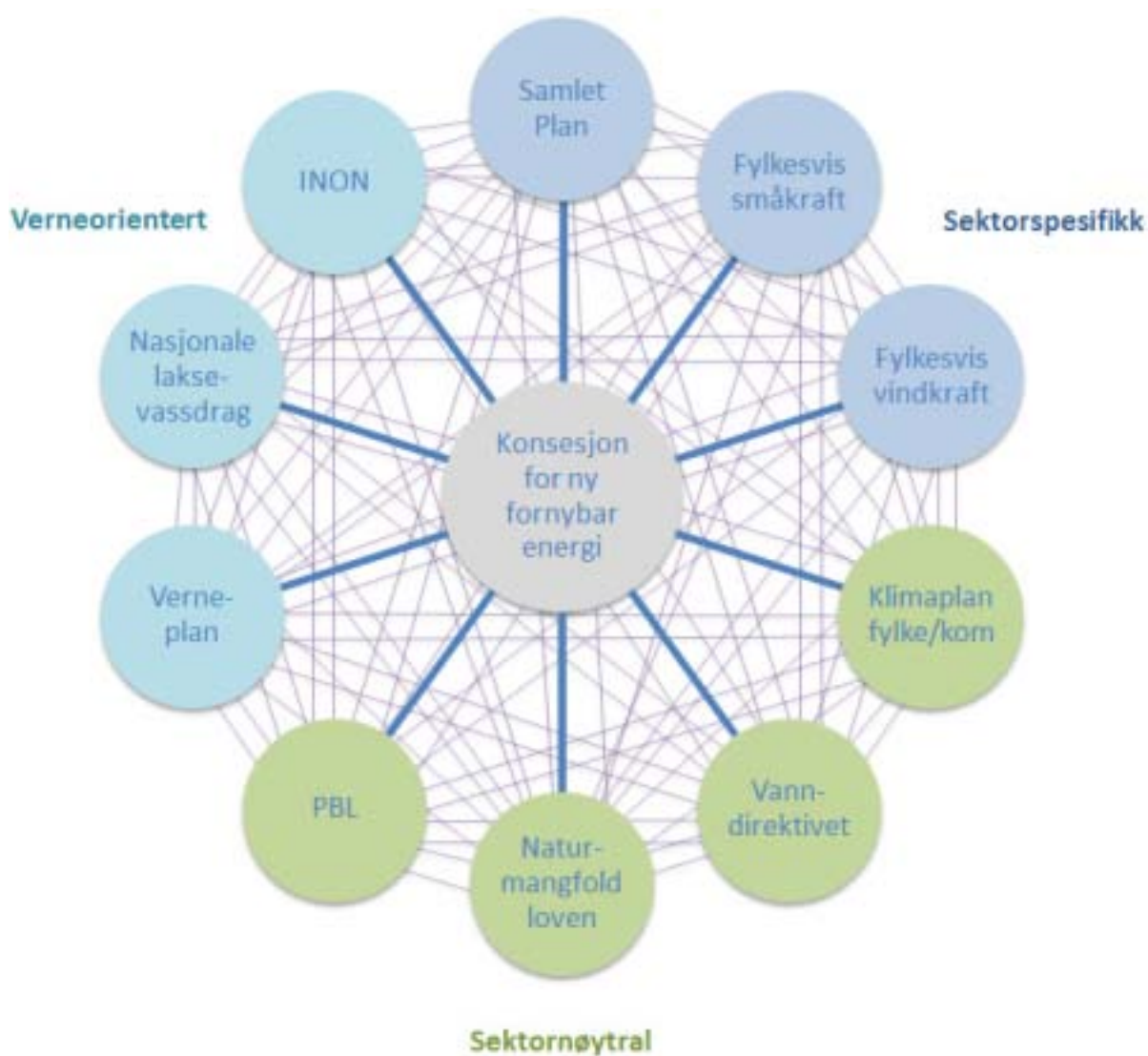


Miljørammer for fornybar energi

Miljørettede rammeplaner og lover av betydning for utvikling av prosjekter for fornybar energi



Norsk institutt for vannforskning

RAPPORT

Hovedkontor

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 22 18 52 00
Internett: www.niva.no

Sørlandsavdelingen

Jon Lilletuns vei 3
4879 Grimstad
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 37 04 45 13

Østlandsavdelingen

Sandvikaveien 59
2312 Ottestad
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 62 57 66 53

Vestlandsavdelingen

Thormøhlensgate 53 D
5006 Bergen
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 55 31 22 14

NIVA Midt-Norge

Pirsenteret, Havnegata 9
Postboks 1266
7462 Trondheim
Telefon (47) 22 18 51 00
Telefax (47) 73 54 63 87

Tittel Miljørammer for fornybar energi	Løpenr. (for bestilling) 6275-2011	Dato 04.01.2012
Miljørettede rammeplaner og lover av betydning for utvikling av prosjekter for fornybar energi	Prosjektnr. Undernr. 29048 05	Sider Pris 46
Forfatter(e) Haakon Thaulow, Line Johanne Barkved, <i>Eivind Selvig (Civitas)</i>	Fagområde Vannressurs- forvaltning	Distribusjon Åpen
	Geografisk område Norge	Trykket NIVA

Oppdragsgiver(e) Energi Norge AS, Energiakademiet	Oppdragsreferanse Kontrakt av 15.08. 2011
------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

Sammendrag: Følgende miljørettede rammeplaner/lover er vurdert: Samlet Plan, Verneplan for vassdrag, vannforvaltningsplaner etter vanddirektivet, Nasjonal plan for laksevassdrag/laksefjorder, Naturmangfoldloven, INON-områder- (inngrepsfrie områder), fylkesvise planer for småkraftverk, fylkesvise planer for vindkraft, Plan- og bygningsloven, fylkeskommunale og kommunale klima- og energiplaner. Vurderingene omfatter: generell beskrivelse, - hensikt og mål, formell forankring i lovverk og forvaltning, aktivitet, omfang og planprosess, forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsrevisjon og forholdet til realisering av ny fornybar energi.

Planer/lover/aktiviteter er inndelt i tre grupper: sektorspesifikke, sektornøytrale og verneorienterte som alle vurderes i forhold til hverandre og til konsesjonsbehandling. Viktig for rammeplaners betydning er innretning og kvalitet, godt kunnskapsgrunnlag, og jevnlig revisjon og oppdatering.

Konsesjonssystemet er dominerende og vil fortsatt være det når beslutninger skal fattes om energianlegg.

Konsesjoner vil samlet sett gi bedre beslutninger med bedre rammebetingelser i form av en vedtatt energi- og klimapolitikk, bedre retningslinjer og føringer for avveininger og videreutvikling av faglige rammeplaner.

Fire norske emneord	Fire engelske emneord
1. Fornybar energi	1. Renewable energy
2. Vanddirektivet	2. EU Water Framework Directive
3. Vannkraft	3. Hydropower
4. Naturvern	4. Nature Conservation



Haakon Thaulow



Øyvind Kaste



Brit Lisa Skjelkvåle

Prosjektleder

Forskningsleder

Forskningsdirektør

ISBN 978-82-577-6010-6

Miljørammer for fornybar energi

Miljørettede rammeplaner og lover av betydning for utvikling av
prosjekter for fornybar energi

Forord

På oppdrag fra Energi Norge legger NIVA med dette fram en oversikt og en analyse over de viktigste miljørettede rammeplaner og lover av betydning for utvikling av prosjekter for fornybar energi. Hovedvekt er lagt på planer og aktiviteters betydning for ny vannkraft.

Oversikten er imidlertid langt fra fullstendig; mange lover er ikke omtalt slik som vassdragsreguleringsloven, vannressursloven, energiloven m.m. Med unntak av Verneplan for vassdrag har Miljøverndepartementet et overordnet ansvar for de rammeplaner og lover som er vurdert.

Hensikten med prosjektet er å bidra til å øke Energi Norges kompetanse om formelle, faglige og tematiske rammer for konsesjonsbehandling av ny fornybar energi, inkludert vilkårsendringer for vannkraftkonsesjoner.

Hovedspørsmålet som rapporten skal bidra til å belyse kan stilles slik:

«Hvordan skal vi få til en betydelig opptrapping i takten av ny produksjon av fornybar energi generelt, og fra vannkraft spesielt, med akseptable konsekvenser for vassdragsmiljø og naturmangfold?»

Prosjektet er forankret i Vinn-vinn prosjektforslaget (10. aug. 2009) delprosjekt A2: ” Forvaltningsregimer i utvikling; rammeplaner og konsesjonsbehandling i samspill”. Ressurser fra andre oppdragsgivere i dette delprosjektet er også brukt i arbeidet med rapporten.

Foruten studier av tilgjengelige dokumenter og nettsider, har det vært ført samtaler med medarbeidere i forvaltning og energiselskaper. Vurderingene i rapporten står imidlertid helt og holdent for NIVAs regning.

Et utkast til rapporten ble drøftet med Energi Norge 7. desember.

Prosjektleder har vært seniorrådgiver Haakon Thaulow med forsker Line Johanne Barkved som medarbeider. Eivind Selvig ved Civitas har også bidratt i prosjektet.

Oslo, 22. desember 2011



Haakon Thaulow
Prosjektleder

Innhold

Forord	4
Innhold	5
1. Innledning – Rammebetingelser	7
1.1 Energi Norge – en grønn tråd	7
1.2 Avtalen om elsertifikater og fornybardirektivet	8
1.3 Fornybar produksjon og kraftoverføring	9
2. Metodisk tilnærming	10
2.1 Om planene/aktivitetene	10
2.2 Hordaland som eksempelfylke	11
3. Gjennomgang av rammesettende planer/aktiviteter	12
3.1 Samlet Plan	13
3.1.1 Generell beskrivelse	13
3.1.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	13
3.1.3 Aktivitet, omfang og planprosess	13
3.1.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer	14
3.1.5 Forhold til realisering av ny fornybar energi	15
3.2 Fylkesvise planer om/for småkraftverk	15
3.3 Fylkesvise planer om/for vindkraft	18
3.4 Fylkeskommunale klimahandlingsplaner	20
3.4.1 Generell beskrivelse	20
3.4.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	20
3.4.3 Forholdet til konsesjonsbehandling/ vilkårsendringer	21
3.4.4 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi	21
3.5 Kommunale klimahandlingsplaner	21
3.6 Vannforvaltningsplaner etter vanndirektivet	22
3.6.1 Generell beskrivelse	22
3.6.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	23
3.6.3 Aktivitet, omfang og planprosess	23
3.6.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer	25
3.6.5 Forholdet til realisering av ny fornybar energi	26
3.7 Naturmangfoldloven	27
3.7.1 Generell beskrivelse	27
3.7.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	27
3.7.3 Aktivitet, omfang og planprosess	28
3.7.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer	28
3.7.5 Forholdet til realiseringen av ny fornybar energi	29
3.8 Plan og bygningsloven	29
3.8.1 Generell beskrivelse - formell forankring i lovverk og forvaltning	29
3.8.2 Forholdet til konsesjonsbehandling	30

3.8.3 Forholdet til realisering av fornybar energi	31
3.9 Verneplan for vassdrag	31
3.9.1 Generell beskrivelse	31
3.9.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	32
3.9.3 Aktivitet, omfang og planprosess	32
3.9.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer	32
3.9.5 Forholdet til realisering av ny fornybar energi	33
3.10 Nasjonal plan for laskevassdrag/laksefjorder	33
3.10.1 Generell beskrivelse	33
3.10.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	33
3.10.3 Aktivitet, omfang og planprosess	33
3.10.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer	33
3.10.5 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi	34
3.11 INON-områder (inngrepsfrie naturområder i Norge)	34
3.11.1 Generell beskrivelse	34
3.11.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning	35
3.11.3 Aktivitet, omfang og planprogram	35
3.11.4 Forholdet til konsesjonsbehandling og vilkårsendringer	36
3.11.5 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi	36
4. Oppsummering og analyse	37
4.1 Oppsummering rammesettende planer	37
4.2 Forholdet mellom plan /aktiviteter og konsesjonsbehandling	42
5. Referanser	46

1. Innledning – Rammebetingelser

Klimautfordringen har gitt nye og dramatisk endrede rammebetingelser for omleggingen fra fossilbasert til fornybar energi. Behovet for en slik omlegging, med vannkraften som en sentral aktør her i Norge, kan komme i konflikt med hensynet til å bevare og utvikle vår verdifulle vassdragsnatur.

Energimarkedet i Norden og Europa er åpent og energi flyter og omsettes fritt innen fysiske barrierer (produksjon og overføring). Norge som eksportør av kraft og leverandør av balansekraft (grønt batteri) er delvis en realitet og av mange et ønsket utviklingstrekk.

De nye rammebetingelser materialiseres i stor grad gjennom internasjonalt og nasjonalt regelverk. Internasjonalt står EUs fornybardirektiv, avtalen om el sertifikater mellom Norge og Sverige og EUs vanddirektiv (Vannforskriften) sentralt.

En hovedutfordring er for tiden hvordan disse direktivene skal gjennomføres i praksis. Det foreligger mange innspill og utredninger.

1.1 Energi Norge – en grønn tråd

Nylig lanserte Energi Norge rapporten "En grønn tråd" som tar for seg fem strategiske prinsipper som skal legges til grunn som en ledetråd for et bærekraftig energisystem mot 2050. Klima og energi henger sammen og må sees i sammenheng. De tiltak som gjennomføres skal ikke bare gi klimavennlige energisystemer i framtiden, men også gi et velfungerende energisystem i mellomtiden. Betydningen av å tenke helhetlig og å se de ulike politikkområdene i sammenheng understrekes.

Rapporten er ikke en katalog med tiltak, men framsetter generelle krav vi må stille til alle tiltak for å være sikker på at disse henger sammen, og den er ment å fungere som et verktøy og hjelp til å prioritere. "En grønn tråd" er lagt fram som grunnlag for å gjøre langsiktige strategiske valg som forener klima, energi og verdiskaping. Utredningen tar utgangspunkt i to faste punkter:

- 2-gradersmålet skal nås. Det innebærer et krav om maksimalt 2 tonn utslipp pr. innbygger i verden og Norge innen 2050.
- Vi skal ha et velfungerende energisystem. Et velfungerende energisystem er kjennetegnet ved at det framskaffer nok energi og har nok kapasitet til enhver tid, utnytter ressursene effektivt og skader miljøet minst mulig.

På bakgrunn av disse faste punktene har Energi Norge formulert fem strategiske prinsipper for utvikling av energisystemet:

1. Handlingsregel for klima: Utslippene må kuttes slik at vi når 2-tonnsmålet i 2050 og ikke overstiger de samlede-tillatte utslippene fram mot 2050.
2. CO₂-nøytrale energibærere: Sluttbrukerne må få levert CO₂-nøytrale energibærere og CO₂ må fjernes i produksjonsleddet.
3. Robuste energisystem: Vi må ha en svært høy leveringspålidelighet og svært lav sårbarhet overfor svikt i tilgangen på energi.
4. Balansert utvikling: Produksjon, forbruk og infrastrukturer for overføring av energi må utvikles i takt.
5. Effektiv ressursutnyttelse: Vi skal utnytte ressursene i energisystemet mest mulig effektivt. Det innebærer å minimere kostnadene og miljøinngrepene.

Disse prinsippene er ment å utgjøre et helhelhetlig rammeverk for utviklingen av energisystemet innenfor en ramme av klima- og verdiskapingshensyn. Denne rapporten er særlig relevant for punkt 5 om effektiv ressursutnyttelse, herunder å minimere miljøulempene.

1.2 Avtalen om elsertifikater og fornybardirektivet

På energisiden har Norge inngått en avtale med Sverige om elsertifikater (ofte også feilaktig kalt "grønne" sertifikater). Norge blir dermed del av et norsk-svensk elsertifikatsmarked som skal bidra til økt produksjon av fornybar energi. Sertifikatordningen skal tre i kraft 1. januar 2012 og forutsetter at Sverige og Norge innen 2020 til sammen skal få i produksjon i alt 26,4 TWh ny fornybar energi. Fordelingen mellom Norge og Sverige bestemmes av sertifikatmarkedets utvikling, men en lik fordeling med 13,2 TWh til hvert land er en illustrasjon så god som noen.

Når det gjelder fornybar energi i årene frem mot 2020 er EUs *fornybardirektiv*, som formelt ble vedtatt våren 2009, sentralt. Direktivet setter bindende mål for andelen fornybar energi av samlet energibruk i 2020 for medlemslandene. Motivasjon bak direktivet er et ønske om reduserte klimagassutslipp og i tillegg fokusere på økt forsyningssikkerhet, teknologiutvikling og oppbygging av næringsvirksomhet knyttet til fornybar energi i Europa. En økning i fornybarandelen skal oppnås ved å øke produksjonen av fornybar energi, ved å erstatte fossil energi med fornybar og ved å redusere energibruken gjennom blant annet energieffektivisering og endret forbruk. Målet med fornybardirektivet er å øke andelen fornybar energi i EU fra 8,5 prosent i 2005 til 20 prosent av totalt energibruk inkl. transport, innen 2020. Alle medlemslandene skal bidra til økningen ved å nå definerte nasjonale mål.

20. juli 2011 falt en viktig brikke på plass: resultatet av forhandlingene om fornybardirektivs måltall for Norge. EFTA landene har nå oversendt EU et utkast til EØS-vedtak. Målet for Norge er satt til 67,5 prosent fornybarandel i 2020. Det er en økning av fornybarandelen på 9,5 prosentpoeng fra 2005. Norges mål for fornybarandel av samlet energibruk er en høy andel sammenlignet med andre land. Sveriges fornybarmål er til sammenligning 49 prosent og Storbritannia sitt mål er på 15 prosent. Norges mål skyldes vår i utgangspunktet svært høye fornybarandel (rundt 60 prosent) på grunn av at nær 100 prosent av elproduksjonen kommer fra vannkraft. Vannkraft utgjorde 94,8 prosent (117,9 TWh) av den norske kraftproduksjonen i 2010. Produksjonskapasitet fra vannkraftanleggene i et år med normal tilsig av vann er omlag 122,7 TWh (NVE).

