

NVEs foreløpige uttalelse til forvaltningsplan for vannområdet Ranfjorden, Vannregion Nordland

Vi viser til høring av utkast til forvaltningsplan for vannområde Ranfjorden i Vannregion Nordland. NVE vil med dette gi en foreløpig uttalelse til planen. Vår uttalelse fokuserer i stor grad på temaer som er av overordnet og prinsipiell karakter. Vi ønsker, dersom det er nødvendig, å komme tilbake med ytterligere detaljerte kommentarer til forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet i løpet av august.

Innledningsvis ønsker vi å uttrykke vår glede med å oppleve det gode samarbeidet som har vært mellom sektormyndighetene i prosessen med utarbeidelsen av forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet. Det er gjennomført et omfattende arbeid i vannområdet. NVE vil også understreke at teksten i forvaltningsplanen i stor grad er skrevet av vannregionmyndigheten, og det har vært liten mulighet til å bli direkte involvert i denne prosessen. Tidspresset har naturlig nok vært stort. Likevel har vannregionmyndigheten fått utarbeidet en omfattende forvaltningsplan.

NVEs ansvar og roller

Vannregionens sammensetning kunne med fordel vært opplistet direkte i forvaltningsplanen. De ulike myndigheters ansvar og roller for vannforvaltningen kunne også vært nærmere beskrevet i forvaltningsplanen eller tiltaksprogrammet og ikke bare som et vedlegg (vedlegg 7). Dersom dette beskrives her kan det blant annet spesifikt fokuseres på de ulike direktoraters ansvarsområde for miljøtiltak og overvåkning. NVEs rolle i denne sammenheng er:

- Ivareta miljøsyn gjennom konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen.
- Gi pålegg om bedring av miljøtilstanden ved eldre vassdragstiltak gjennom vassdragslovgivningen som gir anledning til dette i særlige tilfeller der det er sterke miljøsyn. Dette gjelder både vassdrag med og uten konsesjon.
- Bruke eget lovverk, samt gi innspill til kommuner etter plan- og bygningsloven, for å hindre nye bekkelukinger og reetablere åpne vannveier.
- Overvåke landets vannressurser (hydrologisk overvåkning, temperatur og sedimenter). Vassdragslovgivningen gir hjemmel for å overvåke den generelle utviklingen i vassdrag i forhold til eksisterende miljøverdier.
- Bidra til finansiering av miljøtiltak i vassdrag.
- Kontrollere at bygging, vedlikehold og drift av vassdrags- og energianlegg skjer i henhold til krav i vassdrags- og energilovgivningen (blant annet miljøtilsyn).

Kommentarer til sammendrag av tiltaksprogrammet og forvaltningsplanen

Det er lagt opp til at den lokale tiltaksanalysen inneholder vurderinger av tiltak for vannforekomster med risikovurdering. Forvaltningsplanen inneholder en tabell over de vannforekomster som er definert med mulig risiko eller risiko og en inndeling av disse til eventuelt sterkt modifiserte vannforekomster. Oversikten kunne med fordel også ha medtatt ansvarlig myndighet, tiltakshaver, kostnader og eventuelle effekter av tiltakene i denne sammenheng.

Her bør det også presiseres nærmere (se også i tiltaksprogrammet) hvem som er myndighet i forhold til lovverk og virkemidler og hvem som er ansvarlig myndighet for lovverk. Det er tilfredstillende at tiltakene i tiltaksplanen er beskrevet som typer tiltak i hht veilederen noe som gir et godt rom for bruk av skjønn for sektormyndighetene i denne sammenheng.

Sterkt modifiserte vannforekomster

NVE er tilfreds med at det går klart fram at miljømålet ”god økologisk tilstand” ikke gjelder for alle vannforekomster.

SMVF er en egen kategori med vannforekomster og er ikke et unntak. Miljømålet ”godt økologisk potensial” skal sidestilles med beskrivelsen av ”god økologisk tilstand”. Det kommer nokså klart fram i dokumentet at SMVF er en type risiko-vannforekomster, men at risikoen ikke er knyttet til om miljømålet (GØP) oppnås eller ikke.

