt på fleksibilitet med hensyn til utformingen av alternative løsninger.

### **7.3.3 Utredning av konsekvenser på dette stadium i prosessen?**

Følgende spørsmål ble reist:

*”Felles planprogram” er gjennomført som en ”KU light”. Synes du dette er en hensiktsmessig arbeidsform for å nå fram til en mulig konsensus mellom berørte parter? Har du synspunkter på alternative arbeidsformer med mulig konsensus for øye på dette stadium i prosjektutviklingen?*

*Synes du arbeidet med "Felles planprogram" er gjennomført på en tilfredsstillende måte på dette stadium i prosjektutviklingen?*

*Har du synspunkter på innhold i rapportene fra "Felles planprogram" – Hovedrapport, brosjyre og vedleggsrapport med fagnotater? Er for eksempel den inndeling i temaer som er gjort og som ligger til grunn for innhenting av fagnotater hensiktsmessig? Dekkes de relevante konsekvenser?*

Oppsummering av svar:

Langt de fleste mener at det er positivt å få fram fakta så tidlig som mulig. Dette kan bidra til at man styrer unna de største konfliktene ved valg av løsning. Statkraft har for eksempel flyttet et vanninntak ut av et barkskogvernområde. Fra utbyggingssiden mener man at FP følger de allmenne intensjonene (Jf. IEA guidelines) om å planlegge nært sammen med lokale myndigheter

Det er ulike syn når det gjelder verdien av en slik relativt rask utredning som FP har vært. Noen mener at flere temaer kan bli tilstrekkelig belyst, iallfall til at kommunene får et bedre beslutningsgrunnlag. Andre mener FP er ganske bortkastet fordi man jo må gjennom en mye grundigere KU i tilfelle en konsesjonssøknad.

De fleste mener at tatt i betraktning svært knapp tid og begrensede ressurser, er FP gjennomført på en hensiktsmessig måte. Enkelte peker på at disse begrensningene bl.a. førte til at valg av eksterne utredere måtte skje raskt og at disse ble "kastet inn" i situasjonen uten å få tilstrekkelig oversikt over saken. De fleste mener at temainndelingen i FP er bra og beslutningsrelevant. Pga knapp tid er riktignok noen av utredningene for spinkle, men konklusjoner er likevel trukket og brukt (spesielt vedrørende virkninger for landbruk). Se for øvrig kapittel 5 hvor det miljøfaglige innholdet i FP er evaluert.

Miljøvernssiden mener at volumfordelingen i hovedrapporten og brosjyren mellom utbygging og vern illustrerer at FP i hovedsak dreier seg om utbygging, mens man fra utbyggingssiden mener den ikke er unaturlig fordi utbygging medfører endringer som gir konsekvenser.

Brosjyren får god omtale av alle. Den er annerledes enn andre brosjyrer ved å være nøytral i framstillingen.

#### *Evalueringsteamets vurderinger*

Evalueringsteamet vil peke på at flere trinn med på hverandre følgende utredninger i gradvis større detalj (som eventuelt vil bli tilfelle dersom FP etterfølges av en KU og konsesjonssøknad), er vanlig ved faseinndeling av større prosjektutviklinger. Videre inneholder KU-bestemmelsene etter Plan- og bygningsloven (PBL) både en meldingsfase og en utredningsfase. Tidligere hadde meldingsfasen ofte form av en miniutredning av konsekvensene av tiltaket. Etter at terskelen for å kreve KU er blitt senket, har den type miniutredninger i stor grad falt bort. Men det er fortsatt ønskelig at meldingen inneholder klare beskrivelser av tiltaket og hva dette kan føre til av konsekvenser, ikke minst som grunnlag for fastsetting av utredningsprogram.

Sett i et slikt perspektiv finner evalueringsteamet det ganske i tråd med norsk praksis å gjennomføre grove og overordnede utredninger på et tidlig stadium i et prosjekt.

Evalueringsteamet mener generelt sett at alle temaer i en konsekvensutredning ikke krever samme omfangsrige og dyptpløyende utredninger for å være utsagnskraftig nok til si hva virkninger av tiltaket sannsynligvis vil bli. Også i praktiseringen av KU etter PBL opererer man med at et tema er utredet ”godt nok”. Se for øvrig kapittel hvor dette spørsmålet er nærmere omtalt.

Uten å ta stilling til fordelingen av de konkrete antall sider på hhv. vern og utbygging, mener evalueringsteamet at det ligger det i sakens natur at konsekvensene av utbygging vil kreve mer plass å beskrive enn et scenario for vern eller status quo.

Evalueringsteamet er enig i den positive omtalen av brosjyren.

### **7.3.4 Har denne planprosessen overføringsverdi?**

Følgende spørsmål ble reist:

*Har organiseringen av ”Felles planprogram” overføringsverdi til andre energi- og utviklingsprosjekter?*

Oppsummering av svar:

Igangsettingen av verneplansuppleringen medførte at Statkrafts arbeide med å forberede melding og KU for utbyggingstiltak måtte stanses av formelle grunner. Verneplansuppleringen presenterte på sin side bare verneaspektene ved Vefsna.

Det råder en viss usikkerhet blant informantene om FP, i forkant av en formell prosess, hadde vært nødvendig om ikke verneplansuppleringen hadde kommet inn i MH-prosessen.

Noen peker på at en slik utredning som FP vil kunne være en fordel i forkant av en melding, bl.a. for å utvikle alternativene. ”Bordet fanger” mer i en formalisert prosess etter lovverket fordi man må stå fram med klare alternativer.

Flere peker på at FP er en tidsmessig måte å nærme seg komplekse problemstillinger på, som for eksempel avfallsforbrenning, vindkraft, kraftlinjer og OU-prosjekter ved vannkraft. Tilnærmingen har også verdi i forhold til Vanddirektivet.

#### *Evalueringsteamets vurderinger*

Evalueringsteamet finner at FP har vært et hensiktsmessig instrument for å få fram kunnskap og argumenter om både utbygging og vern i en periode som ellers kunne blitt et ”informasjonsmessig vakuum” mens man ventet på at stortingsproposisjonen skulle bli lagt fram. Hvordan kunnskapen er blitt brukt av partene i og utenfor FP-prosessen er et annet spørsmål som drøftes i kapittel 9 under overskriften Konfliktlinje eller samarbeidslinje.

Evalueringsteamet mener arbeidsformen i MH/FP har overføringsverdi til en rekke andre problemstillinger i en relativt tidlig fase av prosjektutviklingen før de formelle faser med melding/KU og/eller konsesjonssøknad tar til.

## **7.4 Felles planprogram i MH og Verneplansuppleringen**

### **7.4.1 Vefsna og FP i Verneplansuppleringen**

Følgende spørsmål ble reist:

*Suppleringsutvalget foreslo Vefsna vernet, lokalt sa man foreløpig nei i påvente av en konsekvensutredning og fra NVEs side innstilte man på "ikke-vern". Synes du arbeidet med "Felles planprogram" bidrar til en ønskelig avklaring av vern vs. utbygging? Lokalt? Sentralt?*

*OED og MD har valgt ikke å sende "Felles planprogram" til uttalelse i ytre etater (NVE, DN etc.). Synes du dette er et fornuftig valg i behandlingen av verneplanssuppleringen?*

*Hvilken rolle vil "Felles planprogram" kunne spille i den videre behandling av verneplanssuppleringen?*

Oppsummering av svar:

Miljøvernssiden hevder at mandatet for verneplanssuppleringen var at vernet skulle vurderes uavhengig av energipotensialet. Vern er et nasjonalt spørsmål knyttet bl.a. til type- og referansevassdrag, og kan stå i motsetning til de framherskende lokale interessene. Både NVEs innstilling, som trakk inn energipotensialet, og FP har på sett og vis "forkludret" prosessen.

Flere fra begge sider mener at FP kan ha hjulpet kommunene til en bedre avklaring knyttet til lokale virkninger av vern vs. utbygging, men stort sett visste man det meste fra før. Det er blitt flere detaljer som ikke har endret tidligere hovedkonklusjoner og man mener at FP nok ikke vil bidra så mye til avklaring av de nasjonale verneverdiene vs. energipotensialet.

Flere mener at OED og MD nok har vært i tvil om man skulle ta en begrenset kommentarrunde til berørte organer fordi FP ikke er noe formelt innspill til verneplanprosessen. Man kan ha vært redd for å særbehandle Vefsna. Ut ifra et forvaltningsprinsipp om at alle relevante opplysninger bør frem i en sak før avgjørelse, mener enkelte at det likevel ikke har vært riktig av MD og OED å unnlate å sende FP på en begrenset kommentarrunde. Som et viktig arbeid burde det i alle fall vært sendt direktoratene til orientering, også av den grunn at FP vil kunne bli brukt i argumentasjon mot vern i den pågående beslutningsprosessen i forhold til Stortinget.

Fra miljøvernssiden frykter man at FP vil spille en rolle i den videre prosessen, både pga innhold og den prosessen som er blitt kjørt. Stortinget er opptatt av strømpriser/energitilgang og enighet lokalt. Miljøvernorganisasjonene vil helst forholde seg prinsipielt til spørsmålet om utbygging versus vern, men kan også "tvinges" til å forholde seg konkret til MH og FP. Man erkjenner at det selvsagt er et dilemma at når man er imot utbygging av prinsipiell grunn og det likevel går i den retning, får man mindre innflytelse jo senere man kommer inn i utredningsarbeidet.

