



EFTA Surveillance Authority
Rue Belliard 35
B-1040 Brussels
Belgium

Sent by e-mail to Gabrielle Somers:
Gabrielle.Somers@eftasurv.int

Case No: 69544

Vår ref: 118417- 477

Oslo, 30 June 2017

CASE 69544: THE IMPLEMENTATION OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE AND THE APPROVAL OF THE RIVER BASIN MANAGEMENT PLANS

1 INTRODUCTION

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) refers to previous correspondence regarding the implementation of the Water Framework Directive (WFD), particularly our letter to the Authority dated 24 October 2016 and subsequent contact.

In our last letter, we outlined some of the main questions that we submitted to The Norwegian Ministry of Climate and Environment in a letter dated 27 September 2016, following the national adoption of the river basin management plans on 4 July 2016.

Since 2011 there has been a dialogue between the Authority and the Norwegian authorities about the implementation of the WFD. Yet, it is only now, when the regional plans are approved and subject to scrutiny, that one can determine whether the WFD is correctly and effectively implemented and utilised by the Norwegian authorities. Based on the Ministry's approval letters dated 4 July 2016 and subsequent correspondence, LVK still has significant doubts concerning Norway's compliance with the WFD. For this reason, LVK deems it necessary to submit certain fundamental questions to seek clarification from the Authority. In LVK's view, a clarification is of importance as the understanding and utilisation of the WFD at this point, is determining for the future practicing of the regional plans also in the forthcoming six-year plan-periods.

This inquiry is based on the following documents in particular:

1) December 16 2016 we received a response from The Norwegian Ministry of Climate and Environment to our questions.

170630_I_the authority_wfd_rbmp_lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvk.no

2) In April 2017 LVK got access to a letter dated 19 May 2016 from The Ministry of Climate and Environment to other ministries. The letter reveals the governments intentions to limit total loss of hydro power production to maximum 1,7 TWh per year. This is equal to the maximum estimated power loss for revision of category 1.1. watercourses (highest priority) in the screening report from September 2013.¹

To LVK, on behalf of the 173 Member municipalities, it is important to ensure that the rules governing hydro power production are clear and predictable, and to ensure that all affected parties have a correct understanding of how the rules are to be understood. The need for a predictable and common understanding of the WFD was the rationale behind the complaint in 2011. LVK believes that the process has clarified how the WFD is to be understood, as the Norwegian authorities have acknowledged the Authority's view that every six years the authorities must be in a position to revise licenses and use the necessary tools to achieve GEP, and that the environmental objectives must be determined case-by-case. LVK therefore assumes that there is now a common understanding of the legal requirements set out in the Directive. LVK is pleased with this development.

The inquiries in this letter is caused by the fact that we now see more clearly how the Norwegian authorities will apply the Directive in the coming six year periods. For LVK it is therefore important to seek clarification from the Authority, as the Authority is the principal organ for clarifying issues concerning the Directive.

Unfortunately, the two aforementioned documents have not alleviated our concerns regarding the implementation of the WFD in Norway. These concerns are primarily related to:

- Delays in the implementation of the measures required to achieve the objectives of the WFD
- Lack of capability to implement necessary measures every six years
- Level of ambition

We have therefore decided once again to address the Authority, with a view to gain a better understanding on how the provisions of the WFD must be understood as regards these issues.

2 QUESTIONS TO ESA REGARDING DELAYS IN THE IMPLEMENTATION OF THE DIRECTIVE

Since the complaint in 2011, the Norwegian Ministry of Climate and Environment has maintained that existing tools in the Norwegian legal framework are sufficient to implement the WFD. The Norwegian government has also insisted that the system for revision of licenses constitutes the most important instrument for achieving the environmental objectives in waterbodies affected by hydropower production. As the Authority is aware of, it is solely Norway which relies on implementing the WFD through an existing legal framework of revision. LVK, as well as the Authority, has expressed concerns that this approach will lead to extensive delays in the implementation of necessary measures. As the Authority noted already in its letter of 22 February 2012, there are more than 360 licenses that can be revised before 2022.

