

Adresseliste

## VESENTLIGE VANNFORVALTNINGSSPØRSMÅL – HØRING

### 1 BAKGRUNN

De ulike vannregionene har, i medhold av vannforvaltningsforskriften<sup>1</sup> § 28 bokstav b, utarbeidet en *“foreløpig oversikt over vesentlige spørsmål vedrørende vannforvaltningen i vannregionen”*. Hver vannregion har utarbeidet et dokument med tittelen *“Vesentlige vannforvaltningsspørsmål”*, der det redegjøres for hva som anses å være de største utfordringene for vannmiljøet i regionen per i dag. Dokumentene er sendt ut på høring. Frist for bemerkninger er 31. desember 2012.

Temaet for høringen er beskrivelsen av de påvirkningsfaktorer og utfordringer vannmiljøet i hver enkelt vannregion står overfor. Høringsdokumentene verken inneholder, eller skal inneholde, forslag til miljømål eller forslag til tiltak/tiltaksprogram for å avhjelpe eventuelle utfordringer.<sup>2</sup> Dokumentet *“Vesentlige vannforvaltningsspørsmål”* skal imidlertid danne grunnlaget for hver enkelt vannregions videre arbeid med å fastsette miljømål for den enkelte vannforekomst, samt utarbeidelsen av forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram for neste planperiode (perioden 2016-2021).

Et generelt inntrykk etter gjennomgangen av høringsdokumentene er at disse til dels fokuserer på temaer og problemstillinger som faller *utenfor* vanddirektivets og vannforvaltningsforskriftens virkeområde. Dette gjelder i første rekke de delene av dokumentet som omhandler *“vesentlige brukerinteresser i vannregionen”*.

Et annet hovedinntrykk er at vannkraftproduksjon i stor utstrekning fremheves som en av de sentrale utfordringene vannregionene står overfor.

Energi Norges erfaring fra høringen av forslag til forvaltningsplaner og tilhørende tiltaksprogrammer for *inneværende* planperiode var at disse planene var av svært varierende kvalitet og omfang, og at flere av dem gikk langt utover de rettslige rammene for planarbeidet etter

<sup>1</sup> Forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006 nr 1446.

<sup>2</sup> Jf veileder 02:2011 *“Vesentlige vannforvaltningsspørsmål – Veiledning til vannforskriftens § 28 b om vesentlige vannforvaltningsspørsmål med forslag til mal”*, utarbeidet av Direktoratets gruppa for vannforskriften.

vannforvaltningsforskriften.<sup>3</sup> Energi Norge ønsker derfor nå å knytte noen generelle kommentarer til hvilken kompetanse og hvilke rettslige rammer vannregionmyndighetene må forholde seg til i den videre oppfølgingen av dokumentet *“Vesentlige vannforvaltnings spørsmål”* gjennom planer og tiltaksprogram for planperioden 2016-2021.

Energi Norge gir også noen kommentarer til hovedinntrykket av de prosesser og arenaer som er skapt for å sikre involvering og medvirkning av ulike interesser i utvikling av høringsdokumentet, samt faglig kvalitet i kunnskapsgrunnlaget. De enkelte kraftselskap som er medlemmer i Energi Norge forventes å gi mer spesifikke tilbakemeldinger på arbeidet i den enkelte region.

Energi Norge vil bemerke som positivt at høringsdokumentene stort sett er ryddige og lettleste, og holder seg til det beskrivende i forhold til tilstand og utfordringer, uten å gå inn i prioriteringer som binder det kommende analysearbeidet.

## 2 VANNDIREKTIVET OG VANNFORVALTNINGSFORSKRIFTENS FOKUS: ØKOLOGISK OG KJEMISK TILSTAND

Den overordnede målsetningen etter vanndirektivet og vannforvaltningsforskriften er å sikre den økologiske og kjemiske tilstanden i vannforekomstene. Som en del av denne prosessen skal det fastsettes miljømål for hver enkelt vannforekomst, og det skal utarbeides forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram der det skisseres hva som skal til for å nå disse målene.