#### *Evalueringsteamets vurderinger*

Evalueringsteamet konstaterer at FP har konsentrert seg om konsekvensene for de lokale verneverdier. Konsekvensene for de nasjonale verneverdier er ikke behandlet. Oppfordringen som lå i NVEs innstilling til OED om "å redegjøre for vassdragets samlede verneverdi" kan derfor sies ikke å være fulgt helt opp.

Evalueringsteamet mener at FP har hjulpet kommunene til en bedre avklaring knyttet til lokale virkninger av vern vs. utbygging. For øvrig vil evalueringsteamet vise til rapporten fra Nordlandsforskning (se kapittel 6) som

bl.a. konstaterer at FP i liten grad har bidratt til å skape betydelige endringer i standpunkt til vern/ikke vern blant befolkningen i de fire kommunene.

Det er også lite belegg i forskning for å anta at beslutningstakere i konkrete beslutningssituasjoner, nyttiggjør seg kunnskap med mindre de har gode grunner til å gjøre det, f.eks hvis informasjonene støtter deres syn (Swensen 1997, Albæk og Winter 1993). Det er vanskelig å påvirke holdninger med informasjon, eller løse interessekonflikter ved hjelp av kunnskap..

Evalueringsteamet mener at FP-prosessen først og fremst har vært rettet mot sentrale beslutningstakere. Derfor synes vi det er verdt å merke seg at OED og MD ikke har orientert og/eller bedt sine direktorater om kommentarer til det faglige innholdet i FP. Disse kunne i så fall ha bidratt til en kvalitetskontroll av innholdet. I stortingsproposisjonene vises det riktignok til det lokale engasjement og til utredningen, men uten at det innholdsmessige kommenteres.

OED har således registrert at det er utført et seriøst utredningsarbeid og omfattende prosesser lokalt, og at slikt veier tyngre enn bare at lokale myndigheter sender et brev eller får til et møte med departementet.

En sitter likevel igjen med det inntrykk av at spørsmålet om vern eller ikke vern av Vefsna først og fremst er et politisk spørsmål – resultat av politisk dragkamp mellom lokale og sentrale myndigheter og mellom de ulike politiske fraksjoner sentralt. Faglige beskrivelser av utbyggingsalternativer og faglige beskrivelser av konsekvenser for verneverdiene synes på en måte som lite relevant i den politiske prosessen mellom departementet og Stortinget.

På den annen side kan en slik betraktningssmåte skyldes at man legger et rent faglig-vitenskaplig mål til grunn. (Swensen 1997, Offerdal 1989). I en politisk prosess som skal veie ulike hensyn opp mot hverandre, kan det være vel så nyttig å få informasjon om hvilke interesser som knyttes til ulike syn som å vite detaljert om hvilke konsekvensene tiltaket kan få.

På bakgrunn av Eva I er evalueringsteamet av den oppfatning at uten Statkrafts arbeid med MH ville NVE innstilt overfor OED på at Vefsna skulle vernes. Uten kommunenes arbeid med FP ville OED også ha innstilt overfor Stortinget på at Vefsna skulle vernes. Resultatet er foreløpig at Vefsna ikke foreslås vernet i denne omgang.

*Kvaliteten* på arbeidet og forslagene i MH har vært av betydning for NVEs innstilling. For OEDs innstilling synes imidlertid det avgjørende å ha vært *kvantiteten* i det lokale engasjementet og inntrykket av at et solid arbeide har vært utført, fremfor selve innholdet og kvaliteten i FP.

## 8 Konklusjoner og anbefalinger

### 8.1 Konklusjoner og anbefalinger ut fra to innfallsvikler

Konklusjoner og anbefalinger fra arbeidet med Eva II er nedfelt ut fra to ulike innfallsvinkler:

- 1 I samsvar med inndelingen i de tre delprosjektene: 1) Miljøfaglige vurderinger, 2) Lokale prosesser og 3) Sentrale prosesser.
- 2 I forhold til de 6 evalueringskriteriene som er knyttet opp mot mandatet for FP, anbefalinger i Eva I om prosessen videre og forventningene uttrykt i innstillingen fra NVE

Evalueringen i delprosjektet Sentrale Prosesser går som tidligere sagt langt utover de konkrete forholdene knyttet til vannkraftprosjektene og Vefsna. De fleste av konklusjonene her har mer form av generelle vannforvaltnings- og vannkraftforvaltnings problemstillinger og anbefalinger fordi Vefsna på en konkret måte aktualiserer en større debatt om vannressursforvaltningen i Norge.

Konklusjonene ut fra de valgte evalueringskriteriene er gjort korte og er konsentrert i tabell 5 i punkt 8.4.5. med henvisninger til hvor problemstillingene rundt det aktuelle kriterium er behandlet.

### 8.2 Konklusjoner og anbefalinger miljøfaglige vurderinger

FP har behandlet 6 av de 10 temaene godt eller meget godt (6) mens 4 tema har klare mangler som det er anbefales å ta fatt i ved en eventuell senere konsesjonsbehandling.

Det har vært et bevisst valg i FP at man ikke har vurdert konsekvensene av utbyggingsplaner i forhold til overordnede nasjonale verneaspekter. Slike avveininger har imidlertid NVE i sin innstilling til OED og senere Regjeringen lagt stor vekt på i sitt fremlegg om Vefsna i St prp. nr. 75 ”Supplering av verneplan for Vassdrag”.

Evalueringsteamets syn er at FP, ut fra rammebetingelsene for arbeidet, rimelig godt har beskrevet konsekvensene av de foreliggende vannkraftutbyggingsplaner. Det er dog et viktig unntak og en mangel at de overordnede nasjonale verneaspekter ikke har vært tema. (kriterium 1 og 4)

### 8.3 Evalueringsteamets kommentarer vedrørende de lokale prosesser

Det vises til kapittel 7 for en nærmere gjengivelse av konklusjonene fra Nordlandsforsknings rapport.

Målsettingen i FP om at arbeidet skulle være verdinøytralt, gi et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å velge mellom vern, utbygging eller videreføring av dagens situasjon uten å konkludere mht. alternativ, er svært langt på vei nådd (kriterium 3).



Tilsvarende kan konkluderes i forholdet til forutsetningen om at alle interesseparter skulle gis mulighet til å gi innspill og til å få informasjon gjennom utredningsprosessen (kriterium 5, prikkpunkt 3).

FP har vært svært vellykket når det gjelder å fremskaffe relativt solid, ny kunnskap på kort tid. Utredningene har bidratt til å løfte kunnskapsnivået i debatten, og til at en del nye kunnskaper i noen grad har endret den lokale samtalen (kriterium 3). Kvaliteten på FP slik den er vurdert i punkt 7.2 støttes også av konklusjonene i kapittel 4.2.(kriterium 3).

FP har imidlertid, som ventet, i liten grad bidratt til å skape betydelige endringer i standpunkt til vern/ikke vern blant politikere og befolkning i de fire kommunene. Dette er i tråd med annen forskning som også har vist at det er vanskelig å påvirke holdninger med informasjon eller løse interessekonflikter ved hjelp av kunnskap.

FP som utredning er verdinøytral i minst samme grad som vanlige utredninger av kompliserte og konfliktfylte spørsmål. For eksempel representerer ikke volumfordelingen i utredningen mellom utbygging og vern noe uttrykk for at utbygging er viktigst. Det ligger i sakens natur at konsekvensene av utbygging vil medføre endringer og derfor vil kreve mer plass enn vern eller status quo.

Kunnskapen som er frambrakt gjennom KU har dels vært benyttet instrumentelt for å avklare virkninger og dels strategisk for å underbygge egne synspunkter. FP som utredning har ikke konkludert med hensyn til valg av alternativ, men aktørene har gjort det.

Ved oppstarten av FP ble det fra styringsgruppas og konsulentens side gjort seriøse forsøk på å få representanter for organisasjonen Vern Vefsna med i arbeidet, men dette tilbudet ble avslått. Støttet av naturvernorganisasjoner sentralt (SRN – Samarbeidsrådet for naturvernsaker) valgte Vern Vefsna å stå utenfor utredningsarbeidet. Man argumenterte på et prinsipielt plan mot enhver utbygging og ønsket ingen dialog om virkninger av vern vs. utbygging. Argumentasjonen er på et overordnet energi- og miljøpolitisk og prinsipielt plan:

*”Det skal ikke bygges ut mer el-produksjonskapasitet men satses stortilt på effektivisering og reduksjon i el-bruk”*

og

*”vannkraftepoken er over og norske vassdrag har lidd nok”*

Bellona på den annen side tok ikke stilling i utgangspunktet og gikk i en dialog med Statkraft og FP-prosessen.

Felles Planprogram med ”felles” som uttrykk for at alle parter skulle delta i å belyse vern vs. utbygging, har ikke svart til forventningene. Tanken om å få til en ”felles” utredning synes å være basert på en overdreven tro på faglig-vitenskapelig rasjonalitet og instrumentell bruk av kunnskap.

Felles utredning av et bredt spekter av alternativer med deltakelse fra alle parter har klare begrensinger når de innebygde motsetningene er for store, og ikke minst når disse motsetningene også har rikspolitiske føringer og interesser.

## **8.4 Konklusjoner og anbefalinger sentrale prosesser**

### **8.4.1 MH og FP har hatt avgjørende betydning for at Vefsna ikke foreslås vernet av Regjeringen**

Evalueringssteamet er av den oppfatning at uten Statkrafts arbeide med MH, ville NVE innstilt overfor OED på at Vefsna skulle vernes. Uten kommunenes arbeid med FP og politiske vedtak ville OED ha innstilt overfor Stortinget på at Vefsna skulle vernes. (kriterium 2)

Kvaliteten på arbeidet og forslagene i MH har vært av betydning for NVEs innstilling. For OEDs synes det betydelige lokale engasjementet rundt FP og et generelt inntrykk av at det er gjennomført en solid utredning å ha hatt avgjørende betydning fremfor selve innholdet i FP, dets kvalitet og fakta.