¹ [The screening report](#), page 11, states that the power loss for the 50 highest prioritized water bodies (category 1.1), is between 1,1 TWh to 1,7 TWh yearly.

This fear is seemingly confirmed by the regional river basin management plans approved by the Ministry of Climate and Environment in July 2016. In the approved plans, target years for achieving the environmental objectives for water bodies affected by hydropower production are as follows:

Target year 2021:

- Water bodies affected by hydro power where the concessionaire has produced a revision document

Target year 2027:

- Water bodies where a claim for revision has been brought forward (typically by a municipality)

Target year 2033:

- Water bodies where a claim for revision has yet to be made

The claims for revision so far have mainly been put forward by Norwegian municipalities. In most water bodies affected by hydropower a claim for revision has not yet been made.² This means that most water bodies now have a target year of 2033 for achieving good ecological potential (GEP). It also means that it is not the water bodies that are most in need of improvement, but rather those where a claim for revision has previously been made, that will be prioritised. We emphasize that this policy, an extensive postponing of the implementation of environmental improvements for 17 years, was not known to the municipalities until the national adoptions in July 2016. As a result of this now established link between the target year for achieving the environmental objectives and the rules governing the revision system, LVK has received inquiries from many of our members who wish to put forward a claim for revision. In LVK's understanding the achievement of the environmental objectives for these watercourses, have been postponed till 2033. In other words, the rules changed during the course of the game, and the municipalities were not in a position to adapt until the decision had already been made. For many municipalities, this means a significant postponement of achieving environmental objectives.

In its letter to LVK of 16 December 2016, the government claimed that such a process is in accordance with the WFD. This seems to be based on the notion that Norway's commitment is limited to achieving GEP by 2033, as the WFD allows for the delay of measures for up to two six-year cycles.

In our understanding, the limited exemption clause in the WFD does not allow a *general delay* of implementation based on a national scheme. This also seems to be the understanding of the Authority in its letter 13 May 2013:

"The Norwegian Government seems to be aware of this problem and has therefore announced its intention to seek, if necessary, an extension of deadlines pursuant to Article 4(4) of the Directive, however without specifying the exact reasons'. As regards the possibility for a Member State to request an extension of deadlines, it is important to note that this provision may not be invoked in a systematic manner in order to justify any random case of delayed implementation. Far from being a simple blanket norm, Article 4(4) of the Directive allows for an extension of deadlines only on fulfilment of specific conditions laid down by law, which will have to be proven by the implementing State on a case-by-case basis. (...).

² As of today, we do not have a complete overview of how many cases that per 4 July 2016 a claim for revision had been made or where a revision document was produced. In Mid-October 2015, there was a claim for revision in about 30 cases and there were approximately 15 cases where a revision document was produced, including drafts.

The directorate is convinced that an interpretation of this provision in the opposite sense would seriously endanger the timely achievement of the objectives set by the Directive and must therefore be rejected.”

Similarly, in its the letter to the Norwegian government on 4 June 2014, the Authority stated that:

“As Norway will be aware, exemptions from the requirements of the Water Framework Directive should only be used in exceptional circumstances.”

On this basis, we ask the Authority to clarify how national governments may use extensions under the Directive. It is true that Norway has more water bodies regulated for hydro power than any other European country, and this fact will affect the total time required to implement necessary environmental measures in regulated water courses. In LVK’s view however, this fact should lead to a prioritisation of the water bodies which – based on a cost/benefit-analysis – are most in need of environmental improvement, rather than a prioritisation based on when a claim for revision has been made.