Som en del av det faktiske grunnlaget for å ta stilling til miljømål, behov for tiltak mv, har vannregionmyndighetene nå utarbeidet en oversikt over vesentlige vannforvaltnings spørsmål i hver enkelt region. Dokumentet gir en oversikt over forhold som påvirker miljøtilstanden i vannforekomstene, risikoanalyser mv. I henhold til Direktoratgruppen for vannforskriften sin veileder om vesentlige vannforvaltnings spørsmål skal det imidlertid også redegjøres for *“vesentlige brukerinteresser i vannområdene”*.<sup>4</sup> Som et eksempel på slike brukerinteresser nevnes for eksempel *“mulighet til bading og rekreasjon”*.<sup>5</sup> Flere av vannregionene har i sine dokumenter trukket frem ikke bare muligheten for bading og rekreasjon, men også forhold som *“båttransport/havnevirksomhet”*, *“reiseliv”*, *“kulturminner”* mv.<sup>6</sup>

Energi Norge kan vanskelig se hvordan en slik redegjørelse for vesentlige brukerinteresser generelt, og problemstillinger knyttet til bading og rekreasjon, reiseliv mv spesielt, kan inngå som en del av det faktiske grunnlaget for det videre planarbeidet etter vannforvaltningsforskriften. Som direktoratgruppen selv understreker er ønsket om/behovet for å ivareta denne typen interesser *“ikke [...] et krav etter vanndirektivet”* (vår understrekning). Disse problemstillingene har liten eller ingen relevans i forhold til vurderingen av den økologiske og kjemiske tilstanden i den enkelte vannforekomst. Hensynet til bading, rekreasjon, reiseliv, kulturminner mv kan derfor under ingen omstendighet begrunne et ønske om/forslag til tiltak i de kommende tiltaksplanene.

<sup>3</sup> For nærmere om dette viser vi til vår (den gang “Energi bedriftenes landsforening” (EBL)) høringsuttalelse til høringen av forvaltningsplaner og tiltaksprogram for inneværende planperiode, datert 30. juni 2009. Høringsuttalelsen fra 2009 ble sendt til vannregionmyndighetene med kopi til NVE, OED, DN og MD (likt herværende brev).

<sup>4</sup> Jf veilederen s 8.

<sup>5</sup> Jf veilederen s 8.

<sup>6</sup> Jf for eksempel “Vesentlige vannforvaltnings spørsmål” for vannregion Agder s 20 flg.

### 3 VANNFORVALTNINGSFORSKRIFTEN OG FORHOLDET TIL SEKTORMYNDIGHETENE

#### 3.1 *Kompetansen til å treffe beslutning om konkrete tiltak ligger hos sektormyndighetene*

Innledningsvis under dette punktet vil Energi Norge minne om at verken vanddirektivet eller vannforvaltningsforskriften *i seg selv* etablerer noe rettslig grunnlag for å pålegge vannkraftprodusenter å gjennomføre miljøforbedrende tiltak for å nå fastsatte miljømål. Gjennomføring av miljømessige tiltak forutsetter med andre ord hjemmel i eksisterende sektorlovgivning.

Det er sektormyndighetene som med bindende virkning avgjør om eksisterende hjemmelsgrunnlag kan og skal benyttes som virkemiddel for å bedre miljøtilstanden i vassdragene.

Vanddirektivet og vannforvaltningsforskriften utgjør altså et *tillegg* til eksisterende sektorlovgivning, og er i første rekke et prosessverktøy som gir regler om utredning mv, men ikke om hvilke beslutninger om tiltak som rent faktisk kan og skal tas.