Saksfeltet vannkraftutbygging-vassdragsvern er sterkt politisert med sterke islett av "hestehandel". Saker avgjøres som resultat av politisk dragkamp mellom sentrale og lokale myndigheter og mellom myndigheter og interesseorganisasjoner. Faglige beskrivelser av utbyggingsalternativer og konsekvenser for verneverdier synes å være mindre relevante for de politiske prosesser i departementer og Storting.

### **8.4.2 FP har gjort planprosessen mer åpen og strukturert**

Statkraft har på bakgrunn av Eva I innsett at prosessene rundt MH har vært for lukket. Prosjektledelsen la derfor vekt på å gjøre prosessene mer åpne ved blant annet å legge informasjon tilgjengelig på internet. Etableringen av FP i samarbeid med kommunene og andre aktører har også resultert i og ført til at prosessene har blitt opplevd som mer åpne og strukturerte med tidsplaner, referansegrupper og folkemøter (kriterium 5, prikkpunkt 1-3).

Statkrafts konsernledelse har i løpet av det siste året også markert en tydeligere holdning i forhold til ulike konsekvenser av vannkraftutbygging, men også dens fortrinn framfor annen elektrisitetproduksjon. Dette er gjort blant annet gjennom innlegg i dagspressen i forbindelse med MH og Verneplan for vassdrag (kriterium 5, prikkpunkt 4).

### **8.4.3 Positive holdninger til FP, både til innhold og prosess**

Det er, med unntak fra miljøorganisasjonene som valgte ikke å involvere seg, en gjennomgående positiv holdning til FP; at den ble gjennomført, måten den ble gjennomført på og til resultatene. Rapportering, herunder særlig brosjyren får god attest. Det vurderes som en fordel at opplysninger kommer frem så tidlig som mulig i en planprosess. (kriterium 3 og 5)

Evalueringen viser at det er usikkerhet om konsekvensvurderingene i FP på et relativt tidlig stadium i prosjektutviklingen har hatt det rette detaljeringsnivået. Planprosessene i MH og FP er nye arbeidsformer i kompliserte plansaker inklusive vannkraftsaker. Referansegrunnlaget som aktørene er kjent med er de formelle prosesser i konsesjonsbehandlingen etter Plan- og bygningsloven og Vassdragsreguleringsloven. Selv om konsekvenstemaene er ulikt og delvis ufullstendig behandlet i forhold til en eventuell senere konsesjonsbehandling, så gir FP et godt inntrykk og det er evalueringssteamets oppfatning at FP har lagt seg på et tilstrekkelig detaljeringsnivå i forhold til hensikten med arbeidet.

#### **8.4.4 FP har overføringsverdi til andre vannkraftprosjekter og andre saksområder**

Framgangsmåten i FP følger opp intensjonene i i IEAs anbefalinger om hvordan moderne vannkraftplanlegging bør drives. Framgangsmåten kan med fordel nyttes på andre vannkraftprosjekter og på tilsvarende komplekse problemstillinger som vindkraft, kraftlinjer, avfallsforbrenning m.m.

Selve begrepet Felles planprogram bør imidlertid erstattes med noe annet, for eksempel "prosjektutvikling med konsekvensvurderinger". I konfliktfylte saker vil planprosessen bare være "felles" for de som finner det formålstjenlig å arbeide innenfor "systemet". Det vil også bare være i dialog og forhandlinger med disse at man kan nå en konsensus, slik IEAs anbefaler at man skal sikte mot.

I mindre konfliktfylte saker vil man kunne få med alle, men da vil man i høyden kunne bli enig om prosedyren, ikke innholdet av vurderingene. Man kan ikke forvente at folk med ulike syn og verdioppfatninger vil kunne enes om sluttresultatet. Begrepet "planprogram" som er anvendt, peker da også først og fremst mot prosedyre og framgangsmåte.

#### **8.4.5 Fleksibilitet viktigere enn forutsigbarhet i FP**

Når slikt prosjektutviklingsarbeide også skal inneholde konsekvensvurderinger, som tilfellet har vært i FP, står man overfor dilemmaet forutsigbarhet vs. fleksibilitet, dvs. om alternativene for prosjektet skal holdes fast eller endres under marsjen. Evalueringsteamet er av den oppfatning at hensynet til fleksibilitet, dvs. å kunne påvirke utformingen av prosjektet på et tidlig tidspunkt, må tillegges størst vekt. Hensynet til forutsigbarhet vil likevel bli vektlagt senere i planprosessen når man kommer til stadiet med KU og konsesjonssøknad.

#### **8.4.6 FP har ikke belyst de nasjonale verneverdiene**

I mandatet for verneplansuppleringen sier man at vassdragsvernet skal vurderes uavhengig av energipotensialet. Vern er et nasjonalt spørsmål knyttet bl.a. til type- og referansevassdrag. (kriterium 4)

De overordnede nasjonal og regionale verneverdier i Vefsnassdraget er blant annet skissert i suppleringsutvalgets beskrivelse av Vefnsna

Det har som nevnt tidligere vært et bevisst valg i FP-arbeidet å ikke inkludere disse spørsmålene.

FP har derfor heller ikke bidratt til en bedre avklaring av Vefsnas status i forhold til regionale og nasjonale verneverdier.

Oppfordringen som lå i NVEs innstilling til OED om "å redegjøre for vassdragets samlede verneverdi" kan derfor sies ikke å være fulgt opp i FP.

### 8.4.7 Oppsummering av FP i forhold til evalueringskriteriene 1 til 6

**Tabell 6:** Oppsummering av FP i forhold til evalueringskriteriene

Evalueringskriterium	Har FP svart på/belyst problemstillingen	Merknader fra evalueringsteamet
1. FP skal gi lokalforvaltningen i de direkte berørte kommunene og fylkeskommunen et best mulig beslutningsgrunnlag for om de ønsker å gå videre med en konsesjonsprosess eller om de ønsker Vefsna vernet. (FP)	JA	
2. FP skal gi et substansielt innspill om de konkrete konsekvenser av vern eller utbygging av Vefsna til OEDs skrijving av proposisjonen til Stortinget om verneplansuppleringen samt til Stortingets behandling av samme. (FP)	JA	OEDs interesse har vært på prosess og innhold
3. FP skal være verdinøytral og gi tilstrekkelig beslutningsgrunnlag uten å konkludere mht. valg av alternativ (FP)	JA	
4. FP skal redegjøre for konsekvenser for vassdragets samlede verneverdi (NVE)	NEI	
5. FP og planprosessen omkring MH skal rette opp de viktigste mangler fra tidligere fase av MH (påpekt i Eva I):		
- medvirkning fra berørte bør bli bredere, f.eks gjennom etablering av lokalutvalg, og prosessen bør bli mest mulig åpen bl.a. med bruk av lokalpresse, internett og lignende.	JA	
- prosessen bør bli mer formalisert og i skriftlig form	JA	
- også motstanderne bør inkluderes i prosessen	JA	Motstanderne ønsket ikke å delta
- Statkrafts ledelse må bli tydeligere i forhold til hva de vil med MH	JA	
6. Har FP som prosessform/arbeidsform overføringsverdi til planlegging og utvikling av andre komplekse prosjekter	JA	Betegnelsen "FP" bør endres

## 9 Forvaltningsregimet for vannkraftutbygging og vassdragsvern

### 9.1 Hva er synet på dagens forvaltningsregime av vannressurser?

Følgende spørsmål ble stilt:

*Hva er ditt syn på dagens forvaltningsregime når det gjelder vannressurser? Har verneplaninstituttet og Samlet plan utspilt sin rolle? Kan Vanndirektivet delvis overta som sentralt forvaltningsinstrument? Hvilken rolle ville Vanndirektivet kunne spille i en forvaltning av Vefsna?*

Oppsummering av svar:

De fleste mener at Samlet Plan har utspilt sin rolle. Miljøsidene mener den er for statisk i sin form og ikke vil kunne være en effektiv måte å sortere og prioritere prosjekter. Fra utbyggingssiden hevdes at den har utspilt sin rolle fordi den er blitt innhentet av endrede rammebetingelser for kraftutbygging ; herunder ny teknologi. Ny teknologi kan eksemplifiseres ved ”å høste fra naturens overskudd” – for eksempel ved å ta vare på/magasinere flomvann.

Enkelte fra miljøsidene mener at vassdragsvernet er mildt sammenlignet med naturreservat og landskapsvern som derfor kunne vært riktigere å bruke. I stedet for å verne hele vassdrag kunne man brukt slike områdevern.

Fra utbyggingssiden påpekes at mange av verneplanene kom for å verne mot store kraftutbygginger, magasiner og overføringer. Men verneplanene med tilhørende RPR med sine 100 m soner knyttet til hovedvassdraget, blir for rigide der elva går gjennom et kulturlandskap. Man burde heller ha vernet villmarkspreget i sidevassdragene.

Mange mener at mini- og mikrokraftverk i vernede vassdrag kan uthule vernet innenfra. Disse og vindkraft er en slags ”hellige kuer” for tiden. Fra begge sidene hevdes at det mangler tilstrekkelig helhet og sammenheng i energipolitikken, og at det er en slags ”systemfeil” som gjør at ulike interesser lurer på hverandre.