3 THE CAPABILITY TO IMPLEMENT NECESSARY MEASURES EVERY SIX YEARS

3.1 Capability to revisit every 6 years

In the complaint to the Authority in 2011, LVK and the other organisations argued that the pre-existing system of licenses and the built-in revision system does not adequately implement the obligations of the WFD, as it only allows for a revision of terms every 30 years. In its letter to the Norwegian Ministry of the Environment of 22 February 2012, the Authority stated that:

“This means that, whenever necessary or at least every six years, the national competent authorities must be in a position to review relevant permits and authorisations in order to ensure that the objectives of Article 4 of the Directive are achieved. This provision unambiguously establishes that processes under the Water Framework Directive must take precedence over any national licensing scheme.”

In its letter of 31 July 2013, the Norwegian authorities acknowledged that the government, every six years, should be in a position to review permits and impose new mitigation measures:

“Upon indication that the environmental objectives under Article 4 are unlikely to be reached, all relevant permits will be reviewed every sixth year in accordance with Article 11 (5) and with the planning cycles of the Directive.”

As pointed out in our previous letters, the institute of revision only allows for revision every 30 years. It therefore seems to be a fundamental disconnection between what the Directive requires, and what it is possible to achieve using the institute of revision in Norwegian law. In its May 2013 letter, the Authority questioned whether the existing system of revision would make it

“possible to carry out a revision every six years, as foreseen in the Directive. From a legal standpoint, a failure to comply with the obligation to examine and review the terms valid for every licence within the timelines established by the Water Framework Directive would in any case constitute a breach of Article 11 (5).”

In our view, it is questionable whether the Norwegian authorities are in a position to review the terms of licences every six years.

3.2 Some licenses cannot be revised

LVK also recalls that the following licenses cannot be revised by 2022 as required by the Directive:

- Licenses that have already been revised
- Licenses issued after 1992
- License-free power plants

Indeed, by basing the implementation mainly on the system of revision, it is in our opinion reasonable to believe that the government will not be in a position to subject regulated water bodies to measures every six years.

3.3 The subsidiary measures are not in use

To address the abovementioned shortage, the Ministry has in its previous correspondence referred to additional measures and tools, namely §§ 66 and 28 in the Water Resources Act of 2000, that can be used to improve water bodies affected by hydropower.

In its letter of 13 May 2013 LVK expressed its view that this patchwork of subsidiary tools is insufficient:

“The different legal instruments might separately have limited significance and will neither individually nor combined be able to replace the body of rules for environmental improvement processes that the Directive represents.”

LVK maintains that the current practice of the Norwegian government does not alleviate the concerns that the subsidiary measures will in practice not be used to ensure proper implementation and application of the directive. This is in our view validated by the letter of 19 May 2016 from the Ministry of Climate and Environment to other ministries pertaining the national approval of the regional plans. In this letter, it is stated that the number of § 66-cases (summoning of licence-free plants) and the number of § 28-cases (revision of licences not regulated by the Water Regulation Act of 1917), must be limited to 20–25 licences combined, with a production loss of less than 200 GWh (0,2 TWh). This in our view illustrates that the use of these measures will be limited. It also underlines, as will be detailed in chapter 4 below, that the national authorities already have decided how many licenses can be revised with possible loss of power production as a result, not based on a case-by-case assessment, but rather on a general approach not reflected in the local and regional plans.

We invite the Authority to comment on these latest developments in Norway, and whether these practices could be considered compatible with the requirements of the WFD.

4 LEVEL OF AMBITION, ALSO COMPARED TO THE REGIONAL PLANS

As stated in our letter to the Authority dated 24 October 2016, LVK acknowledges that the production of hydro power plays a crucial role in meeting the global challenge of climate change. Nevertheless, in LVKs view, the obligations of the WFD and fulfilling Norway's climate change obligations should be considered as equally important. A balance must therefore be struck, and the national measures chosen to implement one policy is not a valid justification for non-fulfilment of the other. However, from the approval documents of 4 July 2016 it seems that not limiting national power production has been the overriding and dominant concern:

“The national loss of power production that may follow from the proposed measures to improve the environmental status, and its regional distribution, have affected the Ministry's approval of the regionally adopted plans. The national approval of the plans has therefore resulted in changes compared to the plans adopted at the regional level.”³

In its letter to LVK in December 2016, the Ministry took a similar position:

“Collectively, there was a need to revise down the environmental targets in the adoptions, in order to be within the national guidance.”⁴

“The national guidance” is the letter dated 24 January 2014 from the Ministry of Climate and the Ministry of Oil and Energy. “The national guidance” also references the screening report 49/2013 by the Norwegian Environmental Agency and the Norwegian Water Resources and Energy Directorate. In the report, page 11, the following is stated:

“The estimated power loss for water bodies in category 1.1, is 1,1–1,7 TWh/yearly, whilst for the water bodies in category 2.2 the estimated power loss is 1,2–1,9 TWh/y.”⁵

In the letter of May 19 2016 from the Ministry of Climate and Environment, it is clearly stated that environmental objectives for regulated water bodies should not amount to a production loss of more than 1,7 TWh. This includes the 0,2 TWh referred to in paragraph 3.3 above. In our translation, the two last paragraphs of the letter read:

“The basis for the list of environmental objectives which presupposes measures that may lead to loss of power, is the national guidance in the letter of 24 of January 2014 (...). The loss of production in water bodies with approved environmental objectives that presuppose measures resulting in loss of power production, shall not be more than 1,7 TWh. The upper limit will be determined during the final approval within the ministries. This limit is not a general quota. The loss of production shall be based on Q 95, and linked to specific water bodies. The actual

³ Our translation. The document reads: «Det samlede krafttapet i Norge som kan følge av miljøforbedrende tiltak og fordelingen mellom regionene har påvirket godkjenning av den enkelte planen. Den nasjonale godkjenningen har derfor medført endringer sammenlignet med den regionale prioriteringen i planen.»

⁴ Our translation, the letter stated: “Samlet sett var det behov for å nedjustere miljømålene ved godkjenningen for å ligge innenfor de nasjonale føringene.»

⁵ Our translation, the Norwegian phrase is: “For vassdrag I kategori 1.1 (høy prioritet) er krafttapet anslått til 1,1–1,7 TWh/år, mens det for vassdragene i kategori 1.2 (lavere prioritet) er anslått et krafttap på 1,2–1,9 TWh/år.»

loss of power production which will be estimated in the sectoral processes, is assumed to be much lower [than 1,7 TWh].

All water bodies with the highest priority in the report 49/2013 which are also prioritised regionally, will have their environmental objectives approved. Concerning cases where the relevant measure is summoning of a licence-free plant and revising an old licence [not subjected to normal revision process], the national guidance advises cautiousness. These cases must therefore, in the opinion of the Ministry for Petroleum and Energy, not exceed 20 to 25 cases, and the loss of production must not exceed circa 200 GWh. A final decision on this matter will also be made during the final approval within the ministries.”

These statements reveal that the environmental objectives were predetermined at a national level, with little regard to the regional plans and assessments. The Ministry had already “fixed” the maximum acceptable power loss in the revision-cases and the number of plants that could be summoned for licensing, before adopting the river basin management plans. In practice, the government therefore did not perform the required balancing act, but instead set an absolute cap on environmental improvements and number of cases based on what they considered to be an acceptable loss of power production.

In our view, the downward adjustments in the nationally adopted plans in this manner can be considered problematic for several reasons:

4.1 No individual assessment

In LVK’s understanding, a cost/benefit analysis should in accordance with the WFD be carried out for each individual water body. This analysis then in turn constitutes the basis for setting the environmental objective. Such analyses have been carried out at the regional level, where the national sectoral authorities also contributed.

In our view, it is problematic that the environmental objectives were further adjusted down by introducing an additional criterion – positive cost/benefit at national level. Further, this adjustment is based on the limitation in 49/2013 of an acceptable power loss of 1.1–1.7 TWh, without any individual assessment. This seems to run contrary to the statement made by the Ministry in its letter to the Authority on 31 May 2012:

“The screening process will not replace the assessments that must be made when processing an individual case.”