Dette utgangspunktet presiseres blant annet på s 16 i høringsnotatet til utkast til vannforvaltningsforskrift:

*“Det at fylkesmannsembetet utpekes som vannregionmyndighet, betyr ikke at disse får utvidet sin myndighet til å pålegge tiltak etter relevante lover knyttet til vannforvaltning. Dagens ansvarsfordeling vil opprettholdes.”*

Det vises videre til St prp nr 75 (2007-2008) vedrørende gjennomføringen av vanddirektivet i norsk rett, der det på s 8 uttales følgende:

*“Berørte myndigheters ansvar for lovverk og virkemidler ligger fast i tråd med eksisterende ansvarsfordeling. Hjemlene for å gjennomføre de miljøforbedrende tiltakene som direktivet krever er nedfelt i eksisterende lovgivning.”*

#### 3.2 *Kun forslag til overordnede målsetninger og tiltak, og det kan ikke legges føringer på sektormyndighetenes beslutninger*

For å ha en ryddig prosess understreker Energi Norge viktigheten av at vannregionmyndighetene, i det videre arbeidet med forvaltningsplaner og tiltaksprogram for neste planperiode, holder seg innenfor rammene for sin tildelte kompetanse, det vil si kompetansen til å gjennomføre prosesser for kartlegging, fastsette målsetninger og komme med overordnede forslag til tiltak for å nå målsetningene.

Vannregionmyndighetene har *ikke* anledning til å fastsette målsetninger eller konkrete tiltak som hører inn under sektormyndighetenes kompetanseområde og som det dermed tilligger sektormyndighetene å treffe endelig beslutning om (eksempelvis tiltak som griper inn i og endrer vilkårene i eksisterende vassdragskonsesjoner). Planer og tiltaksprogram kan heller ikke utformes på en slik måte at de legger føringer på de vurderinger sektormyndighetene skal foreta i henhold til sektorregelverket, for eksempel om hvorvidt revisjon skal åpnes, hvilke tiltak/pålegg som kan kreves gjennomført som ledd i en revisjon, bruk av andre hjemler for å gi pålegg om miljøforbedrende tiltak mv.

Myndighetene har ved flere anledninger gitt uttrykk for et tilsvarende syn, jf senest uttalelsen på s 17 i Olje- og energidepartementets *“Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer”*:

*“Vedtak om gjennomføring av de tiltakene som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning. Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for sektormyndighetenes saksbehandling, for eksempel i en revisjonssak. Det er sektormyndighetene ved NVE og Olje- og energidepartementet som med bindende virkning avgjør om revisjon kan og skal benyttes som virkemiddel for å bedre miljøtilstanden, og det er sektorregelverket som setter rammene for hvorvidt revisjon kan benyttes, jf. St. prp. nr. 75 (2007-2008). For NVEs del vil hjemlene for gjennomføring av miljøforbedrende tiltak som foreslås i forvaltningsplanene være nedfelt i eksisterende lovgivning.”*

Det vises for øvrig til vannforvaltningsforskriften § 25 fjerde ledd der det fremgår uttrykkelig at det er nettopp sektormyndighetene som eventuelt må vedta, og gjennomføre aktuelle tiltak for å oppnå nødvendige miljømål:

*“Vedtak om gjennomføring av enkelttiltak som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning.”*

Forvaltningsplanens tiltaksprogram skal etter dette kun inneholde mer overordnede målsetninger og tiltak som *foreslås* for å oppfylle miljømålene. Den endelige beslutningen om hvorvidt et konkret tiltak kan og skal gjennomføres ligger hos sektormyndighetene. Systemet etter direktivet og forskriften er at de overordnede tiltakstypene utgjør et innspill – en del av vurderingsgrunnlaget – i forbindelse med sektormyndighetenes fastsettelse av tiltak på sitt område. Den endelige vurderingen og beslutningen tilligger imidlertid relevante sektormyndigheter.

Energi Norge mener det er viktig at plandokumentene med tilhørende tiltaksplaner utarbeides i tråd med de rettslige forutsetningene som er redegjort ovenfor. Ved å forholde seg til myndighetenes forutsetninger for myndighetsutøvelsen på området blir forvaltningen av vannressursene best mulig, og man unngår at det foreslås tiltak som det ikke foreligger noen rettslig adgang til å beslutte eller gjennomføre.