Flere mener at Stortinget, som nå sitter med ansvaret for kraftbalansen, ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet og logikk til beslutningsprosessen. Det blir for mye ”hestehandel”. Det er manglende parlamentarisk grunnlag for en langsiktig energipolitikk for landet.

Flere savner en mer langsiktig og forutsigbar politikk med klarere føringer fra Stortinget om hvor mye TWh som bør framskaffes. Grønne sertifikater bør anvendes også for vannkraft. Det er et potensial for nye utbygginger og OU som ikke medfører negative miljøkonsekvenser, men disse er ikke lønnsomme med dagens kraftpriser.

### 9.2 Hva er synet på konsesjonsprosessene, spesielt tidsbruken?

Følgende spørsmål ble stilt:

*Det hevdes at konsesjonsprosesser i forbindelse med vannkraftutbygging tar uforholdmessig lang tid. Videre hevdes det gjerne at stor usikkerhet om endelig utfall ved stortingsbehandlingen, gjør at man kvier seg for å starte planlegging av nye prosjekter. Hva er ditt syn på dette?*

Oppsummering av svar:

Miljøsidene mener stort sett at det tar så lang tid som det må og at det er greit med usikkerhet helt fram til resultat av konsekvensutredning og etterfølgende stortingsbehandling. Hvis ikke, er det ingen reell beslutningsprosess.

Fra utbyggingsiden mener flere at prosessen er tungvinte og at NVE ikke setter tilstrekkelig klare høringsfrister. Andre mener at den ikke er for lang om man reelt sett regner fra det tidspunkt man sender inn plandokumenter i en konsesjonsprosess. Da tar det ca 1/3 av den totale tiden fra man første gang begynte å planlegge til endelig vedtak blir fattet.

Mange mener at behandling av småkraftverk samt revisjon og fornyelse av konsesjoner, er for tungvint og tar for lang tid. For eksempel tar behandling av småkraftverk like lang tid som store utbyggingsaker.

### **9.3 Vannkraft annerledes enn andre fornybare energikilder?**

Følgende spørsmål ble stilt:

*Er det forskjell på slike prosesser, inklusive lengden av dem, for vannkraft og andre energikilder, for eksempel vindkraft? Hva mener du er årsak til evt. slike forskjeller?*

Oppsummering av svar:

Alle mener at det er kortere prosesser for vind enn for vann. Dette skyldes dels at de behandles etter forskjellige lover (energiloven vs vassdragsreguleringsloven) og dels at vind er "in" og får mer politisk oppmerksomhet. Man savner imidlertid en overordnet plan for vindkraftutbygging. Andre peker på at godkjenningprosessen for vind ikke er så forskjellig og kan sammenlignes med et "run of river" kraftverk, dvs. uten magasiner og overføringer.

### **9.4 Utfordringer ved utvikling av ny vannkraft**

Følgende spørsmål ble reist:

*Hva er de største problemene når det gjelder utvikling av ny vannkraft?*

*Hva er de største problemene knyttet til selve plan- og konsesjonsprosessene når det gjelder utvikling av ny vannkraft?*

Oppsummering av svar:

Hovedsynspunktet fra utbyggingsiden er at med energiloven og lave kraftpriser har grunnlaget for utbygging falt bort. For tiden kan det være bedre for bransjen å "sitte stille" slik at man både får høyere kraftpris og unngår negativ omtale i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Situasjonen kan imidlertid endre seg i løpet av en viss tid når de nye EU-landene øker etterspørselen etter energi og fornybar energi (som vannkraft) blir en knapphetsfaktor i Europa.

Etter innføringen av Energiloven i 1991 har verken Statkraft eller andre kraftprodusenter noen oppdeknings- eller leveringsplikt. De oppfatter det

likevel som sitt samfunnsansvar å synliggjøre de lønnsomme muligheter som finnes for fremtiden, uansett energikilde. Også innenfor vannkraft, og særlig i forbindelse med mulige opprustings- og utvidelsesprosjekter (OU), hvor man i stor grad kan oppnå merutnyttelse i eksisterende kraftanlegg. Statkraft mener at MH i så måte er det beste eksempelet som finnes per i dag, selv om prosjektet får mye kritikk fra deler av miljøvernbevegelsen. Statkraft mener at man i MH virkelig har lagt mye arbeid ned i å få til en bred og involverende prosess, samtidig som det er lagt stor vekt på de konkrete miljøtemaene for nettopp å tilpasse prosjektet til naturens tåleevne. Kritikken fra miljøbevegelsen, som blant annet baseres på at "tiden for store vannkraftutbygginger er over", kan imidlertid medføre en belastning for selskapets omdømme. Oppslutning og samarbeid lokalt og nasjonalt er nødvendig for at Statkraft vil gå videre med planene.

Statkraft mener at utbygging er et tveegget sverd for selskapet. Utbygging representerer ofte en belastning i opinionen og det kan lede til Statkraft får en større markedsandel og må selge seg ned andre steder. Statkraft har etter innføring av energiloven ca 1990 ikke lenger forsyningsplikt. Statkraft føler fortsatt et samfunnsansvar og vil utrede interessante prosjekter og påpeke mulighetene overfor politikerne som sitter med ansvaret for landets kraftbalanse. Hvis Stortinget sier nei, vil Statkraft ta dette til etterretning. Om strømprisene går opp, skal i alle fall Statkraft kunne vise til hva man har gjort og sagt.

Fra begge sider nevnes dagens store politiske interesse for mini- og mikro kraftverk som et problem, og at dette er mer distriktspolitikk enn energipolitikk. Mini og mikro vil gi for mye miljøvirkninger og for lite kraft.

## **9.5 Andre synspunkter**

Følgende spørsmål ble reist:

*Er det mulig å skape en "vinn-vinn" situasjon med å ta opp noen av de vernede vassdragene og vurdere skånsom utbygging mot at man reduserer/miljøforbedrer noen av de verste gamle utbyggingene?*

Oppsummering av svar:

Enkelte mener at dette er en prinsipielt meget interessant problemstilling. Men de to sider (utbygging og vern) vokter på sine tidligere seire. "For et rabalder det vil bli om noe slikt blir foreslått!" Andre mener at det for eksempel burde være mulig å ta opp noen av vassdragene fra VP I til ny og bred vurdering. Tidligere statssekretær Skjelbred i OED har tatt opp dette med NVE.

## **9.6 Vurderinger og anbefalinger av forvaltningsregimet for vannressurser vannkraftutbygging og vassdragsvern**

### **9.6.1 Norsk vannkraftutbygging og vassdragsvern, fastlåste fronter, et resultat av kampforvaltning?**

Siden begynnelsen av 1970 - tallet har utbygging av vannkraften i Norge som kjent til dels vært svært kontroversiell. En rekke utbyggings- og vernesaker har vært gjenstand for sterk strid. Disse motsetningene kommer fremdeles svært ofte frem når konkrete utbyggingssaker og vernesaker kommer opp.

Motsetningen har historiske røtter og noe forenklet kan vi si at dagens vannkraft-Norge er dels resultat av en mangeårig "kamp- eller konfrontasjonsforvaltning" mellom en "utbyggerside" og en "miljøverside". Utbyggersiden kan foruten utbyggerne selv sies å bestå av grunneiere og næringsorganisasjoner mens miljøversiden er dominert av natur- og miljøvernorganisasjoner. Kommunene kommer i en mellomstilling, men vil oftest være på utbyggersiden.

Det er allmenn enighet av at tiden for de store vannkraftutbygginger i Norge er over. Dette blir ofte uttrykt noe misvisende som at "vannkraftepoken er over".

I Regjeringens Sem-erklæring heter det : "Epoken med de store vannkraftutbygginger er over. Hensynet til kommende generasjoners naturopplevelser tilsier en restriktiv holdning til videre vassdragsutbygging, og at vi lar de aller fleste vassdrag som står igjen forbli urørt".

Det er fremdeles diskusjoner og politisk strid om planer, enkeltprosjekter og vernesaker. Det er nok å nevne utbyggingsprosjekter som Øvre Otta og Sauda, og enkeltsaker (Bjerkreim og Vefsna) i forbindelse med suppleringen av Verneplan for vassdrag.

Når vi nå er inne i perioden for avslutning av epoken for de store vannkraftutbygginger, opplever både utbyggersiden og miljøversiden press på det som er oppnådd gjennom mange års såkalt "kampforvaltning". Og hver for seg vokter de to sidene på det som er oppnådd.

I dagens vannkraft-Norge gir dette, - sagt forenklet og litt spissformulert – grunnlag for følgende situasjonsbeskrivelse:

Utbyggersiden vokter og beskytter eksisterende produksjonspotensiale fra vannkraften og synes lite villig til å myke opp gamle reguleringer f.eks i forbindelse med hjemfall og vilkårsendringer. EUs vanddirektiv med overordnede målsettinger om mest mulig naturlig vassdrag vil – selv med mulighetene for unntak fra målene om "god økologisk status", medføre et press på produksjonspotensialet i eksisterende, spesielt eldre utbygginger.

Utbyggersiden har ikke lengre oppdekningsplikt og har lite kortsiktig økonomisk insitament for å bygge ut ny vannkraft. Det oppleves dessuten belastende å føre frem selv gode nye prosjekter pga forventet konfliktnivå.

Det fokuseres først og fremst på opprusting og utvidelser. I de siste årene er det lagt til rette for lettere å kunne bygge ut mindre kraftverk (små-, mini- og mikro) bla ut fra distriktpolitiske vurderinger med hensyn på lokal næringsutvikling.