Definisjon av SMVF

Definisjonen av SMVF bør komme presist fram i forvaltningsplanen. Definisjon av en sterkt modifisert vannforekomst er: *En vannforekomst med fysiske inngrep som er så påvirket av det fysiske inngrep at miljømålet ”god økologisk tilstand” ikke med rimelighet kan oppnås med avbøtende tiltak.* Hensikten med inngrepet skal være et samfunnsnyttig formål. Formålet som SMVF tjener, på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessige store kostnader, kan ikke oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre (forskrift § 5).

Miljømålet GØP

Definisjon av miljømålet GØP bør komme klarere fram i forvaltningsplanen. Norge (og de fleste andre land i Europa) har valgt å fastsette miljømål for SMVF ved å vurdere hvilke avbøtende tiltak som er realistiske å gjennomføre i hver enkelt SMVF. Den samlede økologiske effekten av de realistiske tiltakene utgjør miljømålet, ”godt økologisk potensial” (GØP).

Det er i flere forvaltningsplaner utsatt å fastsette miljømålet GØP. MD/DN bør komme med nærmere presisering om hvordan dette skal håndteres i første planperiode. NVE er ikke kjent med pr. i dag (9.juli) at det foreligger noen endelig avklaring på dette punktet.

Det bør tilstrebes å sette miljømål ut i fra dagens rammer og tilgjengelige virkemidler. Miljømål bør ikke innebære en forskuttering av sektorbehandling etter vassdragslovgivningen. I praksis vil det si at tiltak som har betydning for kraftoppdekkingen i Norge ikke skal inngå som grunnlag for GØP dersom det ikke foreligger et vedtak om redusert energiproduksjon tilknyttet den aktuelle vannforekomsten. En vurdering av endret manøvreringsreglement kan imidlertid inngå i planen som innspill til en ev. revisjon av konsesjonsvilkårene og/eller som bakgrunn for en langsiktig miljøambisjon.

Vi registrerer at det er utformet en egen kategori; miljøambisjon for de regulerte vassdragene. Denne er standardisert for alle elvestreknigene som er påvirket av vannkraftutbygging til en fast ambisjon om endring av vannføring. Kan det være hensiktsmessig å gjøre mer detaljerte vurderinger i denne sammenheng for å undersøke nærmere om dette er nødvendig for alle regulerte elvestrekninger og videre på hvilken måte endringen er ønskelig?

Vi registrerer også at det er tatt med utsettelse for å oppnå miljømålene for vassdrag som har revisjon på et senere tidspunkt,- år 2019, 2021. Vi gjør oppmerksom på at GØP er lik dagens tilstand og de

tiltak som er mulige utfra dagens virkemidler. Følgelig bør det vurderes nærmere hvorvidt GØP foreløpig kan være oppnådd for disse vassdragene.

Ansvar for tiltak og detaljeringsgrad

Når i tiltaksprogrammet der ansvarlige myndigheter for gjennomføring av tiltak er beskrevet bør det presiseres hva som menes med å ha ansvar for tiltak. Dersom det menes ansvar for gjennomføring av tiltak, så kan det i flere sammenhenger være mer riktig å sette tiltakshaver (for eksempel kommunen eller en regulant) som ansvarlig. Dersom det menes ansvarlig for lovverket som regulerer eller initierer tiltaket, så må det presiseres at det ikke nødvendigvis er NVE som skal planlegge, finansiere og gjennomføre tiltaket i sin helhet. Som vi tidligere allerede har sagt er vi tilfreds med at planen beskriver tiltakene som typer tiltak. Framtidige tiltak i planen skal være «typer av tiltak» i henhold til § 25 og forarbeidene til forskriften

Vi ønsker å komme tilbake med mer overveide forslag til tiltak og hvor innsatsen bør rettes for tiltaksprogrammet i løpet av høsten.