#### **4 TILTAK SOM GRIPER INN I EKSISTERENDE VASSDRAGSANLEGG – FORHOLDET TIL MÅLSETNINGER OM ØKT PRODUKSJON AV FORNYBAR ENERGI OG IVARETAGELSE AV SIKKERHETSMESSIGE ASPEKTER**

Norge må forvalte vannressursene på en måte som gjør at vi kan nå de krav som stilles til økt produksjon av fornybar energi både nasjonalt og internasjonalt, jf blant annet klimaforliket i Stortinget i januar 2008 <sup>7</sup> og EUs målsetning om 20 % fornybar energi og 20 % reduksjon i klimagassutslipp, og med norsk fornybarmål på 67,5%, innen 2020 (fornybardirektivet) <sup>8</sup>. Myndighetene har også gjentatte ganger fremhevet behovet for opprettholdelse av produksjonsvolum som et helt sentralt hensyn. Det vises for eksempel til s 4 i St meld nr 37 (2000-2001) om vasskrafta og kraftbalansen:

*“Ved handsaming av både revisjon og fornying av reguleringskonsesjonar vil ein leggja stor vekt på å halde oppe det eksisterande produksjonsgrunnlaget for vasskraftproduksjon.”*

Tilsvarende synspunkter kommer til uttrykk på s 24 i Olje- og energidepartementets *“Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer”*:

<sup>7</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/presesenter/pressemeldinger/2008/Enighet-om-nasjonal-klimadugnad.html?id=496878>

<sup>8</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/presesenter/pressemeldinger/2011/fornybardirektivet-en-del-av-eos-avtalen.html?id=667482>

*"I avveiningen av nye eller endrede vilkår skal det gjøres en helhetlig vurdering av en rekke hensyn for å veie fordelene og ulempene. Et viktig hensyn er i hvilken grad de nye eller endrede vilkårene gir muligheter for vesentlige miljøforbedringer, det vil si at det må gjøres en vurdering av det berørte områdets verdi og de foreslåtte vilkårenes virkning på den berørte verdien. Et annet viktig hensyn vil være i hvilken grad nye eller endrede vilkår vil medføre redusert krafttilgang for samfunnet sett opp mot hensynet til forsyningssikkerhet, behovet for fornybar energi, kostnaden ved tiltaket for konsesjonæren med videre (vår understrekning).*

Det er etter dette viktig at hensynet til å opprettholde den nasjonale vannkraftproduksjonen tillegges nødvendig vekt ved vurderingen av hvilke tiltak som eventuelt skal foreslås i plandokumentene, og hvilke miljømål som skal settes for vannforekomster som påvirkes av vannkraftproduksjon. Det må utvises varsomhet med å foreslå tiltak som medfører tap av produksjonsvolum, som krav om nye vilkår eller endringer i vilkår om minstevannføring. I motsatt fall vil de målsetninger og tiltak som foreslås etter vannforvaltningsforskriften komme i direkte motstrid med de krav som stilles til økt produksjon av fornybar energi nasjonalt og internasjonalt, ved at gjennomføringen av tiltakene og miljømålene forutsetter redusert produksjonsvolum.

Energi Norge vil videre understreke at eksisterende vannkraftproduksjonsanlegg og tilhørende reguleringsanlegg er avgjørende for den nasjonale forsyningssikkerheten. Reguleringssevnen i produksjonsanleggene får dessuten en økende betydning for å balansere kraftsystemet ved innfasing av mer uregulert fornybar kraftproduksjon som vind- og småkraft. Disse anleggene spiller også en sentral rolle for eksempel i forbindelse med flomregulering. At dette er sentrale hensyn ved vurderingen av om det kan og bør pålegges tiltak fremheves blant annet i Olje- og energidepartementets *"Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer"*, jf. for eksempel følgende sitater:

*"Norge er mer avhengig av vannkraft enn noe annet land i Europa. Magasiner og regulerbar kraft er avgjørende for en sikker energiforsyning der avrenningen varierer mye gjennom året og fra år til år. Det er nødvendig å husholdere strengt med vannet for å oppnå størst nytte. Dette krever grundige vurderinger av konsesjonsmyndigheten gjennom revisjonsprosessen."<sup>9</sup>*

*"Et annet viktig hensyn vil være i hvilken grad nye eller endrede vilkår vil medføre redusert krafttilgang for samfunnet sett opp mot hensynet til forsyningssikkerhet, behovet for fornybar energi, kostnaden ved tiltaket for konsesjonæren med videre."<sup>10</sup>*

*"Ved vurderingen knyttet til magasinrestriksjoner vil det være et vesentlig moment å ta hensyn til flomfaren."<sup>11</sup>*

Det er etter dette viktig at det videre arbeidet med forvaltningsplaner, miljømål og tiltaksprogram for neste planperiode i nødvendig grad hensyntar målsetninger om opprettholdelse av eksisterende produksjon, behovet for økt produksjon, opprettholdelse av reguleringssevne, hensynet til nasjonal forsyningssikkerhet og anleggenes betydning i forbindelse med flomregulering. Miljøkravene må ses i et større perspektiv enn kun miljøtilstanden lokalt. Også nye miljøinngrep ved nye produksjonsanlegg for å erstatte eventuell tapt produksjon og globale klimahensyn må inngå i vurderingsgrunnlaget. Miljømål og -tiltak etter vannforvaltningsforskriften må derfor tilpasses de nevnte forhold. Vanndirektivet og vannforvaltningsforskriften gir, blant annet gjennom regimet for sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) mv, anledning til å gjøre nettopp disse avveiningene ved fastleggingen av miljømålet.

<sup>9</sup> Jf retningslinjene s 19.

<sup>10</sup> Jf retningslinjene s 24.

<sup>11</sup> Jf retningslinjene s 31.

## 5 PROSESSER, INVOLVERING OG FAGLIG KUNNSKAPSINNHEITING

Energi Norge har fulgt arbeidet i vannregionene og vannområdene ved egen deltakelse og gjennom deltakelse ved våre medlemmer. Kraftbransjen har hatt et fruktbart samarbeid med NVE sentralt og regionalt gjennom direkte samarbeid om karakterisering i regulerte vassdrag, og informasjons- og samordningstiltak i alle vannregioner. Energi Norge har opprettet et nettverk med utpeking av en representant fra et stort regionalt selskap som bransjens koordinator i hver vannregion. I vannområdene stimulerer vi berørte selskap til å delta på relevante arenaer.

Det er et stort nettverk vi ønsker å involvere i arbeidet på en god måte, og dermed bidra til å oppfylle forutsetningene i vannforskriften om medvirkning, optimalt kunnskapsgrunnlag og riktige samfunnsmessige analyser av mulige miljøltiltak. Det har i utarbeidelsen av foreliggende høringsdokument og i den faglige karakteriseringen vært varierende grad av involvering. Det har til dels vært uoversiktlig hvilke arenaer og prosesser som gir anledning til aktiv medvirkning. Det har følgelig også vært vanskelig å informere og veilede våre medlemmer om riktig deltakelse i arbeidet.

Gjennomføring av vannforskriften i praksis er krevende og det kan ikke forutsettes at interessegrupper selv skal finne veien i en sterkt varierende implementering. Det må være sentrale myndigheters oppgave å sørge for at det blir lagt til rette for hensiktsmessige, formelt riktige og forutsigbare prosesser på lokalt og regionalt nivå. Energi Norge etterlyser derfor fortsatt en sterkere harmonisering og klarere veiledning mot de ulike plannivåer om rolleforståelse, forventning om konsultasjoner med de viktigste interessegruppene, utforming av dokumenter etc. Vi nevner som eksempler at det har vært varierende konsultasjon med kraftselskap om karakteriseringen i vannområdene og ulik praksis for gjennomføring av høringskonferanse for innspill til høringsdokumentet i vannregionene. Mer spesifikk tilbakemelding på disse forhold i de enkelte vannområder/vannregioner vil bli gitt av de enkelte kraftselskap.