Utbyggersiden søker også jevnlig å påvirke forvaltningsinstrumentene på nivået over konsesjonsbehandlingen; Samlet Plan og Verneplanen for vassdrag.

Tilsvarnde vokter miljøversiden på det de har oppnådd, primært gjennom verneplanene. Den ønsket i den siste verneplanrunden et lang mer omfattende vern enn foreslått. Samarbeidsrådet for Naturvernsaker ba eksempelvis om et langt mer omfattende vassdragsvern enn det både Styringsgruppen, NVE og tilslutt Regjeringen foreslo. Miljøversiden synes svært lite villig til å være med på en gjennomgang av alle verneplanene selv om det faglige grunnlaget for vernet kan være svakt (særlig i de tidlige verneplanene) og verneverdiene kan være markert forringet av andre inngrep.



Miljøsidene går inn i enkeltsaker, - i tillegg til direkte sakstilknyttede argumenter, - også med generelle overordnede argumenter med blant annet utgangspunkt i Jens Stoltenbergs nyttårstale fra årsskriftet 2000-2001, Sem-erklæringen og utsagn fra en OECD-rapport om norsk miljøpolitikk fra 1993 hvor det heter at de fleste av gjenværende vassdrag bør beskyttes.

I arbeidet med FP, Eva I og Eva II, både lokalt og sentralt, understrekes inntrykket av todelingen; utbyggersiden og miljøvernensiden. De drivende krefter på miljøvernenside her representert ved Vern Vefsna og de nasjonale miljøorganisasjoner SRN (Samarbeiderådet for naturvernsaker) valgte å stå utenfor prosessen og argumenterte på et prinsipielt plan for vern. De hadde allerede inntatt sitt standpunkt uavhengig av hva eventuelle konsekvensanalyser måtte bringe frem av ny kunnskap. Andre miljøorganisasjoner, i dette tilfellet Bellona tar ikke stilling i utgangspunktet og mener man skal gå i dialog med utbyggere. Bellona mener alle nye opplysninger (fra FP) må legges til grunn før beslutning tas.

Det er en utbredt oppfatning at planprosessene rundt vannkraftprosjektene i Vefsna – Muligheter Helgeland og Felles planprogram representerer et konkret og delvis vellykket forsøk på en konfliktreducerende fremgangsmåte og har bidratt til at fronetene har blitt myket opp. MH og FP representerer bedre tilnæringsmåter til komplekse problemstillinger enn tidligere.

### **9.6.2 Manglende politiske føringer i vannkraftpolitikken.**

I tråd med utviklingen på saksfeltet har myndighetene lagt opp sentrale rammebetingelser som utbyggings- og/eller vernesaker skal operere innenfor. Disse rammebetingelsene fastsettes gjennom politikk- og forvaltningsinstrumenter som myndighetene ved energi- og miljøforvaltningen har bygget opp gjennom årtier. Vi snakker her om politiske føringer som internasjonale avtaler, energilov, vannressurslov, energimeldinger med mål for bidrag fra ulike energibærere, Verneplanene, Samlet Plan og kommende melding om laksevassdragene samt den kommende gjennomføringsstrategi for EUs rammedirektiv for vannressurser.

Det hevdes imidlertid fra flere at Regjering og Stortinget, som har ansvaret for kraftbalansen, ikke gir tilstrekkelig forutsigbare føringer for god planlegging og gode beslutningsprosesser.

Hovedproblemene i arbeidet med å få frem ny miljøakseptabel vannkraft ved O/U-prosjekter eller i nye vassdrag, ligger i manglende stimulans til utbygging pga. energiloven, manglende oppdekningsplikt, overdreven fokus på mikro/minikraftverk og belastningen for utbygger ved negativ omtale i media ved å kjøre frem nye prosjekter.

Det savnes en mer langsiktig og forutsigbar politikk med klarere føringer fra Stortinget om hvor mye TWh som bør framskaffes og hvilke energibærere som skal velges.

Med energiloven og de lave kraftprisene har grunnlaget for utbygging falt bort. For tiden kan det være bedre for bransjen å "sitte stille" slik at man både får høyere kraftpris og unngår negativ omtale i forbindelse med utbyggingsprosjekter.

Fra begge sider nevnes dagens store politiske interesse for små-, mini- og mikro kraftverk som et problem. Dette er mer distriktspolitikk enn energipolitikk. Små-, mMini- og mikro kraftverk vil gi for store miljøvirkninger i forhold til kraftutbytte.

### **9.6.3 Verneplanene bør gjennomgås på nytt**

NVE foreslår i sin innstilling om verneplansuppleringen en gjennomgang av verneplanene. Det er flere forhold som tilsier en slik gjennomgang. Det påpekes at det er 30 år siden Verneplan I ble vedtatt og at både forholdet til representativitet, (utvalg av typevassdrag) utviklingen i vassdraget og brukerinteressene i disse har endret seg. Kunnskapsgrunnetaget bør oppjusteres.

Til tross for at både NVE og flere høringsinstanser i forbindelse med behandlingen av verneplan for vassdrag tar til orde for en ny gjennomgang av verneplanen, diskuterer ikke OED problemstillingen i proposisjonen og tar ikke opp forslaget om gjennomgang til vurdering.

Evalueringssteamet påpeker at problemstillingen rundt verneplanenes innretning mot fokusering på vern av aktiviteten som skaper inngrep (vern mot vannkraftutbygging) øren (utbygger) og ikke mot selve vassdragsverdiene, ofte kom frem i diskusjonene.

Teamet vil peke på det uheldige i at arbeidet med å sikre verneverdiene tar utgangspunkt i å verne mot en bestemt aktivitet og størrelse (større vannkraftprosjekter) og en gruppe aktører, og ikke i verneverdiene i seg selv. Dette aktualiseres blant annet ved at det gis adgang til å bygge mini- og mikro kraftverk i vernede vassdrag. Dette kan uthule vernet innenfra.

Evalueringssteamet anbefaler at det foretas en bred gjennomgang av verneplanene som omfatter det faglig grunnlag, verneverdiene, typevassdragsproblematikken og verneplanene som styringsinstrument i vassdragsforvaltningen; herunder forholdet til forvaltningsplanene i EUs vanddirektiv.

### **9.6.4 Omlegging og oppmykning av regimene for vannkraftforvaltningen kan gi både bedre miljø og mer kraft!**

EU's rammedirektiv for vannressursene, som er under implementering, kan betraktes som et verktøy for "konsensusforvaltning" med sitt utgangspunkt i sektornøytrale økologiske mål og "både-og" filosofi for å finne løsninger. Rammedirektivet vil etter hvert avløse Samlet plan. Verneplanene vil i første omgang utgjøre en begrensning på hvordan vassdragene kan utnyttes til vannkraftutbygging, men i et lengre perspektiv vil forvaltningen av også de vernede vassdragene ivaretas gjennom rammedirektivets forvaltningsplaner.

Samlet Plan som forvaltningsinstrument er på vei ut. Den sies å ha fylt sin funksjon, og vil gradvis bli omlagt i tråd med og i takt med en god gjennomføring av vanddirektivet. Samlet Plan ønskes avvirket som forvaltningsinstrument og erstattet av en ressursoversikt som vil bli en rammebetingelse for forvaltningsplanene i rammedirektivet. Men inntil implementeringen av vanddirektivet er operasjonell, opprettholdes Samlet Plan som styringsverktøy for ny vannkraft. Olje- og energidepartementet foreslår i proposisjonen om ny Verneplan for vassdrag at grensen for behandling i Samlet Plan heves fra 1 MW til 10 MW installert effekt eller en årsproduksjon på inntil 50 GWh.

EU s vanddirektiv som verktøy for ”konsensusforvaltning” bør myke opp resultatene av mange års ”konfliktforvaltning” av vannkraft.

Det bør foretas en gjennomgang av vannkraftsituasjonene (se NVE, 2004) og tilhørende forvaltningsverktøy. Eksisterende utbygginger, OU-prosjekter, utbyggingspotensial for ny vannkraft og verneplanene bør analyseres under ett. En slik gjennomgang vil etter evalueringsteamets oppfatning kunne gi løsninger som både kan gir bedre miljø så vel som et positive tilskudd til kraftbalansen fra vannkraften.

FP og den senere behandling av denne har bidratt til å fokusere på muligheten for og ønsket om å kombinere vassdragsvern og vannkraftutbygging. Regjeringens utsagn om Vefsna i proposisjonen om supplering av verneplanene går rett inn i denne ”både-og”- problemstillingen:

*” - går departementet inn for at det gis anledning til å utrede og konsekvensvurdere prosjekter som kan kombineres med disse verneinteressene”*  
og videre .

*” - komme tilbake med forslag om vern av Vefsna i egen sak der det kan åpnes for mindre utbyggingsalternativer som kan kombineres med miljøinteressene i vassdraget.”*

Elementer for å skape ”vinn-vinn” situasjon både for utbygger og miljøsidene kan skje gjennom å vurdere:

- Eksisterende utbygginger, - spesielt eldre ”harde” reguleringer – muligheter for miljøgevinst ved endringer i manøvreringsreglementer tilpasset de kommende målene i EUs rammedirektiv
- Potensialet i nye prosjekter med utgangspunkt i OU-prosjekter og Samlet Plan prosjekter
- Verneplanene, faglig grunnlag, verneverdiene, typevassdragsproblematikken, verneplanene som styringsinstrument i vassdragsforvaltningen herunder forholdet til forvaltningsplanene i EUs rammedirektiv for vann, m.m. Det er aktuelt med en nøytral gjennomgang uten spesielle mål (mer vern, mer kraft) hvor utgangspunktet er å gjøre verneplanene bedre.
- Kombinasjoner av få store/mange mindre vannkraftprosjekter i områder i et område hvor en sammenlikninger oppleves relevante
- Konsekvenser av vannkraft og vindkraft for å skaffe for eksempel 5 TWH ny kraft. Med utgangspunkt i en region hvor vann og vindkraft er et reelt alternativ, gjøres en sammenliknende analyse hvor produksjonsmessige/økonomiske, miljømessige og øvrig samfunnsmessige konsekvenser utredes.

