

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

Høring av regionale vannforvaltningsplaner - nasjonale vurderinger av gjennomføring av vannforskriften

Vi viser til vårt møte 4. september om den pågående prosessen med høring av regionale vannforvaltningsplaner i henhold til vannforskriften. Vi uttrykte i den forbindelse bekymring for følgene av en uklar høringsprosess med etterfølgende endringer av tiltak og mål i planene samt uklare avgrensinger av hvilke høringsdokumenter som formelt er på høring.

Energi Norge er tilfreds med at Klima- og miljødepartementet (KLD) og Miljødirektoratet etter dette, blant annet gjennom notatet datert 15. oktober 2015 «Oppdrag: Sammenstilling. Regionenes høringsutkast for vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer», innlekkene på den nasjonale høringskonferansen 28.-29 oktober i Trondheim og i brevet fra KLD datert 17. november «Råd og presiseringer for ferdigstillingen av vannforvaltningsplanene» påpeker disse svakhetene i prosessen og klargjør rammene for høringen og behovet for forbedringer før planene vedtas.

Vi støtter særlig Miljødirektoratets vurdering av at «de foreslåtte tiltakene er ofte beskrevet for omfattende og detaljert, særlig i forvaltningsplanene. Det vil være problematisk for regjeringen å godkjenne dette, da det kan bryte med forutsetningen om at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak ikke skal reduseres vesentlig» og at «beskrivelse av prioriteringer og nytte/kost vurderinger er mangelfull i flere planer». KLD skriver selv i sitt brev den 17. november at planene bør være «aggregerte, kortfattede oversiktsdokumenter» tilpasset beslutningstakere og allmennhet som målgruppe. Her er det det en betydelig innsats som må til før vedtakelsen.

Energi Norge merker seg også at de nasjonale føringene fra 23. januar 2014 om bruken av rapport 49/2013 «Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022" (revisjonsrapporten) ligger fast. Det er der fremhevet at revisjonsgjennomgangen ikke representerer en fasit, men et «viktig kunnskapsgrunnlag og utgangspunkt for prioriteringer i regionene». Tatt i betraktning at rapporten ikke har vært på høring, er det etter vår vurdering særlig viktig at den blir benyttet i samsvar med denne forutsetningen.

Energi Norge avgir nå sammen med de enkelte berørte medlemmene høringsuttalelser i samtlige vannregioner basert på høringsutkastene og de nasjonale avklaringene, se vedlagte eksempel fra vannregion Vest-Viken. Vi ønsker i denne forbindelse å fremheve tre prinsipielle forhold som vi mener er avgjørende for å få frem gode og realistiske planer - både i denne planperioden og senere.

Mer kunnskapsbasert forvaltning for bedre vannmiljø

Energi Norge og medlemmene har i svært mange år arbeidet målbevisst for å bedre vannmiljøet i vassdrag med vannkraft. Dette kunnskapsbaserte arbeidet fremkommer blant annet gjennom innsatsen i forskningssenteret for miljødesign av fornybar energi, CEDREN som består av de ledende forskningsmiljøene på området herunder NINA, NTNU, SINTEF, NIVA, LFI UiO og LFI Uni Miljø Bergen. Gjennom CEDREN bidrar kraftbransjen til finansiering og styring av FoU-aktiviteter med høy

kvalitet, men også med vekt på operative løsninger. Et godt eksempel er utviklingen av håndboken "Miljødesign i regulerte laksevassdrag" som brukes aktivt av forvaltningen og bransjen selv. Et annet prosjekt omkring vandringsløsninger for fisk forbi vannkraftanlegg er nylig startet, med mål om en ny håndbok. Miljødirektoratet og NVE samarbeider med forskningsinstitusjonene i disse prosjektene og er med i CEDREN sitt styre.

I tillegg arbeider enkeltelskapene med å optimalisere vannkraftproduksjonen for å ivareta miljøsøkn. Eksempelvis har BKK i samarbeid med LFI Uni Miljø, Bergen, siden 2006 drevet prosjektet "LIV –Langsiktige undersøkelser av laks og sjørret i regulerte vassdrag". Prosjektet overvåker fiskebestanden i elvefasen og kartlegger flaskehals for fiskeproduksjon for å finne skreddersydde tiltak for optimalisering av forholdene for fisk, inkludert biotopjusteringer, bygging og fjerning av terskler, vegetasjonsrydding, og miljøtilpassede vannstandsendringer og –føringer. E-CO har i Aurlandsvassdraget optimalisert gyteforholdene for laks og sjørret gjennom forbedring av gytesubstrat, skjul og vandringsforhold, og det registreres en markant økning av gytebestanden over de siste år. Statkraft har i Eidfjordvassdraget selv søkt om, og fått tillatelse til, omdisponering av vannslippet. Økt vannføring på gytegrunnene om vinteren bidrar til større antall nyklekket lakseyngel påfølgende sommer. Sira Kvina kraftselskap har omsøkt et prosjekt som både skal gi en 50% økning i laksebestanden og 150 GWh ny kraft ved riktig vanddisponering og vandringsløsninger.