Norges fornybarmål på 67,5 prosent skal ikke bare skje ved produksjon av ny fornybar energi. Fornybardirektivet favner bredere enn elsertifikatordningen fordi her kommer også energieffektivisering inn og omlegging av forbruk, mens el sertifikatene kun går på produksjon av ny fornybar energi.

El sertifikatavtalen og fornybarmålet trekker i sammen retning og vil kreve milliardsatsing på ny kraftproduksjon. Med denne satsningen er det sannsynlig at Norden vil få et betydelig kraftoverskudd selv om forbruket forventes å øke blant annet som følge av en forventet overgang fra fossile til energibærere til elektrisitet i transportsektoren. I tillegg må kapasiteten i strømmettet i Norge og mellom Norge og nabolandene økes.

2020 er ikke langt unna og det tar tid å planlegge å gjennomføre energiprosjekter. Det er mye omtale av sol, vind og biokraft, men vannkraften vil likevel dominere som norsk bidrag til ny produksjon frem til 2020. På NVEs Energidagene 2011 uttalte Olje og Energiminister Ola Borten Moe at Norge forventes hovedsakelig å bidra med vann- og vindkraft, mens i Sverige vil bio- og vindkraft være sentrale energikilder. En sterk opptrapping av utbyggingstakten frem mot 2020 og vil videre by på utfordringer.

NVE (rapport 2-2010) peker særlig på tre faktorer som potensielt begrenser tilgangen på vannkraft og vindkraft:

- Hvilke og hvor store inngrep i naturen er akseptable?
- Utbygging av kraftnettet for å legge til rette for overføring og bruk av ny kraftproduksjon
- Kapasitet innen planlegging, konsesjonsbehandling og praktisk utbygging

Det kommer også en tid etter 2020: måltall for 2030 er allerede under diskusjon i EU og EU-kommisjonen har vedtatt en «roadmap» mot et mål om 80 prosent reduksjon av klimagasser innen 2050 (referanseår 1990).

Det er mange forutsetninger som skal oppfylles for å lykkes med produksjon av fornybar energi med akseptable konsekvenser for vassdragsmiljø og naturmangfold. Det vises blant annet til NIVA-rapportene Thaulow et. al (2007): 'Barrierer og muligheter for opprustning og utvidelse av vannkraftanlegg' og Thaulow et. al (2008): 'Vinn-vinn for kraft og miljø. Vannkraft og vassdragsforvaltning - både bedre miljø og mer vannkraft? '.

1.3 Fornybar produksjon og kraftoverføring

Overføringsnettet for elektrisitet i Norge er allerede godt utnyttet og det er nødvendig med større nettinvesteringer for å gjøre plass til vesentlig mer ny fornybar produksjon. Utbygging av nett er etterspørselsstyrt, og det bygges nytt nett når enten ny produksjonen eller nytt forbruk utløser behov for det.

I NVE-rapport 2-2010 står det: *«Hovedutfordringen er at større fornybar produksjon er planlagt i områder hvor det allerede i dag er et kraftoverskudd eller ingen ytterligere tilgjengelig nettkapasitet for å overføre ny produksjon. Dette betyr at det vil kunne være behov for investeringer i nytt sentralnett før ny produksjon kan mates inn på nettet. Noen investeringer vil kunne være utløst av andre behov enn å øke den fornybare kraftproduksjonen, for eksempel forsyningssikkerhet for regioner, men vil samtidig legge til rette for innmating av ny kraft».*

Det skal bygges mye ny kraftproduksjon og det betyr stort behov for ny nettkapasitet. Vassdrags- og energidirektør i NVE Per Sanderud uttalte under Energidagene 2011 at det er viktig på kort sikt å realisere mer nettkapasitet, både med tanke på å ta ut potensialet i fornybarsatsningen, øke forsyningssikkerhet og realisere mer energi i de mest akutte områdene. På lengere sikt sier han at det er viktig å se på EUs Roadmap 2050 og resultater av arbeidet til Energiutvalget nedsatt av Olje og Energidepartementet (OED).

«Nettet er en joker for ressursutnyttelsen» sa Håkon Thaulow i Thema Consulting, en av innleiderne på Energidagene 2011. Spørsmålet han stiller er om vi klarer å koordinere nettutbygningene med hvor det er produksjonsoverskudd og hvor forbruket er. Han peker også på problemstillingen om samfunnet vil akseptere at det bygges så mye som det nå skal gjøres.

Det er avgjørende å få på plass gode overføringssystemer, og et sterkt nett er en forutsetning for klimavennlig fornybar energi var beskjedent fra Olje og energiministeren under Energidagene 2011. Han pekte på at det har vært investert for lite i nettkapasitet over for lang tid, men at endringer er på gang. Man skal også ta lærdom av tidlige saker som Sima-Samnanger i Hordaland. OED har bebudet at det vil bli lagt fram en stortingsmelding for nettpolitikk i løpet av året (2011), hvor mange av disse spørsmålene vil bli berørt.

2. Metodisk tilnærming

Denne rapporten fokuserer på tematiske rammesettende planer og aktiviteter; de nasjonale forvaltningsverktøyene som setter rammer for konsesjonsbehandling og enkeltsaksbehandling for produksjon av ny fornybar energi i Norge. Ny fornybar energi er avgrenset til vannkraft, vindkraft, bioenergi inkludert kraftoverføringslinjer. I praksis er hovedvekten lagt på vannkraft.

2.1 Om planene/aktivitetene

I henhold til oppgavebeskrivelsen skal følgende rammesettende planer/aktiviteter behandles i rapporten:

- Samlet Plan
- Verneplan for vassdrag
- Vannforvaltningsplaner etter vanndirektivet
- Nasjonal plan for laksevassdrag/laksefjorder
- Naturmangfoldloven – planer
- INON-områder- (inngrepssvære områder)
- Fylkesvise planer for småkraftverk
- Fylkesvise planer for vindkraft
- Plan og bygningsloven
- Fylkeskommunale klima- og energiplaner
- Kommunale klima- og energiplaner
- Lov om elsertifikater
- RES-direktivet (fornybardirektivet)

De rammesettende planer/ aktiviteter som vi gjennomgår og analyserer i denne rapporten er svært forskjellige. Vi har lovpålagte planer med etablerte prosedyrer og plansykluser som ender opp i politisk behandling (f.eks. Plan- og bygningsloven, Vanndirektivet, klimahandlingsplaner), planaktiviteter som igangsettes og gjennomføres etter behov (blant annet verneplan og nasjonale laksevassdrag) og mer generelle rammer for naturforvaltning (f.eks. naturmangfoldloven og INON-registreringer).

De to siste på listen ovenfor: **Lov om elsertifikater** og **RES-direktivet (fornybardirektivet)**, står i en spesiell stilling. De utgjør internasjonale rammebetingelser og har ingen direkte kopling mot naturinngrep eller vern. De påvirker imidlertid hhv. økonomien i energiprojekter og setter operasjonelle måltall for fornybar energi.

De kommunale klima- og energiplaner er hjemlet i PBL og omfatter alle sektorer. (Jf.: Planretningslinje fastsatt ved Kronprinsreg.res. 4. september 2009 med hjemmel i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (PBL).

Nevnes bør også de pålagte utredninger etter «Forskrift om lokale energiutredninger er fastsatt av NVE desember 2002 (hjemlet i Kronprinsregentens res. av 7. desember 1990 nr. 959 § 9-1 og lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 10-6. med senere endringer). Disse utredningene skal oppdateres hvert annet år.

De øvrige 11 planene/aktivitetene har vi i denne sammenhengen inndelt i 3 kategorier:

1. **Aktive rammeplaner som er rettet mot en spesiell sektor («sektorspesifikke»)**
Disse planene har formål som medfører areal/naturinngrep, og hertil hører Samlet Plan, planer for småkraftverk og vindkraft, forskrift om lokale energiutredninger.

2. **Sektornøytrale planer for areal og ressursdisponering («sektornøytrale»)**
Plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, planer etter vanndirektivet og de fylkeskommunale og kommunale klima- og energiplaner hører til denne kategorien. Disse har ikke en spesiell sektor som målgruppe for sitt formål.
3. **Planer som har vern eller beskyttelse av naturressurser som hovedformål («verneorienterte»)**
Verneplan for vassdrag, Nasjonal plan for laksevassdrag/laksefjorder og INON-områder kan rubriseres under denne type planer.

Denne inndelingen i tre kategorier (sektorspesifikke, sektornøytrale og verneorienterte) har vi funnet nyttig som et generelt grunnlag for en oppsummering og analyse. Den videre gjennomgangen av planene i kapittel 3 er basert på denne inndelingen (rekkefølgen er altså en annen enn i oppgavebeskrivelsen).

2.2 Hordaland som eksempelfylke

For å illustrere og konkretisere har vi benyttet et spesifikt område som eksempel. I gjennomgangen av rammesettende planer og aktiviteter er det ofte vist til situasjonen i Hordaland fylke. Hordaland er blant annet valgt fordi det er Norges største vannkraftfylke (i produksjon), har betydelig potensial for ny kraft, og har i tillegg til de lovpålagte, obligatoriske plantypene utviklet et godt og omfattende sett av frivillige rammesettende planer. Det er ikke mulig å generalisere basert på situasjonen i Hordaland, men vi mener at det er viktig å trekke fram konkrete eksempler som viser hvordan plansystemet virker i praksis. Det benyttes også et par andre eksempler for å belyse problemstillingen, blant annet Rogaland i forbindelse med vindkraft.

Som datagrunnlag for studien er det anvendt flere kilder. Eksisterende planer, offentlige dokumenter, rapporter og utredninger fra myndigheter samt informasjon som ligger tilgjengelig på offentlige nettsider. Vi har også gjennomført noen samtaler med representanter for myndigheter og energiselskaper (BKK). Andrehåndskilder som tidligere forsknings- og utredningsrapporter og fagtidsskrifter er også lagt til grunn.

3. Gjennomgang av rammesettende planer/aktiviteter

I dette kapitlet gis en gjennomgang av relevante rammesettende planer/aktiviteter hver for seg. For hver rammesettende plan/aktivitet innenfor disse hovedkategoriene beskrives:

- Generell beskrivelse/ hensikt og mål
- Formell forankring i lovverk og forvaltning
- Aktivitet, omfang og planprosess (bindende, retningsgivende, tidsløp, hvem er ”planeier” og hvordan er arbeidet organisert?)
- Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsrevisjon
- Forholdet til realisering av ny fornybar energi

Sentralt i studien er analysen og diskusjon av samspillet mellom de rammesettende planer seg i mellom og i forhold til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer. Det gjøres en kort vurdering av den praktiske betydning av plantypen i forhold til om plantypen forsinker, forbedrer, hindrer, etc. prosesser mot realisering av ”gode” fornybar-prosjekter, samt samspillet med konsesjonsregelverk.

De omtalte rammesettende planer/aktiviteter er illustrert i Fig.1 nedenfor. Inndelingen i **sektorspesifikke, sektornøytrale og verneorienterte** følges og går frem av fargekoden. Samlet Plan er først ut i omtalen; deretter er rekkefølgen med urviseren.



Figur 1. Rammesettende planer/aktiviteter som gjennomgås i rapporten.

Sektorspesifikke planer

3.1 Samlet Plan

3.1.1 Generell beskrivelse

Samlet Plan for vassdrag ble etablert på 1980-tallet med målsetning om å få til en samlet, nasjonal forvaltning av landets vassdrag. Planen har en karakter av en nasjonal rammeplan for forvaltning av vassdrag, og ble ledet av Miljøverndepartementet (MD). Bakgrunnen var de sterke konfliktene om enkeltsaker på 1970 og begynnelsen på 1980 tallet som kulminerte med Alta-saken.

Samlet Plan skulle bidra til å styre utbyggingsrekkefølgen for de gjenværende vannkraftressursene; rimelige utbyggingsprosjekter med lite konflikter med andre interesser skulle realiseres før dyre prosjekter med store konflikter.

Gjennom en egen Samlet Plan-metodikk, ble konkrete utbyggingsprosjekt rangert i grupper etter lønnsomhet og konflikter (gruppeplasseringen av en del prosjekter ble justert etter kriterier som lokalt/regionalt energibehov, regionaløkonomi og kommunenes holdninger til en utbygging). Avhengig av gruppeplassering ble prosjektene fordelt i tre kategorier:

- **Kategori I:** Prosjekter som kunne konsesjons behandles straks og fortløpende for å bidra til å dekke energibehovet.
- **Kategori II:** Prosjekter som kunne nyttes til kraftutbygging eller andre formål, men prosjektene kunne ikke konsesjonssøkes inntil videre.
- **Kategori III:** Prosjekter som ikke var aktuelle for utbygging på grunn av meget stor konfliktgrad med andre brukerinteresser og/eller høye utbyggingskostnader.

Under Stortingets siste behandling av Samlet Plan i 1993 ble kategori II og III slått sammen. Som grunnlag for kategori-plasseringen ble det utarbeidet vassdragsrapporter som beskrev verdier i vassdraget som var tenkt utnyttet, samt beregnede utbyggingskostnader og antatte konfliktnivå for mulige utbyggingsprosjekter.

Som ressursbase for vannkraftprosjekter er Samlet Plan bygd opp i perioden fra 1986 til 1993. Planen er stortingsbehandlet gjennom tre stortingsmeldinger (St.meld.nr. 63 (1984-85), St.meld.nr. 53 (1986-87) og St.meld.nr. 60 (1991-92)). Gjennom disse behandlingene har Stortinget vurdert aktuelle utbyggingsprosjekter og rangert dem ut fra konflikt og kraftverksøkonomi. Prosjektene har blitt plassert i ulike kategorier, der de billigste og minst konfliktfylte gir mulighet for å søke konsesjon (kategori I), mens de mest konfliktfylte eller kostbare (kategori II) ikke kan søke konsesjon nå.

Samlet Plan er landsomfattende og har fylkene som byggestein.

3.1.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

Samlet Plan er ikke forandret i lovverk direkte, men er institusjonalisert gjennom budsjettproposisjoner og de aktuelle Stortingsmeldingene nevnt over.

Etter 1993 har det ikke vært laget flere rullinger i form av Stortingsmeldinger. Det har vært en administrativ behandling av nye og videreførte prosjekter i Samlet Plan. MD har delegert ansvaret for den administrative driften av Samlet Plan til Direktoratet for naturforvaltning (DN).

3.1.3 Aktivitet, omfang og planprosess

Samlet Plan har siden 1993 har blitt behandlet administrativt. Det foretas imidlertid en vurdering av prosjektene basert på eksisterende kunnskap.

I 1995 delegerte MD ansvaret for Samlet Plan til DN. For prosjekter som trenger behandling i Samlet Plan sendes det inn en søknad til NVE. Avgjørelser innen Samlet Plan foretas av DN i samråd med NVE. NVE har ansvar for den teknisk/økonomiske vurderingen av prosjektet og Fylkesmannen uttaler seg angående allmenne interesser. Ved uenighet mellom direktoratene fattes endelige vedtak av miljøverndepartementet i samråd med OED.

Stortingets vedtok i 2005 at vannkraftprosjekter med en planlagt installasjon opp til 10 MW eller med en årsproduksjon opp til 50 GWh er fritatt for behandling i Samlet Plan. Nye vannkraftverk større enn 10 MW skal fremdeles behandles i Samlet Plan. I hovedsak behandles to typer saker:

- Unntak: Prosjekter der det kan sannsynliggjøres at en ordinær behandling ville resultert i en plassering i kategori I får unntak fra Samlet Plan. For andre prosjekter åpnes det ikke for konsesjonsbehandling nå.
- Flytting: Det søkes i tillegg om å flytte en rekke prosjekter fra kategori II til kategori I i Samlet Plan slik at det er mulig å konsesjonssøke prosjektene nå. Grunnlaget for flytting er enten at de mest konfliktfylte delene av prosjektet er tatt ut, eller at lokal motstand mot utbygging var grunnlaget for å plassere prosjektet i kategori II, og den lokale motstanden ikke lenger er til stede.

Det har siden 1993 ikke vært prosjektaktivitet med sikte på å få frem nye prosjekter og vurdert disse teknisk/økonomisk og med hensyn til konsekvenser/ konflikter for brukerinteresser. Dette innebærer at det i dag ikke utarbeides nye såkalte vassdragsrapporter. Prosjektoppdateringer skjer gjennom at energiselskapene søker om konsesjon (kategori I- prosjekter) eller endrer prosjektet/søker om at kategori II prosjekter blir flyttet opp til kategori I slik at det kan søkes om konsesjon.

Det er således ingen direkte planaktivitet; men en forvaltning av de rutiner som er etablert.

Samlet Plan kan sies å bestå av to deler; en *ressursoversikt* og en *saksbehandlingsdel*.

Det foregår altså ingen revisjon og oppdatering av ressursoversikten. Saksbehandlingsdelen er knyttet til prosedyrene for å kunne få fritak fra Samlet Plan eller få vurdert kategori II prosjekter. DN har som nevnt ansvaret for saksbehandlingen her.

3.1.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer

Før et vannkraftprosjekt kan søke konsesjon må det være avklart i forhold til Samlet Plan. Prosjekter som tidligere har vært behandlet i Samlet Plan kan søke konsesjon dersom det er plassert i kategori I. Prosjekter som er plassert i kategori II kan ikke søke konsesjon nå, men kan søke om å flytte prosjektet til kategori I på grunnlag av redusert konflikt eller at lokal motstand er opphørt.

Stortinget har bestemt at Samlet Plan skal legges om fra et system basert på konkrete utbyggingsprosjekt til en sorteringsordning som i større grad tar utgangspunkt i verdier i vassdrag eller vassdragsavsnitt. Det ble bestemt at omleggingen skulle sees i sammenheng med gjennomføringen av EUs vanddirektiv.

DN har på oppdrag fra MD utarbeidet et forslag til omlegging av Samlet Plan for vassdrag. Samlet Plans overordnede styringsfunksjon, foreslås på sikt innarbeidet i forvaltningsplaner som vil følge av EUs vanddirektiv. Kategoriinndelingen som utgjør det sentrale styringselementet i Samlet Plan, foreslås avvirket etter hvert som nye overordnede vassdragsplaner er på plass.