## **9.7 Vefsna – et godt eksempel**

Mange av disse generelle problemstillingene kan eksemplifiseres i Vefsna:

- Prosjektet MH i Vefsna bør vurderes som et konkret eksempel i forhold til det kjente utsagnet om at ”tiden for de store vannkraftutbygginger er over” (Jens Stoltenbergs nyttårstale ved årsskiftet 2000-2001 og Sem-erklæringen). Skal Vefsna vurderes ut fra størrelsen på energiproduksjon alene eller

impliserer utsagnet også det selvsagte i at også miljøvirkninger må betraktes?

- Ut fra en vurdering og konkretisering av elementene i verneverdiene i vassdraget, - helhetsvern ut fra vektlegging vassdragets størrelse og uberørthet, Vefsna som eventuelt typevassdrag og spesielt områdevern i definerte områder, hvordan er det mulig å kombinere det å ta vare på verneverdier ved en utbygging? Hvis det grunnleggende utgangspunkt for verneplanen var verneverdiene og ikke vannkraftprosjektene - hvordan ville det slå ut for Vefsna?
- Begrepet typevassdrag er ikke godt nok utviklet i nasjonal sammenheng. Hvilken plass vil Vefsna som et vernet typevassdrag ha i en nasjonal, landsdels- eller regional vernesammenheng?
- Hvordan vil konsekvenser av en realisering av potensialet for mikro- og minikraftverk innen det som tillates i vernede vassdrag, bli å sammenlikne med planene i Muligheter Helgeland?
- Er det mulig å få vurdert, med Statkraft som utbygger, om en utbygging i Vefsna etter planene i Muligheter Helgeland på ca 1,5 TWH, kunne sees i sammenheng med oppmykning av andre reguleringer i områder som det er naturlig å sammenlikne med?
- Vefsna og regionen Vefsna ligger i, kunne være et område for den brede sammenliknede vurdering av konsekvenser av f.eks. 1-2 TWh ny vannkraft eller ny vindkraft.

## 10 Referanseliste

- Albæk, E og S. Winter (1993) *Evaluering i Danmark. Rationalitet eller politisk våben?*
- Civitas (2003). *Felles planprogram Vefsna. Utredning av vern og utbygging I forhold til dagen situasjon (basisalternativet)*. Oslo, 29.10.03
- Civitas (2003). *Felles plaprogram Vefsna. Vedleggsrapport*. Oslo, 29.10.03
- Civitas (2003). *Skånsomt prosjekt i verneverdig vassdrag. Evaluering av planprosessen for Startkraftprosjektet "Muligheter Helgeland" i perioden 1998 – 2002*. Oslo, mars 2003
- Grane kommune m.fl. (2003). *Hva skal skje med Vefsna? Kortversjon av Felles planprogram*. Civitas, Oslo.
- Hadland, Gunleiv (1996). *En kynisk hardhendt økonomisk full utnyttelse av hver dråpe. Kraftutbygging og naturvern i Rogaland 1950-90*. Hovedoppgave i historie. UiB, Bergen.
- Hernes, Gudmund (1975) *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Oslo
- IEA Hydropower Agreement (2000). *Hydropower and the Environment. Annex Volume II: Main Report*. International Energi Agency
- Inst. S. Nr. 134 (2002-2002) *Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*
- Lesjø, Jon Helge (2004) *Motmakt ved planlegging av store prosjekter. Former og muligheter for å vinne fram*. Tidsskriftet Plan 3/2004. Universitetsforlaget, Oslo
- Naustdalslid, Jon og Marit Reitan (1994) *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. NIBR/Tano forlag, Oslo
- NOU 1999:28 *Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring*
- NVE (2002). *Supplering av Verneplan for vassdrag. Høringsdokument fra Styringsgruppen*. NVE 12/2002.
- NVE (2003). *Supplering av Verneplan for vassdrag. Innstilling til Olje- og energidepartementet fra Norges vassdrags- og energidirektorat*. 28. januar 2003
- Offerdal, A (1989) *Politisk ekspertise – fins den? Om politikarens plass i styringssystemet*. Kommuneforlaget, Oslo
- Sandersen, Håkan T. og Tone Magnussen. (2003) *Mulighetenes kunst. Evaluering av lokale prosesser i Statkraftprosjektet "Muligheter Helgeland"*. NF-rapport nr 9/2003. Nordlandsforskning, Bodø

- Sandersen, Håkan T. og Tone Magnussen. (2004) *Mot strømmen. Evaluering av felles planprogram om vern eller utbygging av Vefsna*. NF-arbeidsnotat nr. 1012/2004. Nordlandsforskning, Bodø.
- St.meld. nr.37 (2000-2001) *Om vasskrafta og kraftbalansen*
- St.prp. nr.75 (2003-2004) *Supplering av verneplan for vassdrag*
- St.prp. nr.79 (2001-2002) *Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*
- Swensen, Ingvild S.H. (1997) *Fag eller forhandling? Praktisering av plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning*. Dr. ing. avhandling, Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU, Trondheim.

## 11 Vedlegg

### 11.1 Intervjuguide

Intervjuene er inndelt i noen hovedbolker. Til sammen 15 spørsmål. Denne ble utsendt til intervjuobjektene på forhånd. Referat fra intervjuene ble sendt ut til kommentering i etterkant, slik at eventuelle misforståelser ble ryddet opp i.

#### 11.1.1 Om "Felles planprogram" som del av prosjektutvikling i Muligheter Helgeland

##### "Felles planprogram" som ledd i en prosjektutvikling (uavhengig av spørsmålet vern av Vefsna)

- 1 IEA rapport "Hydropower and the Environment: Present Context and Guidelines for Future Action" (2000) gir bl.a. en beskrivelse av "trends in planning" med en "old and New Approach" og hvor retningslinjene for planlegging knytter seg til den nye tilnærmingen: *"Hovedforskjellen i forhold til tidligere planleggings praksis er forsøket på å nå konsensus mellom alle berørte parter på et så tidlig stadium som mulig, for dermed å hindre overraskelser i siste liten etter år med kostbar planlegging og prosjektutvikling"*. Synes du Muligheter Helgeland representerer et godt forsøk i denne retning?
- 2 Statkraft er av noen blitt kritisert i muligheter Helgeland fordi prosjektutviklingen har vært for lite formalisert og for lukket. Synes du organiseringen av "Felles planprogram" har brakt prosessen inn på et bedre spor? Lokalt? I forhold til sentral beslutningsprosess?
- 3 "Felles planprogram" er gjennomført som en "KU light". Synes du dette er en hensiktsmessig arbeidsform for å nå fram til en mulig konsensus mellom berørte parter? Har du synspunkter på alternative arbeidsformer med mulig konsensus for øye på dette stadium i prosjektutviklingen?
- 4 Synes du arbeidet med "Felles planprogram" er gjennomført på en tilfredsstillende måte på dette stadium i prosjektutviklingen?
- 5 Har organiseringen av "Felles planprogram" overføringsverdi til andre energi- og utviklingsprosjekter?

##### "Felles planprogram" i forbindelse med spørsmålet vern av Vefsna

- 6 Suppleringsutvalget foreslo Vefsna vernet, lokalt sa man foreløpig nei i påvente av en konsekvensutredning og fra NVEs side innstilte man på "ikke-vern". Synes du arbeidet med "Felles planprogram" bidrar til en ønskelig avklaring av vern vs. utbygging? Lokalt? Sentralt?
- 7 OED og MD har valgt ikke å sende "Felles planprogram" til uttalelse til noen få ytre etater (NVE, DN etc.). Synes du dette er et fornuftig valg i behandlingen av verneplansuppleringen?
- 8 Hvilken rolle vil "Felles planprogram" kunne spille i den videre administrativt-politiske behandling av verneplansuppleringen?
- 9 Hvilken rolle vil "Felles planprogram" kunne spille i forhold til NGO'er og

medias håndtering av verneplansuppleringen?

### Om innholdet i Felles planprogram

- 10 Dersom du har hatt tid og anledning til å studere det oversendte underlagsmaterialet: Har du synspunkter på innhold i rapportene fra "Felles planprogram" – Hovedrapport, brosjyre og vedleggsrapport med fagnotater? Er for eksempel den inndeling i temaer som er gjort og som ligger til grunn for innhenting av fagnotater hensiktsmessig? Dekkes de relevante konsekvenser?

### Om forvaltningsregimet

- 11 Statkraft har hevdet i forbindelse med Muligheter Helgeland at de ønsker å utvikle ny lønnsom kraft i en balanse mellom utbyggbart potensial, hensynet til naturmiljøet og høy grad av lokal aksept. Etter vårt syn kan dette representere en endring i prosjektutviklingsarbeidet fra en *"konfrontasjonslinje mot en konsensuslinje"*. Er du enig eller uenig i dette?
- 12 Hva er ditt syn på dagens forvaltningsregime når det gjelder vannressurser? Har verneplaninstituttet og Samlet plan utspilt sin rolle? Kan Vanddirektivet delvis overta som sentralt forvaltningsinstrument? Hvilken rolle ville Vanddirektivet kunne spille i en forvaltning av Vefsna?