Litt generelt om revisjon av konsesjonsvilkår

Vi oppfatter beskrivelsen i tiltaksprogrammet for virkemidler for å utløse tiltak under vannkraft og konsesjoner som grundig. Vi vil likevel komme med enkelte sammenfatninger eller presiseringer.

Det er generelt bare konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven som har konsesjonsvilkår med mulighet for revisjon av vilkårene. Tillatelser gitt etter vannressursloven har ikke bestemmelser om revisjon, med mindre det i tillatelsen er gitt særlig revisjonsadgang. Heller ikke gamle konsesjonsfrie anlegg kan revideres.

Revisjonsadgangen gir primært muligheter for å gi nye vilkår for å rette opp miljøskader som er oppstått som følge av utbyggingene. Ved en revisjon vil vilkårene vil også være gjenstand for en modernisering der betydningsløse vilkår vil bli fjernet, f.eks. vilkår som knytter seg til selve anleggsperioden.

Eksempler på forhold som det kan være naturlig å ta opp i en revisjonssak:

- fyllingsrestriksjoner i magasiner
- minstevannføring (endringer i vannføringsregime)
- biotopjusterende tiltak (eksempelvis terskelbygging)
- fjerne/reducere vandringshindre/lette fiskeoppgang
- naturfaglige undersøkelser
- erosjonssikring
- kulturminner

Eldre konsesjoner har ofte relativt detaljerte vilkår om fiskeutsetting. Disse kan det være ønskelig å revurdere, eventuelt erstatte med biotopjusterende tiltak. Forhold knyttet til opprydding, tipper og lignende kan også tas opp.

Selve konsesjonen kan ikke endres (Ot.prp. nr 50 (1991-92)). Bestemmelser om HRV (høyeste regulerte vannstand) og LRV (laveste regulerte vannstand) er del av konsesjonen og kan derfor ikke endres.

Omgjøring og innkalling av konsesjon (§§ 28 og 66 i vannressursloven)

En rekke kraftverk har konsesjon etter vannressursloven uten regel om adgang til revisjon av vilkår. Flere gamle kraftutbygginger er konsesjonsfrie og har således heller ikke vilkår som kan revideres. I slike saker må behov for pålegg/vilkår om miljøforbedringer løses ved omgjøring av eksisterende konsesjon eller innkalling til konsesjonsbehandling. Vannressurslovens §§ 28 og 66, tredje ledd gir mulighet for dette i særlige tilfeller. Bruken av disse bestemmelsene vil bli vurdert fra sak til sak. NVE skal vurdere om det er grunnlag for å vurdere den aktuelle vannforekomsten som et særlig tilfelle. Det er bare ved sterke miljøhensyn at disse mulighetene vil kunne benyttes.

Omgjøring etter vannressursloven § 28

Bestemmelsen kan være aktuell for å sikre gode helhetsløsninger i vassdraget, jf. kap. 8.2. Omgjøringsadgangen er betinget av at allmenne eller private interesser gjør endring påkrevet, og er begrenset til å gjelde i særlige tilfelle. Denne bestemmelsen gjelder ikke for tiltak som er behandlet etter vassdragsreguleringsloven, jf. lovendring i 1992. For elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh gir vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3 om alminnelig revisjon slik mulighet, jf. vannressursloven § 19 annet ledd.

Innkalling til konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 66 tredje ledd

Også denne bestemmelsen er begrenset til å gjelde i særlige tilfelle og kan kun benyttes når det foreligger sterke miljømessige hensyn. Ved en innkalling kan det bare settes vilkår etter vannressursloven. Også denne bestemmelsen kan være aktuell å benytte for å sikre gode helhetsløsninger der deler av utnyttelsen i vassdraget ikke faller inn under den reguleringskonsesjonen som er gjenstand for revisjon, jf. kap. 8.2.