DN foreslår derfor at den eksisterende administrative ordningen for Samlet Plan videreføres inntil forvaltningsplaner for de enkelte nedbørfeltene i henhold til vanddirektivet er operative. Pr. november 2011 har ikke dette blitt gjennomført.

3.1.5 Forhold til realisering av ny fornybar energi

I et lengre tidsperspektiv har Samlet Plan både fremmet og begrenset ny produksjon av vannkraft.

Gjennom prosjektarbeidet som ledet til 3 stortingsmeldinger var det stor aktivitet mot å revidere og finne fram aktuelle vannkraftprosjekter i NVE, Energiselskaper og blant konsulenter. Dette arbeidet fikk frem mange aktuelle prosjekter. Det er her en viss parallell til NVEs småkraftkartlegging som åpnet mange nye muligheter.

Der er også riktig å hevde at Samlet Plan etter en omlegging etter DNs forslag også vil virke fremmende på nye vannkraftprosjekter ved at ressurskartleggingen kommer til nytte. Samlet Plan har også fremmet ny kraft i de tilfeller kartlegging og behandling har virket konfliktdependende/oppløsende i forkant av konsesjonsbehandling.

Samlet Plan har også virket begrensende på ny vannkraft, særlig i den aktive prosjektperioden 1980-1993. Konsesjonsbehandling ble stoppet for en rekke prosjekter som gikk inn i Samlet Plan. Mange av disse ble senere plassert i Kategori II/III (satt på vent) eller gikk inn i Verneplanene (IV og V). Fritaksvedtaket for prosjekter under 10 MW installasjon eller 50 GWh årsproduksjon illustrerer at Samlet Plan virker begrensende. I forhold til ny kraftproduksjon er vel selve saksbehandlingsrutinen for flytting fra kategori II til I mest begrensende.

3.2 Fylkesvise planer om/for småkraftverk

Som punkt 3.2.6 er tatt inn en kort omtale av kommuneplaner for små kraftverk.

3.2.1 Generell beskrivelse

Grunnlaget for de fylkesvise planer for småkraftverk er NVEs ressurskartlegging av småkraftverkpotensialet i Norge. Gjennom Soria-Moria 1 og St.meld. 26(2006-2007) ”Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand” ble fylkeskommunene oppfordret til å utarbeide fylkesdelplaner for småkraft. Det var en viktig areapolitisk føring at vassdragene skal forvaltes gjennom en helhetlig arealpolitikk som sikrer vassdragslandskap, vassdragsbelte og vannressurser. Innenfor rammene av bærekraftig utvikling ble det langt til grunn ønske om videreutvikling av vannkraftressursene. Positive virkninger ble fremhevet (kraftdekning, næringsutvikling distriktsbosetting). Regjeringen ville ”at fylkeskommunene i samarbeid med berørte fagetater skal utarbeide fylkesvise planer for bygging av småkraftverk som sikrer at ikke naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt ”.

OED har i nært samarbeid med MD utformet en egen rettledning for utarbeiding av regionale planer for små vannkraftverk for å få en helhetlig utforming av planene i Norge. (”Retningslinjer for små vannkraftverk” – til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling, OED 2007).

Målet med retningslinjene er å styrke grunnlaget for en helhetlig vurdering av konsesjonssøknader for små vannkraftverk og gjøre denne prosessen mer effektiv og forutsigbar for utbyggere, myndigheter og samfunnet for øvrig.

Et hovedpunkt i veilederen er vekten på å kartlegge verdier innenfor tema som er viktige å ta hensyn til ved utbygging av småkraftverk fremfor å fokusere på enkeltprosjekter og konsekvensen av disse. Hovedtema som er omtalt i veilederen er landskap, biologisk mangfold, inngrepsfrie områder (INON), fisk og fiske, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, reiseliv og reindrift.

Veilederen anbefaler metodisk tilnærming, faglige verdisettingskriterier (bla en tredeling av verdivurderingene i stor, middels og liten), illustrasjonsmetoder med vekt på kartframstilling m.m.

Opplegget for planlegging for småkraftverk skiller seg klart fra Samlet Plan på ett viktig punkt: Småkraftverkplanen fokuserer på verdivurderinger i de aktuelle områdene for mulige småkraftverk og vurderer konfliktgrad uten en konkret konsekvensvurdering av det fysiske prosjektet. Samlet Plan var basert på både verdivurderinger og konsekvensanalyser av konkrete prosjekter men innenfor et mye mer begrenset påvirkningsområde for det aktuelle prosjektet.

3.2.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

Småkraftverkplanene er politisk forankret i regjeringserklæringen Soria Moria 1, St. meld 26. (2006-2007) "Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand", nevnte veileder fra OED samt aktuelle fylkespolitiske vedtak om oppstart og gjennomføring av planer.

De fylkeskommunene som har laget slike planer (bla Hordaland) har utformet dette som fylkesdelplaner som er forankret i Plan- og bygningslovens (PBL) bestemmelser om fylkesplanlegging. Det er også vedtatt fylkespolitiske retningslinjer for små vannkraftverk med hjemmel i PBL (§ 8-1 og § 8-4) som skal gjelde for planlegging og forvaltning på kommunalt, fylkeskommunalt og regionalt statlig nivå i fylket.

3.2.3 Aktivitet, omfang og planprogram

OEDs retningslinjer er utgitt i 2007 og oppstart av planer har i de aktuelle fylkeskommuner skjedd i 2007/2008. For Hordaland gjelder fylkesdelplanen for perioden 2009 -2021. Hvorvidt delplanen skal rulleres er vi ikke kjent med at det er tatt stilling til.

Som fylkesdelplan blir planen vedtatt av Fylkestinget. I Hordaland ble planen vedtatt at fylkestinget 9. desember 2009. Fylkespolitiske retningslinjer knytte til søknadsbehandlingen er vedtatt senere.

Det er vårt inntrykk, i alle fall for Hordaland, at det har vært bred deltakelse både fra fylkenes ulike fagmiljøer i fylkeskommunen og hos fylkesmannen, fra kommunen og fra ulike brukerinteresser (energi/kraftbransjen, reise og friluftsliv, naturvern, havbruk m.m). Fylkeskommunene har hatt ansvaret for å drive frem planarbeidet. Arbeidet har foregått relativt konsentrert. I Hordaland ble planprogrammet fastsatt i februar 2008 og planen ble som nevnt vedtatt i av fylkestinget i desember 2009.

Innenfor rammen av dette prosjektet refererer vi kun til Hordalands småkraftverkplan. Denne er etter utsagn fra NVE (Jan Sørensen, pers med.) meget representativ; *...den er i tråd med retningslinjer og er etter vår vurdering av god kvalitet.*

Noen korte betraktninger om innholdet i Hordalands småkraftverkplan:

En innledning tar for seg Hordaland som vannkraftfylke, (produksjon, potensiale, nett, fordeler og virkninger av småkraftverktbygging m.m.) redegjøres for planarbeidets organisering og prosess før metoden, som med små unntak er i tråd med OEDs retningslinjer.

Verdiene/ressursene går så systematisk i gjennom etter listen i rettleidingen. Sentrale kapitler i planen er: vannkraftressursene, landskap, biologisk mangfold, inngrepsfrie områder (INON), fisk, kulturminner, friluftsliv og reiseliv. Områder av stor verdi, middels og liten verdi er beskrevet og vist på temakart. Sumvirkninger av flere spredte småkraftverk i forhold til disse verdiene er diskutert.

Særlig vises til følgende tematiske kart med verdiangivelser i tre klasser (ikke for tema 1, 7 og 9.)

1. Delområde, småkraftpotensial og utbygde kraftverk
2. Landskap, sårbare høgfjellsområde
3. Fjordlandskap
4. Biologisk mangfold

5. Inngrepsfrie naturområde (INON)
6. Fisk
7. Kulturminner (kildekart)
8. Friluftsliv
9. Reiseliv (kildekart)

Områder med særskilt vern er omtalt i et eget kapittel. Dette omfatter områder med internasjonal status, vern etter naturvernloven (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat, naturminner, biotopvern, og artsvern), Vernede vassdrag, fredet etter kulturminneloven, nasjonale laksevassdrag, områder med biotopvern etter viltlov og lov om laksefisk og innlandsfisk, vern etter plan- og bygningsloven.

Planen omtaler så 14 utvalgte delområder hvor kraftverksplaner og verdivurderinger er stilt sammen, kartfestet og drøftet. Delområdene er valgt utfra følgende kriterier: stort utbyggingspotensial, beslektede landskapsområder, nedbørsfeltavgrensning (etter NVEs REGINE-inndeling).

En oppsummering for hvert delområde er foretatt. Dette er den mest konkrete ”stafettspinnen” til konsesjonsbehandling/vilkårsendring i selve planene. Ett eksempel på en oppsummering fra delområde 2 Modalen – Eksingedalen er illustrerende:

”Modalen – Eksingedalen delområde har eit stort potensial for småkraft. Det er særleg viktig å ta vare på eksponerte fossar langs fjorden og i Mo sentrum. Indre Osterfjord har stor grad av fjordlandskap med urørt preg som er unik i fylket og utbygging her vil påverke regionale verdiar. Mykje av vassdragsnaturen er regulert i samband med kraftutbygging, og det er viktig å ta med i vurdering av samverknad for området ved nye prosjekt, særleg for område med stor friluftaktivitet. Elva Ekso har villaks som krev særskild merksemd og spesielle tiltak ved utbygging i vassdraget ”

3.2.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer

Foruten selve plandokumentet er det vedtatt fylkespolitiske retningslinjer for små vannkraftverk) som skal gjelde for planlegging og forvaltning på kommunalt, fylkeskommunalt og regionalt statlig nivå.

Småkraftverkplanen er et viktig rammedokument og et fundament for uttalelser fra fylkeskommunen, fylkesmann og interessenter innen de tema som er dekket av planen. I konsesjonsbehandlingen vil vi tro det er først og fremst gjennom høringsuttalelsene fra disse at småkraftverkplanen har gjennomslag. Saksbehandlere i NVE kjenner godt til planen.

Bruken av planen i konsesjonsbehandlingen illustrer godt dilemmaet med å lage rammeplaner for vannkraftprosjekter. Rammeplaner kartlegger områdeverdier, men i liten grad de direkte konsekvenser av et konkret prosjekt og de avbøtende tiltak som kan gjøres. Landskapsverdiene i et fjordstrøk (fossefall/stryk) kan være klassifisert som store, men småkraftverket kan utformes slik at det synlige vassdragsavsnittet ikke berøres. Men hvis planen i seg selv og gjennom høringsuttalelsene har bidratt til en annen plassering/utforming av prosjektet har småkraftverkplanen hatt betydning.

Det kan også nevnes at fylkesmannen i Hordaland har reist formell innsigelse mot Fylkeskommunen pga. planens behandling av INON-områder. Planene er følgelig ikke formelt gyldig, men brukes som faglig grunnlag i fylkeskommunen. En slik manglende formalisering av fylkesdelplanene har imidlertid ingen oppsettende virkning på konsesjonsbehandlingen.

3.2.5 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi

Begrenser eller hemmer småkraftverkplaner utbygging av ny vannkraft/småkraft?

Hensikten med retningslinjene fra OED er åpenbart å lette konsesjonsbehandlingen ved at planene skal styrke grunnlaget for helhetlig vurdering av konsesjonssøknader for små vannkraftverk og gjøre denne prosessen mer effektiv og forutsigbar for utbyggere, myndigheter og samfunnet for øvrig.

Hvis de faglige vurderingene, verdiklassifiseringer i planene m.m. reflekterer avveiningene i den senere konsesjonsbehandlingen kan det hevdes at småkraftverkplanen vil *fremme* ny vannkraft ved at prosesser i konsesjonsbehandlingen gjøres mer forutsigbare, gir mindre konflikter og skjer raskere.

Hvis f.eks. verdivurderingene i småkraftverkplan er vesentlig strengere enn det som legges til grunn i konsesjonsbehandling, vil planen kunne virke *hemmende*.

3.2.6. Kommuneplaner for små kraftverk

Vi er kjent med at det for Lærdal og Luster kommuner i Sogn og Fjordane er utarbeidet planer for små kraftverk. Noen bemerkninger om planene i Lærdal som er spesielt interessant i denne sammenheng:

Planene har status som kommunedelplan og forelå 1.9.2008. Den tok utgangspunkt i de 106 prosjektene med utbyggingskostnad under 5kr/kWh som var identifisert i NVEs småkraftverkkartlegging. Etter en screening ble 32 prosjekter vurdert som økonomisk interessante og disse ble så konsekvensvurdert. Etter en konfliktvurdering som har likhetstrekk med tilsvarende i Samlet Plan endte man opp med tre grupper:

1. Grønn konfliktgrad (11 prosjekter)
2. Gul konfliktgrad (14 prosjekter)
3. Rød konfliktgrad (7 prosjekter)

Planen gjør foreløpige konsekvensvurderinger noe som de fylkesvise planene ikke gjør (de begrenser seg til verdivurderinger). I så måte ligner småkraftverkplanen på Samlet Plan. Planen omfatter imidlertid bare småkraftverk og ikke andre vannkraftressurser bla knyttet til de store utbyggingene i kommunene (Hafslund, Østfold Energi)

Kommunen forholder seg aktivt til planen ved saksbehandlingen av konsesjonssaker. Kommunen stoppet behandlingen av saker i planperioden. Planarbeidet ble relativt raskt gjennomført: fra oppstartsvedtaket i kommunen ble fattet medio mai 2007, gikk det ca. 1 ½ år til planen var ferdig inkludert hensyntagen til høring av et planutkast.

Erfaringene med planen er gode (Magnhild Aspevik, Lærdal kommune, pers. medl). Den har gitt kommunene oversikt og lettet behandlingen av småkraftverksaker som er kommet inn etter at planene ble vedtatt.

Det er vår foreløpige vurdering at småkraftverkplanen for Lærdal har virket *fremmende* på å få frem ny kraft fra småkraftverk i kommunen. Den har også hindret omfattende arbeid med prosjekter som med stor sannsynlighet ville blitt stoppet i en senere konsesjonsbehandling.

3.3 Fylkesvise planer om/for vindkraft

For vindkraft har vi ingen nasjonal Samlet Plan som for vannkraft. Flere fylkeskommuner har laget regionale planer.

Fylkesvise planer for vindkraft er frivillige. Det er relativt få fylkeskommuner som har utarbeidet slike så langt. Fylkesdelplaner skal være et virkemiddel for å gjøre helhetlige vurderinger av områder som er aktuelle for vindkraftutbygging, og ble lansert gjennom regjeringens ”Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg” fra 2007. Fylkesdelplanene vedtas av fylkestinget og godkjennes av MD.

I forbindelse med bygging av nye vindkraftverk gjelder det at dersom en eller flere deler av et vindkraftverk har en spenning på over 1kV, må utbygger søke NVE om konsesjon etter energiloven. I tilfeller hvor vindkraftverket er større enn 10MW, skal det gjennomføres en konsekvensutredning (KU). På bakgrunn av meldingen og innspill fastsetter NVE et utredningsprogram om hva tiltakshaver må konsekvensutrede. Tiltakshaver gjennomfører de undersøkelsene som er nødvendige for konsekvensutredningen og sender en konsesjonssøknad som deretter sendes på høring; NVE avgjør deretter om utbyggingen får konsesjon.

I tilfeller hvor berørte parter mener NVE har tatt en feilaktig beslutning, kan avgjørelsen ankes av berørte parter. Anken sendes da til NVE, som uttaler om de ønsker å opprettholde vedtaket. Dersom det er tilfelle, sendes saken videre til OED som gjør en ny vurdering for endelig avgjørelse.

Tematiske konfliktvurderinger (TKV)

En tilleggsprosess til den ordinære konsesjonsbehandlingen er tematiske konfliktvurderinger (TKV) som er en prosess som gjennomføres av DN, Riksantikvaren, Reindriftsforvaltningen og Forsvarsbygg. Det gis karakterer i tre kategorier for å si hvor stor konflikten er med den vurderte interessen.

Følgende interesser/ temaer inngår i konfliktvurderingene:

- Reindrift - konfliktvurdering foretas av Reindriftsforvaltningen
- Forsvaret - konfliktvurdering foretas av Forsvarsbygg
- Miljø og kulturminner - konfliktvurderingen foretas av DN og Riksantikvaren

Konfliktvurderingene oversendes NVE, som har ansvaret for å koordinere og sikre gjennomføringen av konfliktvurderingene av meldte og konsesjonssøkte vindkraftanlegg. Tematiske konfliktvurderinger brukes for å rangere ulike vindkraftprosjekter ut fra konfliktnivå på en skala fra A (liten eller ingen konflikt) til E (svært stor konflikt). Det vurderes også i denne karakteren hvorvidt avbøtende tiltak kan redusere konflikten eller ikke.

Målsetningen med TKV skal være å bidra til å finne vindkraftprosjekter som i størst mulig grad kan forenes med de ulike sektorinteressene. Tematiske konfliktvurderinger ble behandlet i Stortingsmelding nr. 11 (2004-2005). I alle prosjekter skal konfliktvurderingen skje fortløpende som en del av NVEs ordinære høring av meldinger/søknader. Konfliktvurderingene skal oversendes NVE innen to uker etter ordinær høringsfrist.

Fylkesdelplan for vindkraft i Hordaland 2000-2012 er utarbeidet som fylket sitt svar på den statlige vindkraftpolitikken. Hordaland startet planarbeidet i 1998 og planen har status som en fylkesdelplan. Det var den første planen i sitt slag i Norge. Målsetningen med planen er å øke kunnskapsnivået i fylket og planen skal være til nytte for både utbyggere og politikere i kommunen og regionen, samt andre i berøring med vindkraftspørsmål.