### Generelle spørsmål knyttet til utvikling av energiprojekter

- 13 Det hevdes at konsesjonsprosesser i forbindelse med vannkraftutbygging tar uforholdmessig lang tid. Videre hevdes det gjerne at stor usikkerhet om endelig utfall ved stortingsbehandlingen, gjør at man kvier seg for å starte planlegging av nye prosjekter. Hva er ditt syn på dette?
- 14 Er det forskjell på slike prosesser, inklusive lengden av dem, for vannkraft og andre energikilder, for eksempel vindkraft? Hva mener du er årsak til evt. slike forskjeller?
- 15 Hva er de største problemene knyttet til selve plan- og konsesjonsprosessene når det gjelder utvikling av ny vannkraft?

### 11.2 Liste over intervjuer

- Samarbeidsrådet for naturvernsaker, SRN, (1 intervju): Representant for Norges Naturvernforbund, Den Norske Turistforeningen, Norges Jeger og Fiskeforbund, WWF, Fellesorganisasjonen for Friluftssaker.
- Bellona (1 intervju).
- Norges vassdragsdirektorat, NVE, (2 intervjuer)
- DN (1 intervju)
- Statkraft (3 intervjuer): Arne Sandvold, Tormod Schei, ....
- Landsforeningen for vannkraftkommuner, LVK, 1(intervju): ...
- MD (ønsket ikke å bli intervjuet)
- OED (ønsket ikke å bli intervjuet)



### 11.3 Avisartikler

- *Miljøvennlig vannkraft må vurderes.* (Aftenposten 9. juni 2004)  
Av konsernsjef Bård Mikkelsen, Statkraft.
- *Vannkraftepoken er over.* (Aftenposten 26. juni 2004)  
Av Tore Killingland, Norges naturvernforbund; Jan Thompson, Den norske turistforening, Bjarne Oppegård, Norges jeger og fiskeforbund, Rasmus Hansson, WWF-Norge og Leif Elsvatn, Vern Vefsna aksjonen.
- *Klokt av regjeringen.* (VG, 12 juli 2004)  
Av ordførerne i de fire berørte Helgelands-kommunene: Asgeir Almås, Bjørn Ivar Lamo, Jann Arne Løvdahl og Kjel Idar Juvik

# Miljøvennlig vannkraft må vurderes

Av konsernsjef Bård Mikkelsen, Statkraft

I dagens energisituasjon, hvor strømforbruket er høyere enn produksjonsevnen, må vi ha en bred tilnærming til utfordringen i å skape bedre balanse mellom produksjon og forbruk i Norge. I tillegg til energisparing og omlegging må ny produksjonskapasitet bygges, og Statkraft mener at alle energikilder og teknologier må vurderes.

Vi driver våre kraftverk slik at samfunnet får mest mulig energi ut av dem, med minst mulig belastning på natur og miljø. Samtidig er det vår samfunnsoppgave å presentere de beste mulighetene som finnes for å øke landets kraftproduksjon. I dag er det opprusting og utvidelse av eksisterende vannkraftanlegg som byr på den beste balansen mellom energimengder, miljøvirkninger og lønnsomhet. En prinsipiell utelukking av



vannkraftteknologi vil hindre oss i å vurdere tilgjengelige og realistiske alternativer til ny kraftproduksjon på en nyansert

måte.

Alle kjente teknologier for å produsere strøm har miljøvirkninger, også når energiressursen er fornybar som ved for eksempel vindkraft og tidevannskraft. De nye energiformene kan bli gode supplementer til vannkraft på sikt – om prosjekter kan realiseres kommersielt. Når vi vurderer muligheter for å øke kraftproduksjonen, må vi veie fordeler og ulemper opp mot hverandre, og sammenligne disse på tvers av teknologier. Som oftest er hvert prosjekt unikt og vil ha ulike virkninger og konsekvenser, også prosjekter innenfor samme energikilde. Det er ikke så enkelt at noe bare er bra og noe annet

bare dårlig. Det blir enda tydeligere når vi også betrakter energimengdene de ulike prosjektene kan gi.

Det er bred enighet om at vannkraftutbygginger med store miljøkonsekvenser er historie. Mange av fremtidens vannkraftprosjekter kan utformes på en måte som gir svært begrensede negative virkninger på naturen. Økt miljøbevissthet, kompetanse og andre krav fra samfunnet har ført til at vi i dag planlegger og gjennomfører kraftutbygging på en helt annen måte enn for 30 år siden. I dag stilles krav til betydelige minstevannføringer i regulerte vassdrag, slik at de ikke tørrlegges, men bevarer gode forutsetninger for å opprettholde livet i og langs vassdragene. Statkraft og resten av bransjen har investert store ressurser i forskning og har bygget opp egen miljøekspertise. Resultatet er at naturhensyn står helt sentralt under planlegging, konsesjonsbehandling.

bygging og drift av nye vannkraftanlegg.

I dag er 341 norske vassdrag «varig vernet mot kraftutbygging», og verneplanen vil bli supplert med en rekke nye vassdrag i år. Vi støtter vern av verdifull vassdragsnatur, men vi mener at alle utbyggingsprosjekter må vurderes individuelt. I flere vassdrag er det mulig å bygge ut vannkraftkapasitet uten at verneverdier går tapt eller forringes i særlig grad. Det gjelder blant annet Vefsna på Helgeland, som kan gi 1,5 TWh ny kraft i sammenheng med nødvendig opprusting av de gamle Røssåga-verkene.

Når det finnes gode vannkraftprosjekter som byr på lønnsom produksjon av mye energi med akseptable naturinngrep, må disse vurderes rasjonelt og nøkternt. Hverken samfunnet eller miljøet er tjent med å avvise slike muligheter med at «vannkraftepoken er over» eller at «norske vassdrag har lidd nok».

*Miljøvennlig vannkraft må vurdere. (Aftenposten 9. juni 2004)*

Av konsernsjef Bård Mikkelsen, Statkraft.

# Vannkraft-epoken er over

Av Tore Killingland, Norges Naturvernforbund, Jan Thompson, Den Norske Juristforening, Bjarne Oppegård, Norges Jeger- og Fiskeforbund, Rasmus Hansson, WWF-Norge, og Leif Elsvatn, Vern Vefsna

I Aftenposten 9. juni tar konsernsjef Bård Mikkelsen til orde for å bygge ut enda mer vannkraft. Statkraft vil begrense naturskadene og kaller dette miljøvennlig vannkraft. Våre organisasjoner med tilsammen 325 000 medlemmer er uenig.

Det handler om de siste rester av den urørte naturen. Den må vi i Norge nå ta vare på.

Et stort flertall i Stortinget har konstatert at epoken med de store vannkraftutbygginger er over. To tredjedeler av potensialet for vannkraft i Norge er allerede bygd ut. Syv av de ti høyeste fossene er lagt i rør. Norsk vassdragsnatur har lidd nok. Både hensynet til fremtidige generasjoner og vårt internasjonale ansvar for å ta vare på de særnorske elvene tilsier at vi må få vernet det vi har igjen av verdifulle og urørte vassdrag.

Vi kan telle antall arter, mengden av fisk og antall mennesker som besøker fossene, men ord og tall makter ikke å beskrive opplevelsene.

Vi forflater det ubeskrivelige, alminneliggjør det storslagne og bortforklarer det ubegripelige. Fossedur, lyden av vannsprut, synet av elven i ville stryk nedover, klukkende bekker, stilleflytende vann og roen ved å stå der og fiske har en verdi som ikke kan omsettes i kilowattimer, kroner og øre.

Ved å verne elven Føysa i Skjåk kan vi se fargene på regnbuen i den nederte fossen en sommernatt. Statkrafts begrep «miljø-

vennlig» fanger overhodet ikke opp dette.

Statkraft hevder at Norge produserer for lite strøm i forhold til forbruket. Dette stemmer ikke. Ifølge Statistisk sentralbyrå har vi de siste 15 årene hatt en netto eksport på strøm på fire TWh hvert år. Dette er to og en halv gang mer enn en eventuell kraftutbygging i Vefsna vil gi. Selv i årene 2002 og 2003, da vi hadde unormalt lite regn om høsten og lite snø om vinteren, var det en betydelig netto eksport av strøm samlet for de to årene.

I Norge er vi sårbare for tørrår fordi vi er så avhengig av elektrisitet fra vannkraft. Det er vanskelig å se at svaret da er å bygge ut enda mer vannkraft. Da er det bedre å bruke den energien vi har mer effektivt, få mer varme inn i energiforsyningen og stimulere til bruk av nye fornybare energikilder.

Stortinget skal ta stilling til hvilke vassdrag som skal komme med i verneplanen for vassdrag. Den kanskje mest omstridte elven er Vefsna i Nordland. Vefsna har maksimal verneverdi for alle fagfelter. Er det noe vassdrag som fortjener vern, så er det Vefsna. Statkrafts utbyggingsplaner vil ha alvorlige konsekvenser for friluftsliv, natur og miljø, og er på ingen måte miljøvennlig.