Forholdet mellom vannforskriften og revisjon av konsesjonsvilkår

Den lokale tiltaksanalysen og det regionale tiltaksprogrammet/forvaltningsplanen vil kunne gi viktige innspill til revisjonen med tanke på hva som er de lokale problemene og ønskene for vassdraget. Informasjon om dagens miljøforhold og mulige avbøtende tiltak vil også være et viktig bidrag.

Dersom det samtidig med tiltaksanalysen pågår en revisjon i vassdraget, er det naturlig at revisjonsprosessen ikke avsluttes før tiltaksanalysen foreligger. Dersom det er krav til regulant å gjennomføre miljøundersøkelser i revisjonsprosessen, så er det naturlig å kunne bruke disse utredningene som innspill til tiltaksanalysen.

Prinsippet om å finne de beste løsningene for samfunnet totalt sett er det samme for fastsettelse av miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster som for revisjonen. NVE mener det er mest hensiktsmessig å gjennomføre revisjonen i forkant av miljømålet GØP dersom GØP medfører tap av energiproduksjon. Det er en nasjonal oppgave å vurdere kraftoppdekking, herunder hvor et eventuelt energitap er mulig. Økt vannføring (reduert energiproduksjon) skal prioriteres der dette er viktigst og gjerne der det er nasjonale miljøinteresser. Før dette er avklart gjennom en avsluttet revisjon bør tiltakene som danner grunnlaget for GØP baseres på andre realistiske muligheter. Nivået på GØP vil

kunne oppjusteres etter en eventuell revisjon som gir grunnlag for bedre miljøforhold i den spesifikke vannforekomsten.

Etter at den regionale forvaltningsplanen er vedtatt i fylkestinget og fastsatt i regjeringen, vil den være retningsgivende, men ikke bindende for sektorenes videre arbeid med å forvalte vannressursene. For at et avbøtende tiltak skal kunne pålegges må det vedtas etter sektorlovene. Revisjoner av konsesjonsvilkår vil derfor være et virkemiddel for å vurdere avbøtende tiltak som blir foreslått. Det er viktig å skille mellom tiltak som danner grunnlaget for GØP og tiltak som forøvrig omtales og vurderes i forvaltningsplanen.

I revisjonssaker er NVE opptatt av å se hele vassdraget under ett. Å samordne revisjonene for hele vassdraget vil også være i tråd med vanndirektivet hvor intensjonen om en nedbørfeltorientert forvaltning står sentralt. Blant annet kan det i forvaltningsplaner etter vannrammedirektivet ligge anbefalinger om å se gitte konsesjoner i sammenheng.

I ett og samme vassdrag vil det ofte være gitt flere konsesjoner over tid med forskjellig revisjonstidspunkt. For å sikre en mest mulig helhetlig revisjon av et vassdrag vil det i mange tilfeller kunne være aktuelt å utsette alle revisjoner til revisjonstidspunktet for hovedkonsesjonen.

Hydrologisk overvåkning

Vi registrerer at det er utarbeidet et eget overvåkningsdokument for vannområdet. En syntese av dette kunne med fordel vært medtatt i forvaltningsplanen. Vi gjør oppmerksom på at de fleste kraftverk i de regulerte vassdragene måler og logger vannføring i vassdragene. Videre måles vannstand i magasinene gjennom året. NVE har også flere målestasjoner innenfor vannområdet som måler vannføringen gjennom året. NVE kan gi en oversikt over disse stasjonene, og hva de måler dersom det er ønskelig.

NVE ser at det ikke er tatt med behov for hydrologiske målestasjoner i planene for tiltaksovervåkning. NVE vil som sektormyndighet sørge for at basisovervåkning av hydrologien blir ivaretatt, men vil ofte ikke dekke vannforekomster hvor tiltaksovervåkning er påkrevet. Vannregionmyndighetene må selv legge inn behov for hydrologiske data og kostnader for etablering av hydrologiske målestasjoner i forbindelse med overvåkning av tiltakene som er foreslått i planene. NVE kan være behjelpelig med etablering av hydrologisk overvåkning av tiltak, men vannregionmyndighetene må sørge for finansiering.