Rogaland er også blant fylkene som har utarbeidet en fylkesdelplan for vindkraft (vedtatt i fylkestinget 2007). Planen belyser forholdet mellom egnethet og konflikter hvor Rogaland er oppdelt i *ja*, *nei* eller *kanskje*-områder. Under Vindkraftkonferansen 2011¹ belyste Fylkesordfører i Rogaland Tom Tvedt problemstillingen med nasjonale versus regionale planer. NVE som konsesjonsmyndighet for vindkraft har jevnt over en annen oppfatning av hvor anleggene skal lokaliseres enn Rogaland Fylkeskommune. Ca. 70 % av alle konsesjonsgitte vindkraftverk (målt i forventet produksjon) ligger i «nei-områder» i Rogaland i henhold til Fylkesmannens klassifisering. Fylkeskommunens oppfatning er at deres målsetning om 2.5 TWh vindkraft innen 2020 burde i all hovedsak lokaliseringsmessig burde kunne realiseres innenfor «ja-områdene». Det kan virke som om det har vært uenighet om kunnskapsgrunnlaget med hensyn til hvilke områder som teknisk-økonomisk er egnet for vindkraft og som samtidig har lavt konfliktnivå.

¹ <http://www.conventor.no/vindkraft/>

Sektornøytrale planer

3.4 Fylkeskommunale klimahandlingsplaner

3.4.1 Generell beskrivelse

De fylkeskommunale klimahandlingsplaner fokuserer på å redusere klimagasser, energibruk og legge til rette for klimatilpasning. Tilsvarende som de kommunale klimahandlingsplanene (se Kapittel 2.12.) er de fokusert på klimagassreduksjoner og energisparing, og omhandler ikke, eller kun i liten grad energiproduksjonssiden.

Innholdet i klimahandlingsplanene kan illustreres gjennom Hordalands fylkesplan. Den setter opp hovedmål for:

- Klimagassreduksjoner prosentvise reduksjoner i 2020 og 2030 i forhold til 2007
- Endret/reduert energibruk gjennom effektivisering og bruk av ny fornybar energi uten tap av naturmangfold)
- Klimatilpasning (godt forberedt og kunnskapsbasert tilpasning)

Følgene tema er så omhandlet i planen:

- Samarbeid og virkemidler
- Energi
- Forbruk og avfall
- Bygninger, arealbruk og transport
- Næringsliv
- Teknolog og klimautfordringer
- Klimatilpasning

I denne sammenhengen er mål og strategi for energi viktig, og særlig det som benevnt strategi C:

”Hordaland skal være ein foregangsregion i produksjon av fornybar energi”.

Delmålene under denne strategien fokuserer på utvikling, produksjon og bruk av fornybare kilder, og styrking av kompetanse forskning og utdanning på energifeltet. Produksjon fra fornybare kilder skal skje med minst mulig arealkonflikter; hensyn skal tas til naturmangfold, friluftsliv og landskapsverdier. Det er henvist til småkraftverksplanen. Videre er det fokusert på effektivisering og modernisering av eksisterende vannkraftverk.

Første generasjons handlingsplan for Klimaplan for Hordaland foreligger. Her er strategiene på energisiden fulgt opp. Det bemerkes at under omtalen av vannkraft er ”småkraftverk” gjennomgående brukt som overskrift.

3.4.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

Klimaplan for Hordaland 2010-2020 skal gi grunnlag for de enkelte fylkespolitiske handlinger opp mot et nasjonalt styringsnivå. Selve planen følges opp av et handlingsprogram. Første handlingsplan foreligger og første revisjon skjer høsten 2011. Derneft skal planene revideres årlig hver høst (siste gang høsten 2019).

Fylkestinget oppfordrer gjennom planen statlige etater om å iverksette de statlige oppgavene i Handlingsplanen. Tilsvarende oppfordrer Fylkestinget kommunene om å følge opp på sine ansvarsområder, samt at fylkeskommunen selv følger opp handlingsprogrammet.

Planene er del av fylkesplanleggingen. De har status som temaplaner som er utarbeidet av

fylkeskommunenes administrasjon og blir vedtatt av fylkestinget.

3.4.3 Forholdet til konsesjonsbehandling/ vilkårsendringer

Klimaplan for Hordaland 2010 -2020 med tilhørende handlingsplan har klare mål og strategier også knyttet til produksjon av fornybar energi. I praksis vil vannkraft for dette fylkets vedkommende stå sentralt.

Det er først og fremst fylkets småkraftverkpplan som kopler seg direkte på konsesjonsbehandling. Klimaplan for Hordaland setter imidlertid ”positive politiske rammer” for fylkeskommunens høringsuttalelser til konsesjonssøknader.

3.4.4 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi

Hvis vi tar utgangspunkt i Hordalands fylkes klimaplan og handlingsplan kan vi se at denne ut fra en helhetsvurdering virker fremmede på produksjon av fornybar energi. Hvorvidt dette er tilfelle for tilsvarende planer i andre fylker er vi ikke kjent med. Vi har imidlertid merket oss at Regional plan for klima og energi i Rogaland vedtatt i februar 2010 legger opp til 0,5 TWh ny vannkraft og hele 2,5 TWh ny vindkraft.

3.5 Kommunale klimahandlingsplaner

1.september 2009 ble det obligatorisk for kommunene (både primær og fylkeskommuner) å drive klima- og energiplanlegging. De kommunale klima- og energiplaner er hjemlet i Plan- og bygningslovens (PBL) § 6-2.

Alle kommuner (foruten to unntak) har per i dag utarbeidet klima- og energiplan eller innarbeidet slike spørsmål i kommuneplanen i hht. PBL § 6-2 og planretningslinjen. I planretningslinjen, pkt. 3, heter det:

Kommunene skal i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med denne retningslinjen.

Fylkeskommunen skal legge denne retningslinjen til grunn for regional planlegging innenfor eget ansvars- og påvirkningsfelt.

Planer som behandler klima- og energispørsmål, skal følges opp i planens handlingsdel og legges til grunn og gi føringer for kommunens mer detaljerte planlegging, og myndighets- og virksomhetsutøvelse. Plan- og bygningslovens regler om revisjon av handlingsdelen gjelder tilsvarende.

Revisjon av planer som behandler klima- og energispørsmål, skal vurderes regelmessig og minst hvert fjerde år, jf. bestemmelsen om revisjon av kommunal planstrategi (plan- og bygningsloven § 10-1).

Videre står det at planen bør inneholde:

...

b) Informasjon om energisystem, energiforsyning og forbruk av energi innen kommunens grenser, herunder tilgang på miljøvennlige energiresurser....

Erfaringene fra disse 1.generasjonsplanene viser at tilgang til fornybare energiresurser og potensial til utbygging av f.eks. vannkraft ikke har noen sentral plass i de kommunale eller fylkeskommunale klima- og energiplanene. Dette er heller ikke vektlagt i retningslinjene, og det er ikke forslått mekanismer eller regneregler for hvordan høy produksjon og eksport av fornybar kraft eller andre fornybare energiresurser, skal gi ”kreditt” i klimagassregnskapet til kommunen. Det er heller ikke på

annen måte gitt incentiver for kommunen til å ”utforske” disse mulighetene. Manglende mekanismer og incentiver har ført til at dette stort sett er et ikke-tema i planene, til tross for ”bør-punkt b”.

Uten at vi har undersøkt nærmere fremstår Hordaland fylkeskommunes klimaplan som mer fokusert på ny produksjon av fornybar energi enn det generelle inntrykket av de kommunale klimahandlingsplaner formidlet ovenfor.

3.6 Vannforvaltningsplaner etter vanddirektivet

3.6.1 Generell beskrivelse

EUs vanddirektiv (vanddirektivet, vannforskriften) er et miljø- og ressursdirektiv, som gjennom EØS-avtalen legger rammer for vannforvaltningen. Direktivet ble gjort gjeldende for EUs medlemsstater 22. desember 2000 og ble innlemmet i EØS-avtalen i 2008.

Hovedmålet i direktivet er bærekraftig bruk av vannmiljøet, både vassdrag, grunnvann og kystvann. vannkvalitet. Direktivet setter som mål at det skal ivaretas eller oppnås god miljøtilstand i alle vannforekomster, såkalt ”god økologisk status”. Tilstanden måles både ut fra økologiske og kjemiske forhold. Der det viser seg å være teknisk umulig å oppfylle målet om ”god tilstand”, eller det vil medføre uforholdsmessig store kostnader, gir direktivet anledning til fastsette mindre ambisiøse miljømål.

For vannforekomster som er klassifisert som sterkt modifisert vannforekomster (SMVF), skal det gjelde egne, mindre ambisiøse og tilpassede miljømål kalt «godt økologisk potensiale» – (GØP). Dette er vannforekomster som har så store naturinngrep at god status ikke kan nås. I Norge er vassdragsreguleringer den viktigste årsaken til at vannforekomster er, og vil bli, klassifisert som SMVF. Målene vil her være å oppnå «godt økologisk potensial-GØP».

Vanddirektivet legger til grunn en nedbørfeltorientert og helhetlig forvaltning av vassdrag. Det innebærer også at alt vann innen et nedbørfelt, og aktiviteter som kan påvirke tilstanden til vannet, skal forvaltes uavhengig av kommune-, fylkes- og landegrenser. Direktivet legger derfor opp til en tverrfaglig og sektorovergripende forvaltning. Ulike påvirkningsfaktorer vil måtte ses i sammenheng for at direktivets mål skal kunne nås. Dette krever gode prosesser og aktiv medvirkning for de som er berørt. Direktivet forutsetter også at alle som er interessert skal gis anledning til å delta.

Vanddirektivet er et rammedirektiv og de aktuelle nasjonenes lover og regelverk skal tilpasses direktivet. En rekke direktiver er fastsatt med formål å beskytte vannforekomstene; vanddirektivet danner en overbygning for alle disse direktivene. Det enkelte land står i utgangspunktet fritt til å innføre strengere bestemmelser enn direktivets krav.

Direktivet stiller krav til at det gjennomføres en samordnet planleggingsprosess for hvordan miljømålene skal nås. Direktivet forutsetter at man får på plass et nasjonalt miljøstyringssystem for vannmiljø. Sentrale elementer i systemet er:

Klassifisering av miljøtilstand

Miljømålet i direktivet er at man skal beskytte og om nødvendig forbedre tilstanden til vannforekomstene slik at man sikrer bærekraftig tilstand og bruk, det vil si at avviket fra naturtilstanden ikke skal være større enn at økosystemet fremdeles fungerer. Dette konkretiseres ved at det utvikles klassifiseringssystemer for de ulike vanntyper. På europeisk nivå samarbeider naboland med like vanntyper, slik at klassegrensene blir sammenliknbare landene imellom.

Forvaltningsplan med miljømål

Gjennom prosessene som er beskrevet ovenfor vil en skaffe oversikt over alle vannforekomster, hvilken tilstand de må ha for å oppfylle miljømålene, hvilken tilstand de faktisk er i og hvilke forhold

som påvirker eller kan komme til å påvirke tilstanden. Den viktigste funksjonen til forvaltningsplanen er likevel å gi grunnlag for, og støtte opp under myndighetenes arbeid med oppfølging av direktivet i hver vannregion.

Alt overflatevann skal i utgangspunktet nå både god kjemisk og god økologisk status, med unntak av de sterkt modifiserte vannforekomstene. Grunnvann skal nå god kjemisk status. I tillegg er det krav til minimumsvannmengde, dvs. at vannuttaket ikke kan være for stort.

3.6.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

I Norge er vanddirektivet gjort gjeldende gjennom Vannforskriften² som ble fastsatt 15. desember 2006 og trådte i kraft 1. januar 2007. Forskriften er hjemlet i Plan- og bygningsloven, Forurensningsloven og Vannressursloven.

Miljøverndepartementet (MD) er øverste nasjonale myndighet. Gjennomføringen av vannforskriften i norsk forvaltning legger opp til at mye viktig arbeid skal skje regionalt og lokalt. Norge er delt inn i 11 *vannregioner* med avrenning til norsk kyst, hvorav 5 i tillegg har avrenning til Sverige og/eller Finland. I hver vannregion finner vi igjen flere vannområder. For hver av de 11 vannregionene har Norge ansvaret for å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan med miljømål, og tiltaksprogrammer med miljøforbedrende tiltak for vannforekomster der hvor miljøtilstanden ikke er god. Vannregionene er avgrenset etter nedbørfeltsgrenser og underlagt 11 *vannregionmyndigheter*.

Fylkeskommunen overtok etter fylkesmannen som følge av forvaltningsreformens ikrafttreden 1. januar 2010 som plan- og prosessleder for arbeidet med vannforskriften. Én utvalgt fylkeskommune er myndighet i hver vannregion og ansvarlig for å koordinere arbeidet med å gjennomføre forskriften i sin region. Fylkesmennene har fortsatt det miljøfaglige ansvaret og har ansvaret for å gjennomføre oppgaver knyttet til bl.a. miljøovervåking og miljødata, og tilstandsvurderinger etter økologiske miljøkvalitetsnormer.

Arbeidet til Vannregionmyndigheten (de 11 utvalgte fylkeskommunene) skal skje i nært samarbeid med et *vannregionutvalg* bestående av berørte myndigheter på regionalt og lokalt nivå. I tilknytning til vannregionutvalget skal det opprettes en *referansegruppe* der rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser oppfordres til å delta. I de tilfeller hvor det er hensiktsmessig p.g.a. vannregionsutvalgets størrelse, eller særlige problemstillinger skal vurderes kan det nedsettes et *arbeidsutvalg* bestående av representanter fra vannregionutvalget. På vannområdenivå kan det tilsvarende opprettes en *arbeidsgruppe*. Dette er grupper nedsatt for å komme med faglige innspill til arbeidet med tiltaksprogram og forvaltningsplan på regionalt nivå.

Internettportalen, vannportalen.no, er samlestedet for informasjon om Norges gjennomføring av Vanddirektivet og arbeidet med vannforskriften.

3.6.3 Aktivitet, omfang og planprosess

Norge har på frivillig basis i forhold til EU gjennomført planprosessen etter direktivet for 29 vannområder spredt over hele landet, som del av første planperiode.

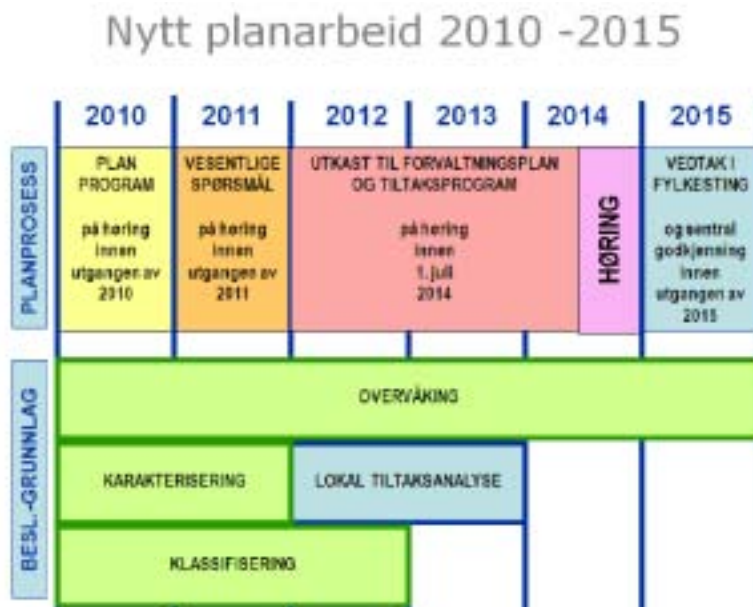
I Norge var 2007 det første året vannforskriften trådte i kraft og man fikk på plass organisering med 9. (senere utvidet til 11 da vannregionmyndigheten ble overført fra å være forankret hos 9 fylkesmenn til 11 fylkeskommuner) vannregionmyndigheter, gjennomførte en oversiktskarakterisering (grov statusgjennomgang), det ble utarbeidet et planprogram som var på høring, og et utkast til overvåkingsprogram. Hovedfokus i 2008 var utarbeidelse av forvaltningsplaner, inkludert fastsettelse av miljømål, og tiltaksprogram med tiltaksanalyser. Når dette var gjennomført ble en oppsummering av vesentlige spørsmål så langt i arbeidet sendt på høring. 2009 handlet i stor grad om høring av forvaltningsplan og tiltaksprogram og vedtak i fylkesting og sentral godkjenning. Det første året hvor

² FOR-2006-12-15 nr 1446, med oppdatert versjon fra 25.mai 2011- FOR-2011-05-24-546

forvaltningsplaner ble satt i verk var 2010. De ni regionale forvaltningsplanene, - som omfattet de 29 prøvevannområdene, ble godkjent i kongelig res. 10.juni 2010. En ny planfase startet opp i 2010 hvor alle landets vannområder involveres i arbeidet om helhetlig vannforvaltning.

Noen av forvaltningsplanene omfatter vannområder med sterkt regulerte vassdrag. Et godt eksempel er Otra-vassdraget i vannregion Agder. Her er en rekke kandidater til SMVF pekt ut og tiltakene generelt beskrevet. I mangel av avklaringer og utredning av konkrete tiltak er målet om at GØP skal nås satt til 2021, dvs. i slutten av 2 planleggingsrunde. I Hordaland var ikke sterkt modifiserte vannforekomster med i første plansyklus.

Vi er nå inne i 2. planperiode. Det skal lages vannforvaltningsplaner for alle vannområder i hele landet med sikte på å legge fram forvaltningsplaner og tiltaksprogram til godkjenning innen utgangen av 2015. Målet er at godt eller svært godt vannmiljø (hovedregel) skal nås innen 2021. jfr. nedenstående figur.



Figur 2. Plan over videre planarbeid med implementeringen av vanddirektivet (kilde: Jo Halleraker, DN).

Gjennomføringen av vannforskriften i norsk rett innebærer store utfordringer for norsk vannplanlegging og -forvaltning.

Noen av aktørene involvert i planarbeidet for 1. planperiode har blant annet uttrykt at bytte av ansvarlig myndighet midt i gjennomføringsløpet, førte til at kunnskapsinnhenting og oppdateringen måtte starte på nytt.