## 6 OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Energi Norge understreker betydningen av at vannregionmyndighetene, i det videre arbeidet med planer og tiltaksprogram for neste planperiode, forholder seg lojalt til de rettslige rammer som gjelder for planarbeidet etter vannforvaltningsforskriften, jf punkt 2 og 3 og 4 over. Dokumentet "VESENTLIGE VANNFORVALTNINGSSPØRSMÅL" skal sammen med datagrunnlaget i Vann-Nett danne et viktig grunnlag for de kommende tiltaksanalysene, som igjen er viktige innspill til planarbeidet.

Energi Norge mener det er hensiktsmessig at tiltaksanalysene i vannområdene konsentreres om realistisk gjennomførbare tiltak der det legges til grunn en bred kost/nytte-tilnærming. Energi Norges medlemmer bør stå sentralt i et samarbeid for å bidra til dette.

Forvaltningsplanene og tiltaksprogrammene skal videre være innspill til og danne en del av det faktiske grunnlaget for sektormyndighetenes endelige beslutning om hvorvidt sektorlovgivningens hjemler for pålegg om konkrete tiltak bør benyttes. Det er derfor viktig at planene inneholder grundige redegjørelser for og analyser av alternative tiltak for å avbøte de miljømessige utfordringer det enkelte vassdrag måtte stå overfor. Tiltakene som analyseres må ha som mål å sikre vassdragets økologiske og kjemiske tilstand. Analysene må basere seg på en kost/nytte-vurdering der miljømessig gevinst må veies opp mot ulemper for vannkraft-produzentene og andre. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være myndighetenes målsetning om å opprettholde eksisterende produksjonskapasitet, behovet for å øke produksjonen av fornybar energi, miljøkonsekvenser av å

etablere alternativ energiproduksjon, hensynet til nasjonal forsyningssikkerhet og behovet for flomsikring.

De framlagte høringsdokumenter mangler en slik kost/nytte-tilnærming. Det er i liten grad gjort forsøk på å prioritere mellom hvilke utfordringer som skal ha mest fokus i planarbeidet og rammene for planarbeidet. For nærmere om dette viser vi til gjennomgangen tidligere i dokumentet.

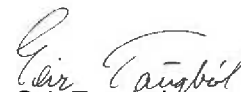
Energi Norge og våre medlemmer besitter mye kunnskap om forholdene i vassdragene, mulighetene for miljøtiltak og betydningen av kraftproduksjonen. Dette er kunnskap vi mener er et vesentlig grunnlag i et godt planarbeid som vi forutsetter blir utnyttet gjennom hensiktsmessige prosesser og gode arenaer for medvirkning. Energi Norge har hatt et godt samarbeid med NVE sentralt og regionalt i 2012, og dette har bidratt sterkt til godt kunnskapsgrunnlag, samt informasjon, stimulans og harmonisering mot myndigheter og kraftbransje i vannområdene og vannregionene. Vi mener det er særdeles viktig at NVE som sektormyndighet rent faktisk har en ledende rolle på alle plannivåer for arbeidet innenfor eget sektorområde, og spesielt i forhold til kategorisering av, og miljømål for, Sterkt Modifiserte VannForekomster (SMVF). Dette kan sikre et realistisk, formelt korrekt og hensiktsmessig arbeid med tiltaksanalyser, miljømålsfastsetting og etterfølgende forvaltningsplaner og tiltaksprogram.

Med vennlig hilsen  
Energi Norge



Sigrid Hjønegård  
Sigrid Hjønegård

Direktør fornybar energi, klima og miljø



Geir Taugbøl  
Geir Taugbøl

Næringspolitisk rådgiver