Det finnes en rekke flere slike eksempler som viser at miljøforholdene i norske, regulerte vassdrag har stor oppmerksomhet fra vannkraftbransjen. Erfaringen vår er at vi får til betydelige forbedringer i vannmiljøet til lav kostnad når kunnskapen er god. Utfordringen nå er at tidsfristene i vannforskriften og det ensidige lokale fokuset på restriksjoner av vannkraften får det til å virke som om intet positivt er skjedd med vannmiljøet i Norge frem til nå, og at minstevannføring er et mål i seg selv.

Vi støtter derfor Miljødirektoratets påpekning av at «tiltaksprogrammet bør inneholde relevante vedtatte/igangsatte tiltak, slik at de gir et samlet bilde av vannmiljøtiltak som skal være operative 2016-2021» og KLDs føringer i brev av 24. januar 2014 om at «tiltaksprogrammet ikke skal «være en opprømsing av alle tenkelige tiltak, men være prioriterte og realistiske tiltak med gode miljøeffekter i forhold til kostnader». Vi ser derfor behov for at de norske fagmiljøene på vannmiljø trekkes bedre inn i det regionale arbeidet for å belyse de konkrete miljøeffektene av ulike typer tiltak bedre. Særlig CEDREN er aktuelle, men også andre norske kompetansmiljøer ved universitetene og høyskolene har viktig kunnskap. Vi bidrar gjerne til bedre prosesser for kunnskapsbasert forvaltning.

En kunnskapsbasert forvaltning innebærer at vannforvaltningsplanene angir en overordnet retning, mens de grundige, konkrete vurderingene må overlates til sektormyndighetenes saksbehandling etter sektorlovgivningen. Dette er også i tråd med departementets presisering om at «detaljeringnivået i planene må ikke være slik at skjønnsrommet for sektormyndighetene i påfølgende sektorvedtak reduseres vesentlig».

Bedre veiledning for samfunnsøkonomiske tiltaksanalyser

Energi Norge viser til at vannforskriftens formål er å «sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene». Vannforvaltningsplanene skal derfor i tillegg til å fremme målet om bedre vannmiljø, også ivareta andre viktige nasjonale interesser, som forsyningssikkerhet, flomsikkerhet, verdiskaping og klima. For sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) er det derfor en vanlig tilnærming til samfunnsøkonomisk lønnsomhet som avgjør hvilket miljømål som skal settes.

Miljødirektoratet skriver i sitt notat at «Alle landene som gjennomfører vanddirektivet strever med tilnærmingen til økonomisk analyse og nytte/kost vurderinger. I 2013 ble det etablert en ny europeisk arbeidsgruppe for utvikling av felles verktøy og veiledning på tema. Det vurderes også å opprette et eget prosjekt under direktoratsgruppen i Norge for dette tema. Dette er helt klart et tema der det må jobbes sentralt for å gi vannregionene bedre veiledning og verktøy til neste fase.»

Vi støtter etablering av et slikt prosjekt så snart som mulig. I Vista Analyses rapport 2014/20 'Verdsetting

av norsk vannkraft i et klima- og miljøperspektiv' konkluderer ledende norske samfunnsøkonomer med at dagens veileder er mangelfull og at prosessene medfører «risiko for at enkelte kostnadsposter, ulemper, miljø- og klimaeffekter ikke får samme oppmerksomhet i beslutningsgrunnlaget som miljømål knyttet til det spesifikke vannområdet». Vista peker også på at prioriteringsrapporten til NVE og Miljødirektoratet 49/2013 ikke tar tilstrekkelig hensyn til verdiene av regulerbarhet i energisystemet, klimaverdien av vannkraften, alternative miljøkostnader og skattefinansieringskostnader. De peker på flere mulige metoder for å ivareta dette bedre. Et prosjekt må etter vår vurdering ta utgangspunkt i en mer metodisk tilnærming, og involvere mer generell samfunnsøkonomisk kompetanse, for eksempel i SSB og DFØ. Prosjektet må ha tett dialog med berørt næringsliv.