Det er forskjeller mellom de ulike regionene hvordan implementeringsprosessen forgår og oppfattes. Gjennomføringen av Vannforskriften i norsk forvaltning legger opp til at mye viktig arbeid skal skje lokalt, på vannområdenivå.

Sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) – godt økologisk potensial

Målene for sterkt modifiserte vannforekomster (vassdragsreguleringer, bynære havneområder, kanaliserte elvestrekninger, vassdrags som er lukket m.m.) er mindre ambisiøse. Her er det nok å oppnå ”godt økologisk potensial” (GØP). Kjemisk tilstand skal imidlertid være god.

En operativ definisjon av ”godt økologisk potensial” er ikke endelig fastsatt, men det foreligger mange forslag og utredninger nasjonalt og internasjonalt. Generelt defineres godt økologisk potensial som den

økologiske tilstand som kan oppnås når alle tiltak som ikke vesentlig forringer det formålet modifisering av vannforekomsten har hatt og som er innenfor en rimelig kostnad, er gjennomført.

For regulerte vannforekomster pga. kraftproduksjon, betyr dette at tiltakene for økosystemforbedring/restaurering ikke må være urimelig dyre og ikke må medføre vesentlig krafttap. Det er per i dag ikke fastsatt endelige retningslinjer for GØP i Norge. Årsaken er blant annet at det er svært ulike syn i forvaltningen om hvilken rolle vannforskriften skal spille i forhold til vannkraftreguleringsregimet, herunder tiltak som økt minstevassføring.

3.6.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer

Vannforskriften legger opp til at man skal ha en helhetlig vurdering av nedbørfelt og vannregioner – ikke en sak til sak vurdering. *Vilkårsrevisjoner* av vannkraftkonsesjoner har som hensikt å modernisere miljøvilkår for den enkelte kraftkonsesjon, dvs. oppdatere vilkår i henhold til ny kunnskap om miljøvirkninger, brukerinteresser og samfunnsprioriteringer. Stortinget har etterlyst prioritet og samordning mellom vilkårsrevisjon og forvaltningsplanene etter vanddirektivet og vannforskriften.

Ved behandlingen av forvaltningsplanene i Regjeringen i juni 2010 ble det bestemt at fastsettelse av GØP med tilhørende forbedringstiltak skal skje gjennom konsesjonsprosessen knyttet til vilkårsendringer og ikke knyttet til prosessen for forvaltningsplanene etter vannforskriften. Dette er en løsning ikke alle aktører er fornøyd med. Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK), sammen med andre frivillige organisasjoner som representerer miljø- og fritidsinteresser, klaget i mars 2011 den norske oppfølgingen av vanddirektivet inn til EFTAs overvåkningsorgan ESA. LVK sitt standpunkt er at vilkårsrevisjoner må samordnes med utarbeidelse av vannforvaltningsplaner og at vannkraftsektoren har fått en urettmessig særbehandling i implementeringen av vanddirektivet. Etter LVKs mening strider den løsningen Regjeringen har valgt mot direktivet. Dersom ESA mener at LVK har en god sak, kan resultatet bli at norske myndigheter må endre sin eksisterende tilnærming. Vi kan da risikere en økende grad av konflikter mellom ulike interesser på tvers av styringsnivåer (Knutsen og Ruud 2011).

En viktig input til vilkårsrevisjoner er kunnskap og tiltaksforslag fra vannforvaltningsplanene. Energiselskapene anbefales av Energi Norge til å være aktive i arbeidet med forvaltningsplanene. Miljøverndepartementet v/statssekretær Heidi Sørensen legger på sin side vekt på at vannforvaltningsplanene vil gi føringer for fremtidige vilkårsrevisjoner. På Norsk Laksefestival i juni 2011 uttalte statssekretæren blant annet: *”for eksempel bør en forvaltningsplan med forslag om en fremtidig miljøtilstand som innebærer endret minstevannføring, gi grunnlag for en beslutning om å åpne for revisjon, og inngå i avveiningene i selve revisjonsvedtaket.”*

Der hvor det foreligger vannforvaltningsplaner er omtalen av SMVF og tiltak for å nå GØP viktig input i vilkårsendringprosessen. Samkjøring i tid mellom vannforvaltningsplaner og vilkårsendringer etterstrebes, noe som er i tråd med forslaget til retningslinjer for vilkårsrevisjoner som ligger i OED for endelig godkjenning.

Utgangspunktet i vannforskriften er miljømål som skal nås (§4-6). Forskriftens § 12 angir en unntaksmulighet som muliggjør ny aktivitet med stor samfunnsnytte, selv om det medfører inngrep og dårligere vannmiljø. Vannforskriftens §12 lyder:

§ 12.(ny aktivitet eller nye inngrep)

«Ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres selv om dette medfører at miljømålene i § 4 - § 6 ikke nås eller at tilstanden forringes, dersom dette skyldes

a) nye endringer i de fysiske egenskapene til en overflatevannforekomst eller endret nivå i en grunnvannforekomst, eller

b) ny bærekraftig aktivitet som medfører forringelse i miljøtilstanden i en vannforekomst fra svært god tilstand til god tilstand.

I tillegg må følgende vilkår være oppfylt:

a) alle praktisk gjennomførbare tiltak settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand,

b) samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet, og

c) hensikten med de nye inngrepene eller aktivitetene kan på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre.»

Vurderingene etter § 12 skal sikre at aktiviteten/tiltakene er så bærekraftige og miljøtilpassede som mulig. Det er denne paragrafen som i særlig grad brukes av NVE i konsesjonsprosessen. Det skal gjøres en skriftlig vurdering i forhold til § 12 blant annet i forhold til vurdering av avbøtende tiltak samfunnsnytte vs. tap av miljøkvalitet og alternative løsninger.

DN presiserer at det må stilles krav til dokumentasjon som sannsynliggjør de samfunnsmessige fordelene ved tiltaket.³

Dersom forvaltningsplanen foreligger skal denne benyttes som kunnskapsgrunnlag. I tilfeller hvor forvaltningsplan ennå ikke foreligger skal man skaffe kunnskapsgrunnlag og anvende de samme prinsippene, samt avveie mål og vurdere kriteriene for nye inngrep (§12).

Det er ingen selvstendig hjemmel for å nekte/godkjenne tiltak med grunnlag i vannforskriftens § 12, men vurderingene skal inngå som en del av saksbehandling etter andre lover og forskrifter. Vannforskriftens § 12 er dermed en retningslinje for myndighetenes skjønn der det blant annet stilles krav til dokumentasjon. I så måte anser vi at vanddirektivet i hovedsak har virket bevisstgjørende i forhold til rutiner rundt energiproduksjon og vurderinger av miljø- og naturaspekter. Vanddirektivet og den norske implementeringen via vannforskriften har så langt blant annet på grunn av manglede nasjonalt vedtatt retningslinjer, ikke ført til operative endringer for saksbehandlere av konsesjonssaker hos NVE.

Vi har grunn til å tro at vannforskriften fremdeles oppleves som forholdsvis nytt i konsesjonsbehandlingen og blant aktørene forøvrig. Bevisstheten om vanddirektivet har økt, men mangelen på samordning og prioriteringer mellom vannforskriften og konsesjonslovverket er grunnen til at konsesjonsbehandling/vilkårsendringer så langt synes lite influert av vanddirektivet og vannforskriften.

3.6.5 Forholdet til realisering av ny fornybar energi

Som nevnt har Regjeringen bestemt at fastsettelse av GØP i SMVF og tilhørende tiltak skal skje i gjennom konsesjonsprosessene og vilkårsendringer. Formelt kan 340 konsesjoner bli fremmet for vilkårsrevisjon innen 2022.

Vurderes vilkårsrevisjonene isolert sett en for en, vil mulighetene for miljøforbedringer være helt avhengig av hvilke politiske føringer som gis i forhold til mulig krafttap som følge av tiltakene (eks. økt minstevassføring). Vurderes imidlertid vilkårsrevisjoner samlet innenfor et vannområde/nedbørfelt i tråd med vannforskriften, vil det være større muligheter til å oppfylle både målet om forbedret vassdragsmiljø og målet om å opprettholde (kanskje øke) kraftproduksjonen.

³ Hvordan anvende NML og vannforskriften § 12 i konsesjonssaker?- Øyvind Walsø, Direktoratet for Naturforvaltning (01.12.2010)

Ønsket om forbedring av vannmiljøet i regulerte vassdragstrekninger kombinert med en forutsetning om opprettholdt/økt produksjon, nødvendiggjør planlegging utover arenaen for den enkelte vilkårsrevisjon.

Det er ikke av klart om forvaltningsplanene som nå er i oppstartsfasen skal omfatte potensielle nye vannkraftprosjekter som ikke er deler av eksisterende vannkraftverk. Det legges imidlertid generelt i forvaltningsplanene opp til at inngrep og aktiviteter som sannsynligvis vil komme i planperioden frem til 2015, f.eks. et konsesjonsgitt vannkraftverk eller en vedtatt veistrekning, bør omfattes av forvaltningsplanene.

Om vannforskriften isolert sett begrenser eller fremmer ny produksjon av fornybar energi er først og fremst avhengig av at myndighetene legger opp til god planlegging og gode forvaltningsstrukturer som ivaretar målene både i fornybardirektivet og vannforskriften. Det er nylig uttrykt klar vilje fra politisk hold (Olje- og energiministeren) til å finne konstruktive løsninger for å få frem ny produksjon med minst mulig naturinngrep.

3.7 Naturmangfoldloven

3.7.1 Generell beskrivelse

Naturmangfoldloven trådte i kraft i 1.juni 2009. Lovens formelle navn er Lov 19. juni 2009 om forvaltning av naturens mangfold (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009))

Naturmangfoldloven omfatter all natur og alle instanser som forvalter natur. Det er en fullmaktslov, ikke en "overordnet" lov, og loven utfyller plan- og bygningsloven og særlovgivningen. Den er tverrgående i den forstand at den gir felles regler for all natur i Norge. Loven inneholder f.eks. flere miljørettsprinsipper som gjelder ved all forvaltning av natur, uansett regelverk.

Loven inneholder ikke bestemmelser om spesielle planer, men legger føringer for andre planer og enkeltsaksbehandling som omfatter naturinngrep på land og i vann.

Naturmangfoldloven avløser naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Begge disse lovene består imidlertid, men generelle mål og rammer for høsting er tatt inn i naturmangfoldslov. Sammenliknet med naturvernloven fra 1970 har naturmangfoldloven et vesentlig bredere perspektiv gjennom at det også er regler om bærekraftig bruk.

Naturmangfoldloven omfatter alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Loven er relevant på tre nivåer:

- verneområder, prioriterte arter
- utvalgte naturtyper, forvaltningsprinsippet for arter, økologiske funksjonsområder, fremmede organismer – sammen med plan- og bygningsloven og sektorlover
- generelle forvaltningsmål, kunnskapskrav og rettslige prinsipper – sammen med PBL og sektorlover

3.7.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

Loven forvaltes av MD med DN som sentralt utøvende direktorat. Miljøforvaltningen regionalt har også sentrale utøvende roller; dvs. Fylkesmannens miljøvernavdeling og Fylkeskommunene.

3.7.3 Aktivitet, omfang og planprosess

Naturmangfoldloven er relativt ny, og forvaltningen arbeider med å finne operative kriterier og retningslinjer for full praktisering av lovverket. På noen områder er det gitt klare føringer; i forhold til forvaltning av utvalgte naturtyper og prioriterte arter. Praktiseringen mer generelt er ennå uklart.

Prinsippene i loven skal inn ved alle beslutninger som berører naturmangfold, også når regional planmyndighet skal fatte vedtak om regionale planer av etter plan- og bygningsloven kap. 8. Naturmangfoldloven utdypet og supplerer forvaltningslovens regler om saksforberedelse og begrunnelsesplikt.

Intensjonen er at samspillet mellom naturmangfoldloven og plandelen i plan-og-bygningsloven (PBL) på regionalt og særlig på kommunalt nivå vil styrke det biologiske mangfoldet i kommunene.

Naturmangfoldloven omfattes også kulturpåvirket og kulturbetinget biologisk mangfold. «Naturen» er i loven både biologisk, landskapsmessig og geologisk mangfold samt økologiske prosesser. Med økologiske prosesser menes det totale innbyrdes samspill mellom levende og ikke-levende natur. Eksempler på økologiske prosesser er vannhusholdning, bygging og vekst av korallrev, produksjon av jordsmonn, osv.

Kunnskapsgrunnlag står sentralt og lovens § 8 krever at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

I Hordalands fylkesdelplan for små vannkraftverk (kap. 3.)⁴ foreligger en verdikartlegging av biologisk mangfold (naturtyper og artsdata, mm), det påpekes imidlertid at datagrunnlaget og kunnskapsgrunnlaget for biologisk mangfold knyttet til vassdrag i Hordaland generelt er mangelfullt.

3.7.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer

I og med anlegg for fornybar energiproduksjon ofte medfører betydelige naturinngrep (vann- og vindkraft) er og blir loven svært relevant for tematiske rammesettende planer og konsesjonsbehandling.

Naturmangfoldloven er allerede bygget inn i veilederne som NVE gir konsesjonssøkere. Malene er under kontinuerlig utvikling. DN og NVE har samarbeidet om å konkretisere hvordan naturmangfoldloven skal trekkes inn i konsesjonsbehandlingen. Men mye er ennå uklart, og det brukes en god del tid å finne en form på hvordan de enkelte paragrafene skal oppfylles.

Naturmangfoldloven § 4 og 5 omhandler naturtype og artsmangfold. I følge føringer fra DN skal Fylkesmennene i høringene ha høy fokus på om konsesjonssøknadene tilfredsstiller kravene til nye vannkraftutbygginger⁵.

Naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget blir diskutert i forbindelse med mange konsesjonsvedtak og det er i konsesjonsbehandlingen blitt relativt viktig å sørge for at kravet til denne paragrafen blir oppfylt. Hvis det er tvil, blir det pålagt tilleggsundersøkelser. Det begynner i følge NVE nå å komme en del vedtak som er skrevet med grunnlag i loven §8. Kunnskapskravet i loven kan sies å ha virket skjerpene på konsekvensutredning (KU).

⁴ Fylkesdelplan for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021. Vedteke i fylkestinget desember 2009

⁵ Hvordan anvende NML og vannforskriften § 12 i konsesjonssaker? - Presentasjon av Øyvind Walsø, Direktoratet for Naturforvaltning (01.12.2010)

Kravet til vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap, gjelder i utgangspunktet kunnskap som er tilgjengelig, men kan også omfatte innhenting av kunnskap. Den erfaringsbaserte har 'lavere rang' enn vitenskapelig kunnskap. Med kunnskapsinnhenting menes både eksisterende kunnskap som ikke er kjent for beslutningstaker, vanskelig tilgjengelig, eller ny kunnskap. Siden kunnskapsgrunnlaget er under utvikling kan det i noen tilfeller være aktuelt med innhenting av helt ny kunnskap i form av feltnålinger og registreringer. Kravet til kunnskapsgrunnlag skal stå i et rimelig forhold til saken det gjelder.

Lovens § 9. som omhandler sikkerhet, dvs. vurdere risikoen (sannsynlighet og konsekvens) for alvorlig skade som følge av tiltaket. Det skal vurderes konkret om det foreligger en reel risiko for alvorlige skader på naturmangfoldet.

Fremfor alt er det § 10 som utfordrer dagens konsesjonssystem i det den skal sikre en helhetlig behandling av vassdragene. Naturmangfoldlovens § 10 omhandler økosystemtilnærming og samlet belastning på naturmangfoldet av flere inngrep. Det skal kartlegges og beskrives samlet belastning. Det vil ikke være en vitenskapelig metode som ligger i bunn; men en overordnet vurdering. Et krav om samlet vurdering av flere inngrep er også i tråd med vannforskriften.

I følge § 11 og § 12 skal det vurderes hindringer og miljøforsvarlig teknikker og driftsmetoder. I disse tilfeller vurderer man f.eks. i hvilken grad naturmiljøet blir berørt avbøtende tiltak.

3.7.5 Forholdet til realiseringen av ny fornybar energi

Naturmangfoldloven generelt skjerper kravene til å bevare og forvalte økosystemer til lands og til vanns. Det betyr dette strengere krav til dokumentasjon og økt vektlegging av de naturverdier loven skal beskytte; spesielt biologisk mangfold og artsvern. Dette gjelder alle typer inngrep for produksjon av fornybar energi.

I en overgangsperiode vil manglende kunnskapsgrunnlag og usikkerhet om praktiseringen kunne medføre lengre saksbehandlingstid. Forvaltningen og aktørene i energibransjen strever blant annet med å effektivt praktisere prinsippet om helhetlig økosystemtilnærming vurdert i lys av samlet belastning.

Etter hvert vil økt kunnskapsgrunnlag imidlertid kunne lette saksbehandlingen.

3.8 Plan og bygningsloven

3.8.1 Generell beskrivelse - formell forankring i lovverk og forvaltning

Plan og bygningsloven har blant annet som formål å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner (jf., § 1-1)

Plan- og bygningsloven (PBL) legger opp til et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av arealer og andre naturressurser vurderes sammen med sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger. Planleggingen skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

PBL omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging i skjæringspunktet mot byggesak, til overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur⁶.

⁶ http://www.regjeringen.no/nb/dok/lover_regler/lover/plan--og-bygningsloven.html?id=173817

Arealbruken som fastsettes med rettsvirkninger i den kommunale planleggingen blir bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak og hvilken virksomhet som er tillatt på de forskjellige arealene. PBL har klare regler for samarbeidsplikt, samråd, offentlighet og informasjon og loven legger til rette for samordning, og den gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal det legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

PBL er underlagt MD og Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde. MD har ansvaret for arealplansystemet på fylkes- og kommunenivå. Fylkeskommuner og primærkommuner er de sentrale planeiere og planutøvere.