Når Vefsna blir kvitt lakseparasitten, kan årlige inntekter fra laksefiske bli på opp mot 50 millioner kroner og gi mange varierte arbeidsplasser. Et uregulert vassdrag kombinert med kulturlandskap, lakse- og sjørrretfiske og lokal mat kan gi et ettertraktet reiselivsprodukt med mange distriktsarbeidsplasser, særlig for kvinner. Vern av Vefsna mot kraftutbygging kan gi nye næringsmuligheter lokalt.

Vannkraftepoken er over. (Aftenposten 26. juni 2004)

Av Tore Killingland, Norges naturvernforbund; Jan Thompson, Den norske turistforening, Bjarne Oppegård, Norges jeger og fiskeforbund, Rasmus Hansson, WWF-Norge og Leif Elsvatn, Vern Vefsna aksjonen.

# Debatt

debatt@vg.no

Skriv til VG, Debatt-redaksjonen, Postboks 1185 Sentrum, 0107 Oslo.

Faks 22 00 08 10

Redaksjon: ARNE SKOGSETH

■ ■ Det var klokt av Regjeringen å foreslå at Vefsna ikke tas inn i verneplanen for vassdrag. Det viser at de tar lokaldemokratiet alvorlig, skriver ordførerne i fire Helgelands-kommuner.

## Klokt av Regjeringen

Tore Killingland, Jan Thompson, Bjarne Oppegård, Rasmus Hansson og Leif Elsvatn fra organisasjonene DNT, NJFF, Norges Naturvernforbund, WWF-Norge og Vern Vefsna angriper i VG 26. juni Statkraft for manglende evne til å se verdien av vassdrag og natur.



VERNES IKKE: Kraftpotensialet i Vefsna er stort, skriver ordførerne i Hattefjeldal, Grane, Vefsn og Hemnes. Foto: TOREJORN STEEN/Statkraft

De påstår at det ikke er noen kraftkrise i Norge, og de krever at Vefsna tas inn i verneplanen for vassdrag. Og de kommer med påstander om konsekvenser ved realisering av prosjektet Muligheter Helgeland som er uriktige.

Som ordførere i kommunene Hattefjeldal, Grane, Vefsn og Hemnes har vi en del kommentarer til deres påstander.

Det var klokt av Regjeringen å foreslå at Vefsna ikke tas inn i verneplanen for vassdrag. Det viser at de tar lokaldemokratiet alvorlig. Det er faktisk slik at en hel landsdel, Helgeland, med 18 kommuner, samt Nordland fylkeskommune har krevd at Vefsna ikke tas inn i verneplanen, men vil at det gjennomføres en konsesjonsforhandling med konsekvensutredninger av kraftprosjektet Muligheter Helgeland. Først da vil vi vite konsekvensene av en eventuell utbygging. Fylkesmannens miljøvernavdeling har også primært gått inn for det.

Regjeringen viser også med ikke å foreslå Vefsna inn i verneplanen at kraftpotensialet i prosjektet Muligheter Helgeland er så interessant at det må utredes. Det viser også at myndighetene har et annet bilde av kraftsituasjonen fremover enn verneorganisasjonene, og bra er det.

Noen ser heldigvis ennå at det er behov for både industri og næringsliv for øvrig, for å opprettholde bosetting rundt om i landet. Kanskje ikke like lett å se for dem som har sitt virke i en godt skjermet hverdag.

### Nøytral utredning

Myndighetene ser nok også at det er dårlig miljøpolitikk om andre land skal løse vårt kraftbehov i fremtiden. Det vil gi større negative miljøkonsekvenser i de landene som tar på seg oppgaven, enn det blir i vårt land og vi løser vårt behov med egne ressurs, blant annet med bruk av fornybar

og miljøvennlig vannkraft.

Når vi da har prosjekt der også hensynet til natur og miljø blir sterkt ivare tatt, vil det være direkte uansvarlig ikke å ansette seg til det ytterste for å utrede om ikke slike prosjekt kan gjennomføres.

Representantene for verneorganisasjonene sier de representerer 325 000 medlemmer, og at de er enige. Vi kan som eksempel opplyse at enstemmige medlemsmøter i Hattefjeldal og Grane jeger og fisk har gått imot at Vefsna tas inn i verneplanen.

Vi regner med at grunnlaget for alle verneorganisasjonene ligger i distriktene, det er kanskje ikke så mye natur og friluftsliv å interessere seg for inne i byene. En skulle da tro at ledelsen for organisasjonene var opptatt av hva befolkningen og deres medlemmer i distriktene mener. Men erfaring viser at det gir de glatt blaffen i.

Så noen eksempler på uriktige påstander: Det påstås at ved en utbygging vil 60 km av Vefsna i beste fall ha en fjerdedel av vannføringen tilbake, og i 100 km vil vannføringen minst bli halvert.

Det er ikke riktig. Det er gjennomført et felles planprogram der en har utredet både utbygging, vern og ingen av delene. Utredningen er bestilt av fylkesmannens miljøvernavdeling, Nordland fylkeskommune, kommunene og utbyggingsinteressene. Vern Vefsna var også tilbudt å sitte i styringsgruppen for utredningen, men takket nei. Utredningen er gjort av nøytrale konsulenter med den mest anerkjente kompetansen vi kjenner i Norge.

### Lite berørt

Rapporten fra utredningen viser i tabellform at vannføringen etter en eventuell utbygging minst blir følgen-

de: Ved utlopet i Mosjøen vil en ha igjen 85 prosent av vannføringen, ved Laksfors 81 prosent, ved Trofors 71 prosent og ved Nervoll i Susendalen 58 prosent. Utredningene viser at virkningene av vannføringen vil være store for en strekning på 5-15 km nedenfor inntakene om prosjektet Muligheter Helgeland gjennomføres, men det vil alltid være like mye vann som det er på det tørreste i dag, og det vil gå flommer i vassdraget også rett nedenfor inntakene.

Verneinteressene påstår at jordbruket i Susendalen får dårligere forhold etter en utbygging. Det er det ingen dokumentasjon på, det skal utredes i en egen konsekvensutredning.

Det påstås at utbyggingsplanene vil ha alvorlige konsekvenser for friluftslivet, natur og miljø. På nytt syns uten dokumentasjoner. Så langt tyder alt på at verneinteressene i vassdraget vil bli svært lite berørt.

### Fisken består

I flere regulerte vassdrag som Orkla, Namsen, Gaula, Surna, Nidelva, Raua og Alta er laksebestanden og fangstene økt etter utbyggingen, slår norske forskere fast i en rapport. Utredninger så langt konkluderer med at med et miljøbasert vannslipp vil en Muligheter Helgeland gi begrensete negative virkninger for orret- og laksebestanden i tilfelle en klarer å få elva fri for gyro. Da er det ikke regnet med kompensierende tiltak som utsetting av fisk.

Etter at felles planprogram ble gjennomført, har utbyggingsinteressene foreslått endring i planene der de øker det miljøbaserte vannslippet med 50 millioner m<sup>3</sup> pr. år av hensyn til fisk og miljø.

Verneinteressene påstår at fremtidig laksefiske i Vefsna om den blir 52 prosent, har et økonomisk potensial opp mot 50 millioner pr. år og vil kunne gi mange varige arbeidsplasser. Utredningene viser at om elva blir frisk, så er det mulig å få en samlet

omsetning på 15-20 millioner pr. år, forutsatt en profesjonell organisering og at en betydelig del av fangsten kommersialiseres. Uten det vil potensialet være mindre enn halvparten. På nytt betydelig forskjell mellom de som baserer sine tall på synsing, og de som har satt faglige ressurser inn på å utrede mulighetene.

Til slutt: Representantene for verneinteressene påstår at det ligger store muligheter for kommunene i området med natur og friluftsbasert reiseliv som kanopaddling, turgåing og «liktsom»-tommerfloting med et uregulert vassdrag (Vefsna).

### Null tommerfloting

Uansett vern eller ikke vil ikke Vefsna bli rort på mange år. Alle kommunene i området jobber i dag hardt for å skape aktivitet og nye arbeidsplasser som grunnlag for bosetting. Men vi klarer ikke å skape arbeidsplasser ut av det enorme potensialet dere ser. Når dere sitter i hovedstaden og har løssingen, vis oss hvem som er villige til å satse, til å investere og realisere ideene dere. Eller er også dette synsing og tomme ord?

Vi vet at en realisering av prosjektet Muligheter Helgeland vil gi kommunene og fylkeskommunen ca. 50 millioner kroner året i nye inntekter, hvor mange må leke seg med «liktsom»-tommerfloting for at regionen skal få tilsvarende nye inntekter?

**DIPLOMAT BRANNSAFER**

– 10 års garanti

– 10 års garanti

– 10 års garanti

– 10 års garanti

18 l/35 kg	For: 2250,-	Nå: 950,-
28 l/50 kg	For: 3159,-	Nå: 1495,-
40 l/70 kg	For: 4240,-	Nå: 1995,-
53 l/90 kg	For: 5590,-	Nå: 2595,-
69 l/115 kg	For: 6780,-	Nå: 3390,-
91 l/155 kg	For: 7890,-	Nå: 4990,-

Finnes også i andre størrelser

Både nokkel og kodetast. 10 år gar.

Barnestilt til fire 0171 1160 gr.

Vi sender over hele landet

www.safegjakt.no

Allevn. 1-1923 Serum

Tlf: 62 82 68 78

Safe & Jakt AS

Alt i safer – sikkerhetskap

Klokt av regjeringen. (VG, 12 juli 2004)

Av ordførerne i de fire berørte Helgelands-kommunene: Asgeir Almås, Bjørn Ivar Lamo, Jann Arne Løvdahl og Kjell Idar Juvik