Reguleringsmagasinenes flomdempende funksjon er særlig aktualisert ved høstens skadeflommer på Vestlandet. I et svar til stortingsrepresentant Bjørn Lødemel fra Sogn- og Fjordane i etterkant av flommene skrev olje- og energiminister Tord Lien (11. november) følgende: «Generelt mener jeg det er viktig at hensynet til sikkerhet mot flom blir tillagt betydelig vekt i vurderingen av utbygging av vannkraft.» Vi legger til grunn at Regjeringen også er opptatt av sikkerhet mot skadeflommer i allerede utbygde vassdrag. Når det gjelder verdien av fleksibel vannkraftproduksjon påpekes følgende i NOU 2012: 9, *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø*: «Vannkraft med magasin har betydelig fleksibilitet med hensyn til når produksjonen skjer, og kostnadene ved å regulere produksjonen opp og ned er lave, jf. kapittel 3. Vannkraftens reguleringssevne blir mer verdifull når nabolandene erstatter fossil kraft med vindkraft og solkraft. På lang sikt er det mulig å øke reguleringssevnen i vannkraftsystemet betydelig.» Også her må det da være riktig å legge til grunn at verdsetting av fleksibiliteten i allerede utbygde vassdrag må tas med i beslutningsgrunnlaget på en god måte. Vi vil for vår del i 2015 følge opp med egne utredninger av verdien av flomdempning og regulerbare magasiner i et kraftsystemperspektiv som et innspill i metodearbeidet for bedret kost/nytte fordi det er særlig underkommunisert i dagens analyser.

Vannkraftens særlige rolle i klimasammenheng må verdsettes i kost/nytte-vurderinger

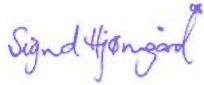
Miljødirektoratet har nylig avlevert en rapport om lavutslippsutvikling i Norge mot 2030 (rapport M 229/2014). I alle tiltakspakkene for 2030 inngår en betydelig elektrifisering av store samfunnssektorer i Norge slik som transport og petroleumsutvinning offshore. 74 % av norske klimagassutslipp er knyttet til fossil energibruk. Omstillingen mot 2050 innebærer økt etterspørsel etter fornybar energi. Rapporten illustrerer derfor at det er behov for bedre håndtering av vannkraftens klimaverdi et 2050-perspektiv når beslutninger skal tas.

Vista viser til at dette kan gjøre gjennom enten å bruke en kraftmarkedsmodell som reflekterer de langsiktige CO₂-prisene i tråd med togradersmålet, likevektsmodeller eller alternativkostnadsmodeller. Vår vurdering er at dagens tilnærming ikke egner seg for politiske beslutninger i skjæringspunktet miljø/klima fordi det ikke får frem de vanskelige avveiningene som må gjøres i et langsiktig klimaperspektiv der vannkraften er vår mest dyrebare ressurs. Sjefsøkonom i Statnett, Jan Bråten har som et eksempel i sin nye rapport 'En kostnadseffektiv og virkningsfull klimapolitikk' utgitt av Norsk klimastiftelse (rapport 04/2014), på side 36 sammenliknet verdien av batterier og norske vannmagasiner. Selv med betydelig lavere fremtidig pris på batterier vil vår magasinkapasitet og regulerbarhet utgjøre enorme verdier i fremtidens energisystem.

Vi risikerer nå å ta bort noe av den viktigste regulerbare fornybarkraften som skal danne grunnmuren i lavutslippsamfunnet uten at beslutningstakerne har et overslag over elementene i avveiningen. Vi forventer derfor at KLD vil legge til rette for en åpen og god fremstilling av disse nasjonale hensynene i det videre arbeidet.

Energi Norge ser det generelt som viktig å gå skrittvis frem i prosessen med vannplaner og bygge et solid kunnskapsgrunnlag for beslutninger om tiltak og miljømål i tråd med god norsk forvaltningstradisjon. Da vil vi få et bedre vannmiljø og samtidig holde kostnadene med å omstille oss til et lavutslippssamfunn nede. Vi ser frem til videre dialog etter den regionale høringen og stiller gjerne på møter ved behov.

Med vennlig hilsen,



Sigrid Hjørnegård
Direktør



Knut F. Kroepelien
Næringspolitisk rådgiver

Vedlegg: Høringsuttalelse fra Energi Norge til Vannregionmyndighet Vest-Viken

Kopi: OED, Miljødirektoratet, NVE, NHO, Norsk Industri