Tematiske planer/ sektorplaner bruker ofte PBL som plan- og prosessmodell. Vannforskriften bruker PBL som prosessmodell for forvaltningsplanene; likeledes utarbeides fylkesplaner for vindkraft og småkraftverk som fylkesdelplaner. Småkraftverkløplanen for Lærdal er utarbeidet som en kommunedelplan. (jfr. kap.3.4)

3.8.2 Forholdet til konsesjonsbehandling

Den PBL som gjelder i dag ble vedtatt i 2008 (trådte i kraft 1. juni 2009), etter en større revisjon av den tidligere loven av 1985. Et av formålene med revisjonen av planen var å forenkle, samle og strukturere de mange lovverk som gir regler om samfunnsplanlegging og om bruk og vern av arealer og andre ressurser. For mange typer tiltak vil imidlertid konsesjonslovgivning og enkelte sektorlover inneholde krav og vilkår til selve tiltaket som det ikke er naturlig å ta stilling til i planvedtak men som kan ha føringer for arealdisponering. Mange tiltak på energisektoren faller i denne kategorien og det ble derfor foretatt endringer i PBL som medførte at PBL ikke kommer til anvendelse i slike spørsmål.

Fra ny PBL trådte i kraft 1. juli 2009 ble forholdet mellom konsesjonsbehandling og planbehandling av energianlegg endret for å sikre en mer effektiv saksbehandling.

Sentral- og regionalnettsanlegg, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever anleggskonsesjon etter energiloven er unntatt fra PBL. Kun bestemmelsene om konsekvensutredning i PBLs kapittel 14 og kapittel 2 om stedfestet informasjon gjelder nå for slike anlegg. Vindkraft- og vannkraftverk som krever konsesjon etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven omfattes fortsatt av PBL, men det er ikke lenger noen plikt til å utarbeide reguleringsplan for slike anlegg. Departementet kan i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til produksjonsanlegg for slike anlegg energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven skal kunne ha virkning som statlig arealplan.

Konsesjonsbehandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen ivaretar langt på vei de samme kravene til saksbehandling som behandling etter PBL. Dette gjelder særlig for de tiltakene som faller inn under PBLs bestemmelser om konsekvensutredninger. Dette vil alltid være tilfellet for kraftledninger i sentral- og regionalnettet, for vindkraftanlegg på mer enn 10MW og for større vannkraftutbygginger. Vindkraftanlegg på mer enn 5 MW skal også behandles etter KU-bestemmelsene dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For disse sakene er det omfattende krav til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon. (På NVEs nettsider⁷ finnes den gjeldende informasjon om forholdet mellom energitiltak og plan- og bygningsloven og konsesjonsbehandlingen).

⁷ <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Energianlegg-og-den-nye-plan--og-bygningsloven/>

3.8.3 Forholdet til realisering av fornybar energi

PBL er et resultat av en avveining mellom blant annet hensynet til lokal myndigheters autonomi og hensynet til å sikre en effektiv og forutsigbar behandling av de store anleggende for produksjon og overføring av elektrisk energi. Dette har bidratt til at lovens formål om å bidra til å samordne statlige-, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser ikke gjelder for omfattende tiltak innen energisektoren.

Fremmer eller hemmer PBL og tilknyttede planer realiseringen av fornybar energi?

Loven er pr. definisjon sektornøytral, den har helhetlig arealutnyttelse som hovedformål, den skiller i utgangspunktet ikke på f.eks. vannkraft- eller veiutbygging. Med de uttak som gjelder for større energianlegg er det vel riktig å si at PBL generelt ikke hindrer realisering av fornybar energi. Bruken av PBL som prosesslov for tematiske fylkesdelplaner for vind og småkraftverk og fokuseringen på produksjon av fornybar kraft i enkelte klimahandlingsplaner, taler for å hevde at PBL fremmer produksjon av ny fornybar energi.

Som en oppsummering vil vi si at planer etter PBL er nøytrale eller positive i forhold til fornybar energi.

Verneorienterte planer

3.9 Verneplan for vassdrag

3.9.1 Generell beskrivelse

Verneplan for vassdrag er en nasjonal verneplan der de vernede vassdragene til sammen skal utgjøre et representativt utsnitt av Norges vassdragsnatur. Det er lagt vekt på å verne hele nedbørfelt med sin dynamikk og variasjon. Hensikten med verneplanen er å sikre helhetlige nedbørfelt med sin dynamikk og variasjon fra fjell til fjord. Vernet gjelder først og fremst mot kraftutbygging, men verneverdiene skal også tas hensyn til ved andre inngrep. Grunnlaget for vernet er avveininger mellom verneverdier og brukerinteresser der urørt natur, naturvitenskap, friluftsliv, landskap, vilt/fisk, kulturminner, vannkvalitet og reindrift/landbruk er vurdert. Det er også lagt vekt på vassdragenes helhetsinntrykk.

I alt 388 vassdragsobjekter er vernet gjennom 6 stortingsvedtak: Verneplan I i 1973, Verneplan II i 1980, Verneplan III i 1986, Verneplan IV i 1993, Supplering (Verneplan V) i 2005 og endelig den såkalte "Avsluttende supplering" i 2009, da bla Vefsna (i Norland) ble vernet.

Gjennom vernevedtakene har det vært en utvikling i dokumentasjonen som ligger til grunn for vernet. I de første verneplanene, Verneplan I og II, ble det vektlagt å verne helhetlige vassdrag fra kraftutbygging, de enkelte elementene i vassdraget ble ikke nærmere utredet. I mange tilfeller ble landskapsopplevelse, friluftsinnteresser og urørthet vektlagt uten mer utfyllende vurderinger. I de siste verneplanene, Verneplan III og IV, og i de to siste suppleringsene, er det i større grad fokusert på verdien av ulike delområder og elvestrekninger i vassdragene.

Det er stor spennvidde i vernefokus som i seg selv innebærer behov for differensiert forvaltning. NOU som lå til grunn for Verneplan IV (1993) opererte med følgende vernekategorier/begrunnelser:

- Vassdrag nær befolkningskonsentrasjoner eller i kulturlandskap
- Typevassdrag
- Vassdrag med store faglige verdier
- Referansevassdrag

3.9.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

Verneplanene er forankret i Stortingsvedtak gjennom de 6 proposisjonene om verneplaner. Dette betyr i praksis at endringer, f.eks. av grenser for vernede vassdrag, uttak av vassdrag eller deler av vassdrag fra verneplanen må legges frem for Stortinget. Det siste eksemplet på dette var Stortingets vedtak om åpningen for konsesjonsbehandling av en overføring av vann fra Gudmedøla som er et sidevassdrag til Flåmsvassdraget i Aurland kommune, Sogn og Fjordane. Flåmsvassdraget ble vernet i Verneplan III. Begrunnelsen for vedtaket var at en overføring kan bidra til å redusere risikoen for steinras med flodbølge i Aurlandsfjorden som resultat.

Med hjemmel i Plan og bygningsloven §17.1 er det utarbeidet *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag* (RPRVV). Retningslinjene gjelder arealet av vassdraget som er dekket av vann ved 10-års flommer med tillegg av en sone på inntil 100 m. Retningslinjene dekker også andre deler av nedbørsfeltet som har verdi for vassdraget.

RPRVV gir føringer for kommunal planlegging. Den gir retningslinjer for hva som bør vektlegges i forvaltningen av de vernede vassdragene og åpner for at kommunene kan legge opp til en differensiert forvaltning. Særlig fokuseres det på beltene langs vassdragene hvor de åpnes for en klassifisering av områder. RPRVV gir generelle retningslinjer og ikke detaljer om hvordan de enkelte kommunale planene skal utformes. Det er opp til kommunene å vurdere arealtilstand og verneverdier opp mot hverandre. RPRVV har fått relativt lite gjennomslag så langt. I St.prp.nr. 53 "Verneplan for vassdrag-avsluttende supplering" bebudes tiltak for i større grad å ta i bruk RPRVV.

3.9.3 Aktivitet, omfang og planprosess

NVE og OED har det overordnede ansvaret for Verneplanen.

Det foregår for tiden ingen aktiv planlegging eller kartlegging med sikte på å endre verneplanene. Regjeringen har uttrykt klart at verneplanen ligger fast. Sist kom dette til uttrykk i mandatet til OED ved oppnevningen av "Utvalg for utvikling av kraft og energibalansen til 2030-2050" som skal legge grunnlaget for en ny energimelding hvor de eksplisitt sies at vernede vassdrag ikke skal tas inn i ressursgrunnlaget.

NVE har gjort et betydelig arbeid med å gjøre alt relevant materiale om verneplanene tilgjengelige på sine nettsider. DN og NVE har gjennom prosjektet "Verneverdier i vernede vassdrag" samlet opplysninger om verneverdier i en rekke vassdrag. Rapportene er tilgjengelig på internett under hvert enkelt vassdrag. NVE arbeider også med å systematisere og gjennomgå begrunnelsene for at vassdragene er vernet; blant annet hvorvidt det er henvist til om vassdraget egner seg som type- eller referansevassdrag.

Forvaltningen begrenser seg til rutinemessig å vurdere enkeltsaker i forhold til verneplanene. Dette skjer ved NVEs regionskontorer.

3.9.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer

Stortinget vedtok i 2005 at det kan åpnes for konsesjonsbehandling av kraftverk med installert effekt opp til 1 MW i vernede vassdrag, unntatt for Bjerkreimsvassdraget (Rogaland), hvor grensen ble satt til 3MW. I Vefsna (Nordland) er det ikke tallfestet grense.

Det er gjort en forutsetning at eventuelle utbygginger ikke skal svekke verneverdiene i vassdragene.

Det er blitt rapportert om flere prosjekter opp til 1MW størrelse i vernede vassdrag, blant annet i Gaularvassdraget. Miljømyndighetene har uttrykt bekymring for sumvirkningene.

Det har i det siste kommet frem ønsker om å kunne realisere noen større prosjekter i vernede vassdrag. Konkrete eksempler viser at det for tiden er meget vanskelig å få opphevet Stortingets vedtak om vern

i en enkeltsak uten helt spesielle begrunnelser (f.eks: Flåm i verneplanen Avsluttende supplering 2009). Et kjent eksempel på et slikt prosjekt finnes i det vernede Vossovassdraget /Raundalen i Hordaland. Prosjektet på 550 GWh har meget god økonomi og en miljøfaglig utredning legger til grunn at verneinteressene eksplisitt ikke synes å komme i konflikt med verneinteressene.

3.9.5 Forholdet til realisering av ny fornybar energi

Sett fra et rent teknisk- økonomisk synspunkt er det åpenbart at verneplanene hindrer realisering av vannkraftprosjekter. Vernet og avslåtte vannkraftressurser er pr 1.1. 2010 anslått til 49 TWh. (sannsynligvis er potensialet noe større). Blant de 50 TWh finnes sannsynligvis gode prosjekter i verneplanene som ikke kolliderer med verneinteressene.

I Vinn-vinn prosjektet er det laget et notat som argumenter for behovet for en revisjon av Verneplanen for vassdrag. Både vernefaglige og energifaglige begrunnelser er fremmet. (jfr. NIVA-notat av 11.mars 2011 "Revisjon av verneplan for vassdrag, - vinn-vinn for både vassdragsvern og vannkraft?")

3.10 Nasjonal plan for laksevassdrag/laksefjorder

3.10.1 Generell beskrivelse

Stortinget har opprettet nasjonale laksevassdrag (NLV) og laksefjorder (NLF) for å gi et utvalg av de viktigste laksebestandene i Norge særlig beskyttelse. Vi har 52 nasjonale laksevassdrag og 29 nasjonale laksefjorder av Norges totalt over 600 lakseførende vassdrag. Dette tilsvarer ca. 3/4 av Norges samlede villaksressurs⁸.

Hensikten med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder er å gi et utvalg av de viktigste lakseførende vassdrag, med tilhørende vandringsområder i fjord og ved kyst, et sterkere vern. Vernet er rettet mot skadelige inngrep og aktiviteter som villaksmyndighetene ikke har herredømme over, fortrinnsvis skadelige inngrep i vassdraget som vassdragsregulering, veibygging, forurensning og oppdrettsvirksomhet i ferskvann og sjø. Dette medfører at villaksen i utvalgte områder prioriteres foran andre viktige samfunnsinteresser. Ordningen skal forhindre en ytterligere forringelse av laksens gyte- og oppvekstområder i ferskvann og angi hvilke som bør prioriteres når det skal gjennomføres restaurerings- og kompensasjonstiltak.

3.10.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

Nasjonale laksevassdrag er opprettet i to omganger ved Innst. S. nr. 134 (2002-2003) og St.prp. nr. 32 (2006-2007). Med unntak av de vernebestemmelser som vedtas i forbindelse med vedtak om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder forutsettes det at gjeldende forvaltningsregimer opprettholdes, blant annet slik det fremkommer i vannressursloven, saltvannsfiskeoven, viltloven mv.

3.10.3 Aktivitet, omfang og planprosess

Nasjonalt omfattende planlegging er gjennomført i to omganger som har ledet til stortingsvedtak.

3.10.4 Forholdet til konsesjonsbehandling/vilkårsendringer

Ved søknad om konsesjon skal det beskrives om prosjektet berører nasjonale laksevassdrag eller nasjonale laksefjorder. Det er satt opp retningslinjer slik at det ikke skal komme i konflikt med disse interessene. Som et eksempel er det føringer og praksis at alle kraftverk som har utløp i de nasjonale laksevassdragene får pålegg om montering av vannventil (sikre vannforsyning til laksevassdragene). NVE som konsesjonsmyndighet stiller krav om slike vilkår i denne type prosjekter.

⁸ Miljostatus.no

3.10.5 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi

I de nasjonale laksevassdragene vil det ikke være tillatt med nye tiltak og aktiviteter som kan skade villaksen. Fra St prp. Nr. 32 (2006-2007) hitsettes følgende om forholdet mellom laksevassdrag og vasskraftutbygging: *”Nye inngrep i forbindelse med produksjon av vannkraft skal ikke skade produksjonen av laks vesentlig. Ved eventuelle nye vannkraftprosjekter som berører laksevassdrag vil det derfor bli lagt vekt på å unngå skadevirkninger for villaksen gjennom tilpasninger og avbøtende tiltak”*.

Ordningen omfatter i stor grad vassdrag som allerede er vernet mot kraftutbygging, eller hvor en betydelig del av kraftpotensialet er utnyttet. De fleste foreslåtte nasjonale laksefjordene er i dag enten pålagt begrensninger gjennom de midlertidige sikringssoner for laksefisk, eller de har liten eller ingen lakseoppdrettsvirksomhet i dag fordi de er lite egnet for det.

3.11 INON-områder (inngrepsfrie naturområder i Norge)

3.11.1 Generell beskrivelse

Område uten tekniske inngrep blir sett på som en verdi både i nasjonal og internasjonal sammenheng, og utgjør en viktig del av den norske naturarven. *Inngrepsfrie områder* er definert som områder som ligger mer enn en kilometer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep som f.eks. større kraftlinjer, veier og vassdragsreguleringer. DN har utviklet kartverktøyet INON (inngrepsfrie naturområde i Norge) som viser områdene som fortsatt er urørt.

Dataene som danner grunnlaget for INON-kartene er hentet fra kommuner, fylkesmenn og nasjonale registre, og er sammenstilt og bearbeidet av Geodatasenteret på oppdrag fra DN⁹. INON er basert på en kartlegging av *tyngre, tekniske inngrep* og har derfor ikke som mål å dekke alle former for påvirkning av naturen.

INON-områdene er delt i soner basert på avstanden i luftlinje til nærmeste tekniske inngrep:

- Villmarkspreget område: mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep
- Inngrepsfri sone 1: 3-5 km fra tyngre tekniske inngrep
- Inngrepsfri sone 2: 1-3 km fra tyngre tekniske inngrep

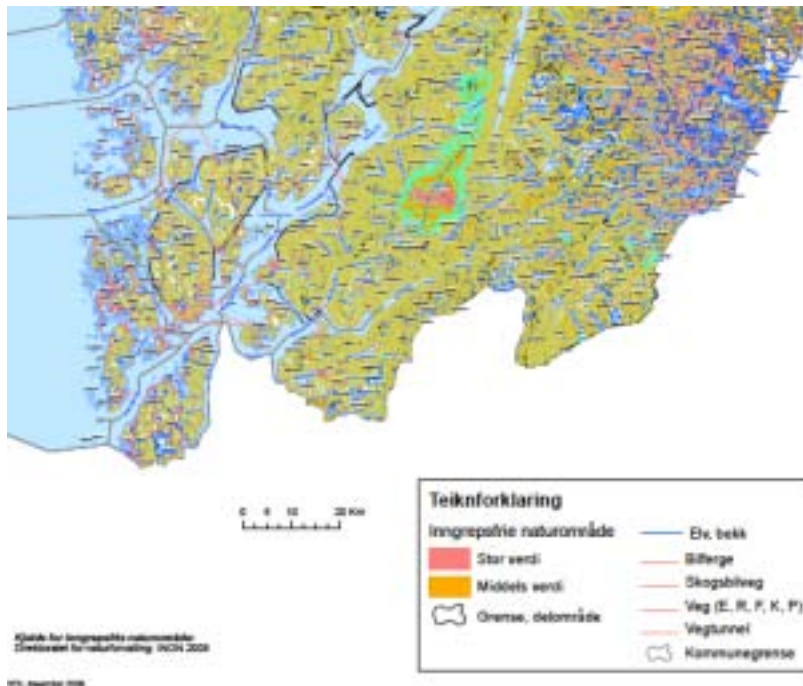
INON-kartleggingen viser utviklingstrekk og status for naturområder uten tyngre inngrep i Norge fra 1988 og fram til i dag og er en indikator for arealutviklingen. Mer enn de absolutte tallene er det utviklingen over tid som er av betydning.

De inngrepsfrie naturområdene har minket størrelse gjennom de senere år i hovedsak på grunn av jord- og skogbruk, særlig skogsveier, og vassdragsinngrep, energiproduksjon og energidistribusjon. Kartlegging av INON-områder (1988-2003) viser at inngrep i forbindelse med energiproduksjon og energidistribusjon er en av de største bidragsyterne til reduksjonen av urørt natur i Norge. Det har vært en reduksjon og oppstyking av de inngrepsfrie områdene over hele landet, med størst reduksjon i Sør-Norge. Rundt 1900 var ca. halvparten av Norges areal villmarkspreget (mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep), mens i 2008 var det 11,7 prosent villmarkspregede områder. INON har bidratt til en bevissthet om at verdiene som er knyttet til inngrepsfri natur kan gå tapt i takt med at disse områdene reduseres. Siden midten av 1990-tallet har det vært en politisk målsetting at inngrepsfri natur i størst mulig grad skal bevares for fremtiden.

I Hordaland Fylkesdelplan for Småkraft har de utarbeidet et kart over INON-områder i fylket som viser områder med stor verdi og middels verdi, basert på DN INON-databasen. Se kartutsnitt nedenfor

⁹ Se <http://dnweb12.dirmat.no/inon/> for INON-kartinnsyn (versjonsnummer INON.01.08)

(for bedre oppløsning og øvrige kart, se Hordaland Fylkesdelplan for Småkraft som finne på fylkeskommunens hjemmesider).



Figur 3. Utsnitt av INON-områder i Hordaland, delutsnitt av originalt kart (Hordaland Fylkesdelplan for Småkraft).

3.11.2 Formell forankring i lovverk og forvaltning

INON (inngrepsfrie naturområder i Norge) er et kunnskapsgrunnlag som jevnlig oppdateres av DN og brukes aktivt i planlegging og saksbehandling. INON har ikke formell juridisk status i norsk lovgivning.

Regjering og Storting har understreket verdien av å bevare område uten tyngre tekniske inngrep som del av nasjonal arv og identitet, friluftsliv og naturopplevelse og biologiske mangfold. Målet om å bevare gjenværende inngrepsfri natur er uttrykt i flere Stortingsmeldinger de senere årene. (St.meld. nr. 17 (1998-99) "Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren", St.meld. nr. 39 (2000-2001) "Friluftsliv", St.meld. nr. 42 (2000-2001) "Biologisk mangfold", St.meld. nr. 21 (2004-2005) "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og St.meld. nr. 26 (2006-2007) "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand").

Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007) sier: *"I et europeisk perspektiv er inngrepsfrie naturområder en unik ressurs i seg selv. I tillegg har det stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse. Det er også enkelte arter, for eksempel villreinen, som i stor grad lever i de gjenværende inngrepsfrie områder"*.

I Stortingsproposisjon 1 S (2009-2010) fra MD er INON et eget arbeidsmål som går ut på sikre at gjenværende naturområder med urørt preg blir tatt vare på.

3.11.3 Aktivitet, omfang og planprogram

DN legger til grunn at kommuner og andre aktivt tar i bruk kartene som en del av beslutningsgrunnlaget ved arealplanlegging og saksbehandling. Det forventes at de som arbeider med arealforvaltning skal kjenne til utstrekningen av, og ta hensyn til INON-områdene. Hensynet til inngrepsfri natur er nedfelt i retningslinjer og inngår i saksbehandlingen for blant annet små vannkraftverk og vindkraftverk.

Når det reises innsigelse etter plan- og bygningsloven i en plansak på grunn av at inngrepsfrie naturområder berøres, skjer dette på generelt politisk grunnlag utfra ønsket om å bevare inngrepsfri natur. I den forbindelse kreves det kunnskap om hvorvidt nye inngrep vil påvirke inngrepsfri natur. INON er derfor blitt et verktøy for å gjennomføre Stortingets uttalte politikk. Dersom et nytt inngrep fører til at inngrepsfri natur går tap, må hensynet til disse områdene veies opp mot andre hensyn gjennom konkrete vurderinger i hver enkelt sak.

3.11.4 Forholdet til konsesjonsbehandling og vilkårsendringer

INON vurderinger har godt gjennomslag i generell og tematisk planlegging (fylkesplaner, kommuneplaner, planer om småkraftverk, vindkraft m.m.). En fylkesplan som ikke behandler INON vil vi anta ikke bli godkjent i MD. Innholdet i nevnte planer kommer frem i høringsuttalelser til konsesjonsbehandlingen.

INON har fått et eget kapittel i OEDs retningslinjer for små vannkraftverk. Det er vår oppfatning av kunnskap om og betydning av INON er godt kjent i energibransjen.

I sammenheng med konsesjonsbehandling er det viktig å vite at INON-områder ikke er å betrakte som vernede områder men et virkemiddel for å sikre en bærekraftig forvaltning av områder som ikke er vernet, men som likevel utsettes for endret arealbruk.

I konsesjonssøknader kreves det at søker beskriver hvordan utbyggingen berører INON-områder, og i hvilken grad, og hvilken type INON-område som berøres. Dette skal vises på kart. Det er særlig de villmarkspregede områdene (> 5km fra inngrep) som er omstridt og resulterer i innspill i høringsrundene. Det er Fylkesmannens miljøvernavdeling som, nesten uten unntak, beskriver i høringsuttalelsen hvordan INON berøres.

Dersom prosjektet det søkes konsesjon for ellers er godt, er det neppe nok til å stoppe/avslå saken at et lite INON-område blir berørt, men hvis det er et villmarkspreget område som berøres er det sannsynlig at det omsøkte prosjektet må justeres.

3.11.5 Vurdering i forhold til realisering av fornybar energi

Med de politiske føringer som er lagt i INON vil vi på generelt grunnlag hevde at INON-systemet begrenser mulighetene til inngrep for anlegg for ny fornybar energi. Vurderinger og begrunnelsene tilsvarer stort sett de som er gitt for naturmangfoldloven; jfr. kap. 2.5.

4. Oppsummering og analyse

4.1 Oppsummering rammesettende planer

I kap. 3 har vi gjennomgått de ulike planer/aktiviteter hver for seg og blant annet fokusert på forholdet til konsesjonsbehandling og realisering av fornybar energi. Men hvordan er samspillet *mellom* disse planene? Hvordan påvirker de *hverandre*?

Som påpekt i kap. 2, er planene og aktivitetene av svært forskjellige karakter utfra mange innfallsvinkler. Inndelingen i de tre kategorier vi har valgt for analysen; sektorspesifikke, sektornøytrale og verneorienterte, er illustrert i matrisen på neste side (tabell 1). I matrisens skjæringsfelter brukes tre symboler:

- : formålet med planene trekker i motsatt retning
- 0 : formålet med planene er nøytrale i forhold til hverandre
- + : formålet med planene trekker i samme retning

Det er ingen entydige og enkle svar på hvorvidt planer motvirker, er nøytrale eller fremmer hverandre. Vurderingene kan variere fra plan til plan og variere med hvilken fase planleggingen er i, samt geografisk fokus, detaljeringsgrad osv.

Noen eksempler kan illustrere dilemmaene og tegnsettingen:

- **Samvirket mellom de tre plantypene som er verneorienterte** (Verneplan, Nasjonale laksevassdrag, INON), **Samlet Plan og Fylkesvise småkraftplaner** er alle karakterisert som negativt (-). Begrunnelsen er at det ligger målkonflikt mellom vern og inngrep knyttet til vannkraftprosjekter. I en gitt situasjon vil imidlertid samvirket kunne sies å være positivt; for eksempel ved at kunnskap om verneinteresser kan styre/tilpasse vannkraftprosjektene beliggenhet og utforming.
- Samvirket for **Vanndirektivet** med **vindkraftplan** og **klimaplaner** er lite (0); med Naturmangfoldloven er det positivt (+). For samvirke med de andre planer/lover er angitt to tegn. Vanndirektivet skal legge rammer både for fornuftig bruk og vern. Vanndirektivet legger *pr.se.* ikke hindringer for sektorspesifikke vannkraftplaner, men vil bidra til å sette rammer.

De verneorienterte planene og vanndirektivet vil kunne trekke i samme retning i mange områder; opprettholde god økologisk status i områder med vannkraftpotensial (+), mens samvirket i andre områder er lite (0).

Det vil være delte meninger om tegnsettingen for Vanndirektivet. Vi har i vår vurdering lagt til grunn at vanndirektivet som sektornøytral plan for forvaltning av vannressurser skal omfatte både bruk og vern av vannforekomster; herunder vannkraft. Ved en fornuftig forvaltning bør det være mulig å få til en vinn-vinn mellom Vanndirektivet og de sektorspesifikke planene. Fokuserer vi imidlertid geografisk avgrenset på en vilkårsendringssak med en lokal målkonflikt mellom forbedret vannmiljø ved økt minstevassføring og energiproduksjon, er det aktuelt å bruke (-) symbolet.

- **Naturmangfoldloven og Vanndirektivet** trekker i samme retning (+) i og med at de begge fokuserer på økologisk tilstand i målstrukturen og forutsetter en helhetlig tilnærming til økosystemene.

- **Samlet Plan og Fylkesvise Småkraftplaner** trekker i samme retning (+). I et konkret område kan det imidlertid være gjensidig utelukkende utbyggingsmuligheter fordi småkraftverk kan utelukke større prosjekter og visa versa.
- **Formålet for alle de verneorienterte planene** vil stort sett trekke i samme retning; men også her kan det tenkes konflikter.

(fortsetter etter matrisen)

- **Naturmangfoldloven** anser vi i prinsippet som sektornøytral, men i motsetning til Vanddirektivet har vi valgt å sette «trekker i motsatt retning» (-) i forhold til fylkesvis planer for vann- og vindkraft. Dette fordi Naturmangfoldlovens vekt på biodiversitet setter nye og strammere rammer for fysiske inngrep.
- **Plan og bygningsloven (PBL)** har blitt kategorisert som nøytral i forhold til formålet i andre planer (0-symbolet). Loven er pr. definisjon sektornøytral, den har helhetlig arealutnyttelse som hovedformål, den skiller i utgangspunktet ikke på f.eks. vannkraft- eller veiutbygging. Både PBL og Vanddirektivet er kategorisert som sektornøytral, men til forskjell fra PBL har Vanddirektivet sitt utspring i klare mål om et godt vannmiljø, så den er sektornøytral på en annen måte en PBL. Kategoriseringen av PBL kan selvsagt diskuteres, vi mener imidlertid som et utgangspunkt at det vil være riktig å si at PBL ikke trekker i samme retning som noen av de andre planene/aktivitetene. I gitte situasjoner derimot kan både (+) og (-) symbolet være aktuelt, for eksempel (+) hvis kommuneplaner legger til rette for energianlegg (produksjon og distribusjon) eller (-) hvis et areal etter PBL er regulert/avsatt til et formål som vanskeliggjør bygging av et energianlegg. (statlig arealplan kan brukes for større energianlegg, jfr. kap. 3.8.)

Eksemplene understreker at det ikke finnes entydige svar på hvordan planene virker sammen. Det er imidlertid vår oppfatning at matrisen (tabell 1) er et nyttig verktøy for å vurdere planene/aktivitetene mot hverandre i konkrete tilfeller.

Det er vårt hovedinntrykk at drivere og eiere av de rammesettende planene/aktivitetene i stort sett arbeider frem sine planer i samspill med de øvrige drivere/aktører.

Samspillet kan skje på mange måter, ved kunnskapsinnhenting i planarbeidet, ved direkte deltakelse i utarbeiding eller gjennom høringsuttalelser.

Noen eksempler på gjensidig påvirkninger:

- Områder vernet etter Verneplan, Nasjonale laksevassdrag, Samlet Plan, og INON går inn i fylkesvise småkraftverkplaner.
- Vassdrag som er vernet, INON-områder, og sannsynlige nye vannkraftprosjekter som kan realiseres før 2020 går inn i forvaltningsplanene etter Vanddirektivet.
- PBL (fylkesnivå) trekker inn sannsynlige tiltak fra tematiske planer, f.eks. ny vannkraft, vernede vassdrag m.m. i sin samordning av arealer.

4.2. Betydningen av kunnskapsgrunnlaget

Forvaltningen understreker stadig sterkere behovet for kunnskapsbasert forvaltning. Dette er i det siste særlig fremhevet i forbindelse med Vanddirektivet og forvaltningsplanene for havområder. Generelt vises også til krav om konsekvensutredninger; KU-bestemmelsene i PBL.

Viktigheten av god kunnskap i vannforvaltningen har nylig blitt understreket av en studie foretatt av NIBR om de innledende faser i gjennomføringen av Vanddirektivet (Indset et. al 2010); kunnskapsprosesser og kunnskapsgrunnlag er en viktig brikke i det å oppfylle intensjonene i Vanddirektivet og sikre en god implementeringsprosess. Kunnskapsnivået til ansvarlig myndighet og prosjektleder trekkes bl.a. fram som viktig for å sikre en god prosess i arbeidet med utarbeidelsen av de regionale vannforvaltningsplanene.

Et hovedfunn i studien av Indset et. al (2010) er at *gode kunnskapsprosesser* kan virke konsensusbyggende og at det således kan være vel verdt å investere tid og ressurser i et grundig kunnskapsarbeid med stor grad av medvirkning, og på den måten utvikle et felles kunnskapsgrunnlag.

I forhold til produksjon av fornybar energi generelt og vannkraftproduksjon spesielt, er også kunnskapsbasert forvaltning et viktig prinsipp. Det politiske elementet i energiproduksjonssaker står imidlertid sterkt, noe som illustreres av beslutningsnivået i vannkraftsaker ligger på et høyt nivå (departement og Storting). Det er eksempler på vedtak i vannkraftsaker som er resultat av politisk kamp og/eller hestehandel hvor avviket fra NVEs innstilling er markant.

Om kunnskapsgrunnlaget i konkrete beslutninger er godt eller dårlig, avhenger av dels om eksisterende kunnskap blir brukt, sammenstilt og formidlet til beslutningstakere, dels om den relevante kunnskapen faktisk finnes.

Kunnskapsgrunnlaget i vannkraftsaker er utviklet gjennom mange år med registreringer, planer og relevant forskning. Et viktig spørsmål er om eksisterende kunnskap faktisk blir brukt av nøkkelpersoner. I konsesjonsbehandlingen har saksbehandlere i NVE en spesiell nøkkelrolle. Her utformes det første forslag til beslutningen. Om denne blir godt kunnskapsbasert, er avhengig av god kunnskap og formidling i energiselskapet, i fagmiljøer som bidrar i KU-prosessen, og i høringsinstansene. Sagt på en annen måte; saken må være faglig godt opplyst på alle tema og nivåer.

Det hevdes av og til at det er for mange planer, registreringer og hensyn å ta som vanskeliggjør realiseringen av ny fornybar energi. Det hevdes endog også at det er for mye kunnskap som vanskeliggjør realisering av prosjekter; «det var mye enklere før».

I vannkraftens tidlige ti-år var bevisstheten og vektleggingen av og kunnskapen om naturens verdi og konsekvensene av naturinngrep begrenset. Dette illustreres ved at store vannkraftprosjekter frem til midten av 1970-tallet gjennomgående var lite kontroversielle¹⁰. Vi kan hevde at den gang gjorde manglende kunnskap det enkelt å få gjennom vannkraftprosjekter.

Etter hvert som bevissthets- og kunnskapsnivået økte, ved at det ble satt større krav til konsekvensundersøkelser, naturfaglige utredninger, det faglige grunnlaget for verneplaner ble utviklet, og begrepene type- og referansevassdrag ble introdusert, ble særlig større prosjekter mer kontroversielle. Manglende kunnskaper, manglende helhetsløsninger, manglende nasjonale planer viste seg å være konfliktskapende og var grunnlaget for at Samlet Plan ble utarbeidet tidlig på 1980-tallet. Samlet Plan stoppet konsesjonsbehandling midlertidig (med de unntak som ble ansett nødvendige av hensyn til energidekningen). I Samlet Plan perioden med kunnskapsoppbygging og fragmentert kunnskap, kan det hevdes at kunnskapsmangelen *hemmet* realiseringen av prosjekter.

Etterhvert som kunnskapsgrunnlaget ble bygget opp; herunder kunnskap om naturen, verdien av denne og konsekvenser av naturinngrep, skulle forholdene ideelt sett ligge til rette for at beslutninger om realisering av fornybar energi ble enklere, mer forutsigbare og kunne skje raskere. En forutsetning for denne påstanden er imidlertid at den økende kunnskapen blir brukt konstruktivt.

Kunnskapen i forhold til konsekvenser av vannkraft vil være fokusert på naturverdier og konsekvenser av inngrep for en rekke interesser/temaer: (-landskap, sårbare høgfjellsområde, fjordlandskap, biologisk mangfold, inngrepsfrie naturområder, fisk, kulturminner, friluftsliv, reiseliv mv.) Jo bedre kunnskap om graderte naturverdier og konsekvenser, jo bedre ligger forholdene til rette gode avgjørelser. Men det er svært viktig at verddivurderinger og konsekvensgrad er konsistente og graderte, slik at det er mulig å fokusere på inngrep som gir akseptable miljøkonsekvenser. Kunnskap om at « - alt er like viktig» på et tema, uansett hvor og type inngrep er lite operativ som grunnlag for gode løsninger, jmf. også Egeland og Jacobsen (2011).

Like viktig som kunnskapsgrunnlaget er klarhet og *enighet om operative mål og kriterier for avveininger* for hva som skal oppnås:

¹⁰ (Utbyggingen av i Aurlandsdalen kan sies å være den første større utbygging som var kontroversiell. Rapporten «Frå kraft versus natur til miljøvennlig energi? Norsk vasskraftpolitikk i et hundreårsperspektiv» av Angell og Brekke (2011) fokuserer på hvordan miljøtemaet og kunnskapen om dette har vokst fram gjennom norsk vannkrafthistorie..

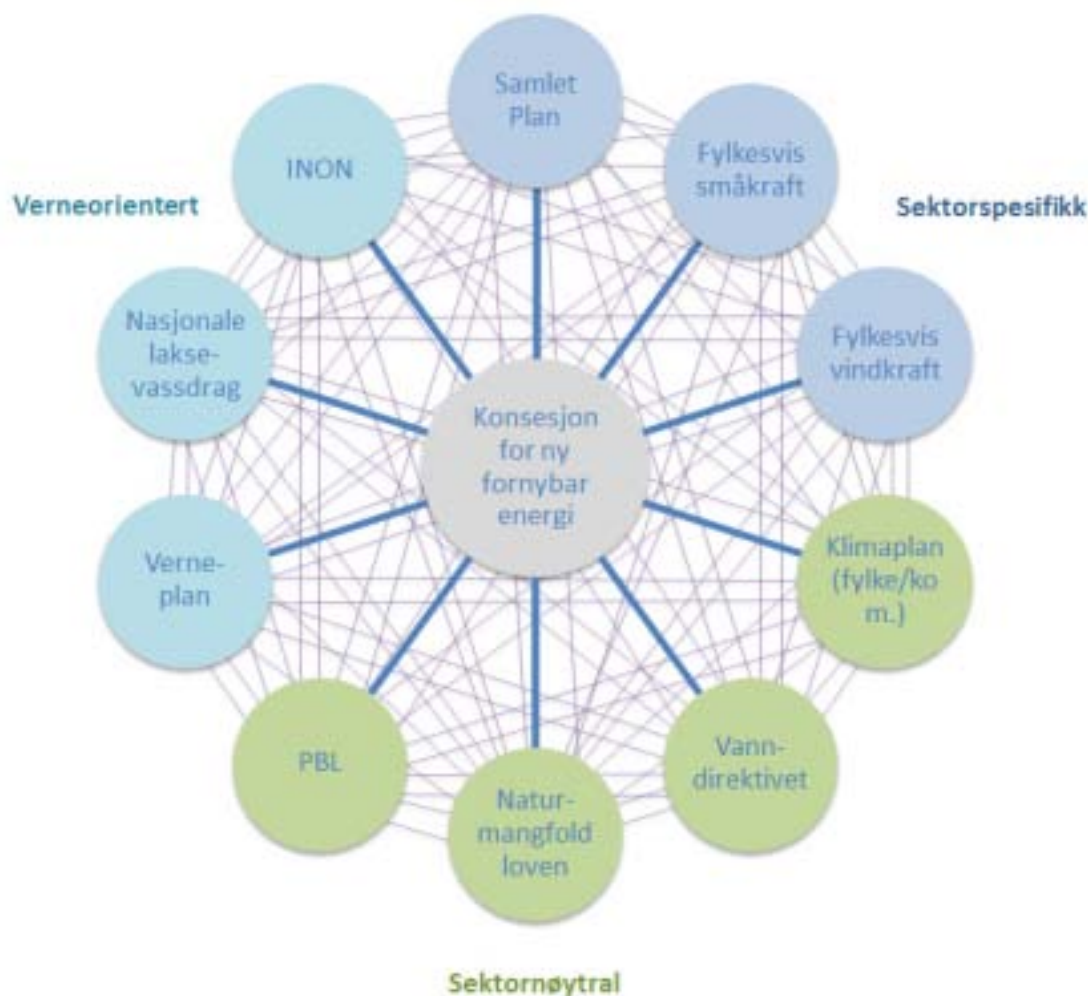
- Hvordan skal fornybardirektivet oppfylles; hvor mye energieffektivisering, hvor mye fornybar energi?
- Hva forventes av ny fornybar energi? - hvordan skal denne fordeles på de ulike energibærerne (vann, vind, bio)
- Hva legges det opp til av miljøforbedringer i regulerte vassdrag ved implementeringen av Vanddirektivet?
- Hvilke overordnede kriterier skal legges på avveining mellom ulike fagtema og interesser?

Innenfor målstyrte rammer har konsesjonsbehandlingssystemet behov *for god verdi- og konsekvensgradert* kunnskap på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå både som faglig tilfang gjennom KU-utredninger, så vel som gjennom høringsuttalelser.

Vi vil hevde at god og gradert kunnskap som brukes riktig fremmer realiseringen av fornybar energi.

4.2 Forholdet mellom plan /aktiviteter og konsesjonsbehandling

I kap.3 er forholdet mellom hver enkelt plan/aktivitet og konsesjonsbehandlingen og produksjon av ny fornybar energi vurdert. Planer/aktiviteter seg i mellom og forholdet til konsesjonsbehandling fremstår som et komplisert samspill. Figur 4. illustrerer koplinger/samvirke.



Figur 4. Koplinger/samvirke mellom de ulike planene/aktivitetene er kompleks.

Som det fremgikk av teksten i Kap. 3 trekker planene i ulike retning, har ulike styrke, veksler med planfase, geografisk omfang m.m. Eventuell tegnsetting eller entydige symboler på figuren over for å illustrere samvirke ytterligere vil derfor være mer forvirrende enn oppklarende.

Gjennomgangen av forholdet mellom de rammesettende planer/aktiviteter og konsesjonsbehandlingen gir imidlertid grunnlag for noen generell betraktninger:

- Konsesjonssystemet mangler fremdeles politisk vedtatte operative føringer. Noen er kommet/er i ferd med å komme på plass; el-sertifikatorordningen og fornybardirektivet er to viktige føringer. Flere ventes å komme på plass når klimameldingen basert på bla Klimakur-utredningen og energimeldingen i kjølvannet av energiutvalgets innstilling foreligger. De planer og aktiviteter som skal danne rammer for konsesjonsbehandling påvirkes tilsvarende av manglete politiske avklaringer. Disse forholdene i seg selv svekker innflytelsen av de rammesettende planene på konsesjonsbehandling.
- Konsesjonsbehandling på vannkraftsiden er utviklet gjennom lang tid og er forankret solid i lovverk og forvaltning. Systemet utvikles og vedlikeholdes; veiledere oppdateres jevnlig etter behov. Flere av de rammesettende planene mangler en tilsvarende formell forankring; de er «frivillige» og utarbeides ofte etter behov og uten definerte revisjonsrutiner. De vedtas også ofte på lavere forvaltningsnivå eller politisk nivå enn konsesjoner for vannkraftutbygging.

Slike planer uten lovforankring og etablerte planrutiner vil ha mindre betydning for konsesjonsbehandling enn plantyper med lovforankring og gode planrutiner. Særlig hvis planer ikke rulleres og vedlikeholdes vil de bli fort utdaterte og bli mindre viktige; her er Samlet Plan, de fylkesvise småkraftverk- og vindplaner eksempler. Til de som er forankret i lov og med etablerte rullerings og revisjonsrutiner hører Vanndirektivet og Naturmangfoldloven. De to sistnevntes større betydning for konsesjonsbehandlingen kommer til uttrykk i arbeidet med, - og dels uenighet om, hvordan tilpasning av Vanndirektiv og Naturmangfoldloven skal operasjonaliseres.

Konsesjonssystemets sterke stilling i forhold til vanndirektivet så langt er bekreftet av Knutsen og Ruud (2011). Implementeringen av vanndirektivet og konsesjonsbehandling har så langt har stort sett fulgt de tradisjonell etablerte sektorpolitiske grenser. Strukturen til offentlige etater og deres mandater har også tydelig innvirkning på konsesjonsprosessen og hvilke mål som vinner frem. Ikke minst finnes det få overordnede retningslinjer om hvilke prioriteringer som bør tas. Sak-til-sak tilnærmingen synes derfor å være en robust del av den etablerte styringen av vannkraftsektoren, finner Knutsen og Ruud (2011) i sin studie.

- Innretningen, kvaliteten og ikke minst bruken av rammesettende planer har stor betydning for i hvilken grad de blir brukt og er relevante for konsesjonsbehandlingen.

Hvis en plan utarbeides med sikte på å fremme spesielle interesser; eksempelvis ved at den legger opp til en alt for restriktiv linje med hensyn til miljø i forhold til muligheter for nye energiprojekter, vil dette svekke planens betydning. Planen kan være aldri så god faglig sett; men hvis avveiningene i planen avviker sterkt fra interesseavveiningen som skjer i en konsesjonsbehandling vil resultatet bli konflikt og en marginalisering av planenes betydning.

Hensikten med rammeplanene er å styre avveininger i konsesjonsbehandlingen inn i gode spor slik at forutsigbarheten øker i konsesjonsbehandlingen. Hensikten med rammeplanene, noe som også er nylig understreket i retningslinjene fra Oed om småkraft og vindkraftplaner, er jo nettopp å lette konsesjonsbehandlingen ved at planene skal styrke grunnlaget for helhetlig vurdering av konsesjonssøknader for små vannkraftverk og gjøre denne prosessen mer effektiv og forutsigbar for utbyggere, myndigheter og samfunnet for øvrig.

Skal denne hensikten oppnås må rammeplanene ha høy faglig kvalitet og balanserte interesseavveininger. Dette betyr bla. at planene jevnlig må revideres og oppdateres for å tjene sin hensikt.

- En innebygget svakhet ligger i rammeplanenes detaljeringsnivå i forhold til konsesjonsbehandlingen når det gjelder å forutsi konsekvenser på mange fagtema. Svakheten illustreres særlig godt i rammeplaner for vannkraftprosjekter. I de fylkesvise rammeplaner for småkraftverk kartlegges områdeverdier, men i liten grad de direkte konsekvenser av et konkret prosjekt og de avbøtende tiltak som kan gjøres. Landskapsverdiene i et fjordstrøk (fossefall/stryk) kan være klassifisert som store, men småkraftverket kan utformes slik at det synlige vassdragsavsnittet ikke berøres. Men hvis planen i seg selv og gjennom høringsuttalelsene har bidratt til en annen plassering/utforming av prosjektet, har småkraftverkplanen hatt betydning. Samlet Plan har konsekvensvurderinger, men manglende oppdatering svekker relevansen for konsesjonsbehandlingen.
- Et karakteristisk trekk ved konsesjonsbehandlingen (inkludert behandling av vilkårsendringer) er de klare geografiske avgrensinger for hvilke områder og infrastruktur som er tema. Selv om både vanddirektivet og naturmangfoldloven forutsetter at inngrep sees i en helhetlig sammenheng (f.eks. i nedbørfeltsammenheng), gir ikke konsesjonssystemet anledning til formelt å vurdere flere konsesjons- eller vilkårsendringssaker samtidig. En samtidighet i behandlingen vil etter vår vurdering være stor fordel og gi vesentlig bedre helhetsløsninger. Mye av uenigheten mellom energi og miljøsidene i energisaker ligger nettopp i hvilken grad helhetsvurderinger, eksempelvis i nedbørfeltet eller i et område som oppfattes som en naturlig enhet, skal ha betydning for konsesjonsbehandling/vilkårsendringer.

Det er vår erfaring at det fra flere hold markeres et behov for rammer, avklaringer og helhetsvurderinger på energisektoren i tillegg til dagens eksisterende formelle regelverk. Behovet er uttrykt både fra et nasjonalt, regionalt og lokalt utgangspunkt. For eksempel etterspørres avklaringer og rammer fra kommuner som skal avgi uttalelser og forholde seg til søknader om alt fra ledninger og kabler, til småkraft, pumpekraftverk og vindkraft. Verktøy og planer savnes for å kunne se enkeltsakene i et helhetsperspektiv.

Konsesjonssystemet er dominerende og vil fortsatt være det når beslutninger skal fattes om energianlegg. Konsesjonene vil imidlertid etter våre vurderinger samlet sett gi bedre beslutninger med klarere og operasjonelle rammebetingelser i form av en vedtatt energi- og klimapolitikk, tydelige avklaringer mot annet lovverk og forskrifter, bedre retningslinjer og føringer for avveininger og videreutvikling av faglig rammeplaner.

Rammesettende planer	Hensikt/ Målsetning	Geografisk spredning	Formell forankring i nøkkeletater
Samlet Plan	Screening/rammer for KB. Sikre miljøakseptable prosjekter til KB.	Nasjonalt omfattende	Ingen forankring i lovverk. Vedtak i Storting ved St.meld. Nøkkeletater: DN og NVE. DN hovedansvar
Fylkesvise planer om/for småkraftverk	Bidra til at naturmangfold, friluftsliv og landskapsverdier går tapt ved KB av småkraftverkutbygging	Aktuelt fylke	PBL. Fylkesdelplan. Temaplan. Fylkeskommunen er nøkkeletat
Fylkesvise planer om/for vindkraft	Bidra til at naturmangfold, friluftsliv og landskapsverdier går tapt ved KB av småkraftverkutbygging	Aktuelt fylke	PBL. Fylkesdelplan. Temaplan. Fylkeskommunen er nøkkeletat
Fylkeskommunale klimahandlingsplaner	Tiltak og virkemidler for reduksjon av klimagasser, mer effektiv energibruk, energiomlegging og klimatilpasning.	Aktuelt fylke	PBL(§6-2) Fylkesdelplan. Temaplan. Fylkeskommunen er nøkkeletat
Kommunale klimahandlingsplaner	Tiltak og virkemidler for reduksjon av klimagasser, mer effektiv energibruk, energiomlegging og klimatilpasning	Aktuell Kommune	PBL(§6-2) Innarbeidet i kommuneplan eller som egen kommunedelplan. Kommunen er nøkkeletat. Obligatorisk
Vannforvaltningsplaner etter Vanndirektivet	Forbedre vannkvalitet/økologi i vassdrag/sjø til «god status» og «godt økologisk potensial» i sterkt modifiserte vannforekomster	Nasjonalt omfattende	EUs vannedirektiv. Vannforskriften av 15.des. 2007 hjemlet i PBL, Forurens. Lov, Vannressurslov. 11 vannregioner/vannregionmyndigheter. Nøkkeletater: 11 fylkeskommuner. Obligatorisk
Naturmangfoldloven	Generell forvaltning. Føringer for forvaltningsmål, kunnskapskrav, og rettsprinsipper. Verneområder, prioriterte arter, utvalgte naturtyper	Nasjonalt omfattende	Naturmangfoldloven trådte i kraft 1.6.2009. Fullmaktlov, virker sammen med PBL og særlover. Ikke egne planer knyttet til loven. Nøkkeletater: DN, Fylkesmannens miljøvernnavdeling og Fylkeskommunene. Obligatorisk.
Plan og bygningsloven (PBL)	Fremme bærekraftig utvikling. System- og prosesslov for arealer og naturressurser; samordne sektorplaner.	Nasjonalt omfattende	PBL trådte i kraft 1.6.2009 etter større revisjon. Fylkes- og kommuneplaner. Temaplaner som delplaner. Nøkkeletater er fylkeskommuner og kommuner. Større energianlegg er unntatt.
Verneplan for Vassdrag	Sikre helhetlige nedbørfelts variasjon fra fjell til fjord ved vern mot vannkraftutbygging.	Nasjonalt omfattende	6 stortingsproposisjoner fra 1973 til 2009.. Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (RPRVV) hjemlet i PBL 17-1. Nøkkeletater: NVE og DN. NVE hovedansvar
Nasjonal plan for laskevassdrag/laksefjorder	Gi utvalg av viktigste laksevassdrag og laksefjorder en særlig beskyttelse	52 vassdrag 29 fjorder i hele Norge	To NOU-er fra «villaksutvalg» lå til grunn for Stortingsvedtak basert på St.prp.79 (2001-2002) og St. prop. 32 (2006-2007). Nøkkeletat: DN
INON-områder	Kunnskapsbase for områder som i luftlinje ligger i en avstand (5 og 1 km) fra tyngre tekniske inngrep	Nasjonalt omfattende	Ingen formell status. Forvaltningsstrategi, ikke faglig begrunnet. Omtales bla i St.meldinger om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

5. Referanser

- Angell, S.I. and O.A. Brekke (2011): 'Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv', Bergen: Rokkansenteret - Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Egeland, H. og Jacobsen, G. (2011): 'Kraften i Vannet. En analyse om hvordan ulike miljømål veies mot ulike økonomiske, sosiale og miljømessige interesser i to vannkraft case. A report written within the GOVREP project (Governance for Renewable Electricity Production), part of CEDREN (Centre for Environmental Design of Renewable Energy)', teknisk rapport no TRA7127, Trondheim: SINTEF Energi.
- Energi Norge (2011): 'En grønn tråd. FEM strategiske prinsipper som leder oss til et bærekraftig energisystem mot 2050'. Oslo, november 2011.
- Indseth, M., J. Naustdalslid and K.B. Stokke (2010): 'Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt. Pilotstudie om iverksetting av helhetlig vannforvaltning' NIBR-rapport 2010:3, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Knutsen, J. og Ruud, A. (2011): 'Changing currents in Norwegian hydropower governance? The challenge of reconciling conflicting interests. A report written within the GOVREP project (Governance for Renewable Electricity Production), part of CEDREN (Centre for Environmental Design of Renewable Energy)', teknisk rapport no TRA7111, Trondheim: SINTEF Energi.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) (2010): 'Tilgangen til fornybar energi i Norge. Et innspill til Klimakur 2020' NVE-rapport no2 mars 2010. Håvard Hamnaberg (eds). Forfattere: Håvard Hamnaberg Karen Nybakke, Seming Skau m.fl. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat
- Thaulow, H., Arge, N., Haagensen, K. (2007): 'Barrierer og muligheter for opprustning og utvidelse av vannkraftanlegg'. NIVA-rapport nr. 5483-2007:48, Oslo: Norsk Institutt for Vannforskning.
- Thaulow, H., Skarbøvik, E. & Selvig, E. (2008): 'Vinn-vinn for kraft og miljø. Vannkraft og vassdragsforvaltning - både bedre miljø og mer vannkraft? NIVA-rapport 5671-2008: 48, Oslo: Norsk Institutt for Vannforskning.

NIVA: Norges ledende kompetansesenter på vannmiljø

NIVA gir offentlig vannforvaltning, næringsliv og allmennheten grunnlag for god vannforvaltning gjennom oppdragsbasert forsknings-, utrednings- og utviklingsarbeid. NIVA kjennetegnes ved stor faglig bredde og godt kontaktnett til fagmiljøer i inn- og utland. Faglig tyngde, tverrfaglig arbeidsform og en helhetlig tilnæringsmåte er vårt grunnlag for å være en god rådgiver for forvaltning og samfunnsliv.



Norsk institutt for vannforskning

Gaustadalléen 21 • 0349 Oslo
Telefon: 02348 • Faks: 22 18 52 00
www.niva.no • post@niva.no