In the Ministry’s letter to the Authority 4 July 2014 (p. 2) it is also stated that:

“The Ministry will underline that GEP will be set individually. This is regardless of the category in the screening report and regardless of whether the water body was included in the screening report or not.”

However, according to the Ministry’s letter from 19 May 2016, it is the environmental objectives in the screening report which were also prioritized in the RBMPs, that have been approved. In our understanding, this means that the screening report did determine the environmental objectives, contradicting the

statements from the Ministry that the report is “no blueprint” and that the regional authorities can prioritize differently.

The national guidance of 1.1 – 1.7 TWh seems to have been set without any regard to the actual need for the improvement of water quality under the Directive. This practice therefore seems to contradict that “environmental objectives are set individually,” cf. the Norwegian government letter of 4 July 2014. It is true that in the adopted plans each water body is *listed* individually, but when it comes to the need to enact measures, the water bodies have not been *assessed* individually in the national approval process. Instead, the outcome in the plans is a product of what is considered an acceptable level of loss in national power production.

LVK questions whether such a policy, that in practice gives national power policy and climate policy general precedence over improvements in water quality, is compatible with the Directive. LVK acknowledges that the Ministry must have a notion of how much power loss is acceptable on a national scale when reaching the environmental objectives. LVK agrees with the Ministry that environmental improvements must be weighed against power loss, and that a balance must be struck. However, LVK fears that the Ministry’s general approach – instead of case-by-case – dims the objectives of the WFD and renders it ineffective, as it is not necessarily the water bodies most in need of environmental objectives that will be improved. In addition to this, a national and absolute limit of 1,7 TWh/y undermines the regional work that has been done over years, and the regional plans, and it appears to obstruct and devalue that work.

4.2 Calculations of acceptable loss of power production as a result of minimum water flow is based on Q₉₅

As described in the screening report 49/2013, and confirmed by the Ministry in its letter of 16 December 2016 to LVK, the loss in power production has been calculated on the basis of the theoretical standard of Q₉₅. A simplified definition of Q₉₅ is the water flow that is exceeded 95 % of the days during a year. This raises several questions:

Firstly, it seems that the extent to which proposed measures have been accepted in the national adoptions is based on the predetermined and theoretical standard amount of water called Q₉₅, rather than an individual assessment of the amount of water required in each water body affected by power production.

Secondly, as the Norwegian Environmental Agency itself has stated,⁶ the minimum water flow to achieve an acceptable water quality will most likely in many cases be less than the Q₉₅-standard. This means that fulfilling the objectives in the nationally adopted plans will most likely lead to a loss in power production of less than 1.7 TWh. Rather than leading to an increase in ambition level however, the Ministry in its letter of 16 December 2016 indicates that this will simply lead to a lower level of power loss than anticipated:

“In the case that it is possible to improve the state of the environment at a lower minimum water flow than Q₉₅, and thus with better cost / benefit, this will be completely in line with the Water

⁶ Report 49/2013 p. 11

Framework Directive, and contribute to reducing the loss in renewable production while improving biodiversity.⁷

LVK would appreciate guidance from the Authority on whether such a practice, predetermining the acceptable loss of power and basing all calculations of power loss on a theoretical standard of Q₉₅ is in accordance with the principles of the Directive and the cost/benefit-analysis that in our understanding is required when determining the environmental objectives.

5 CONCLUDING REMARKS

For all affected parties in Norway, including the approximately 200 municipalities hosting hydro power production, it is important to clarify whether the national implementation, application and practice complies with the Directive. LVK's goal is to get a clarification on how the Directive should be interpreted, in order to give all affected parties, the necessary predictability to go forth with revision processes and the use of other tools to improve the ecological status of affected water bodies, and also to strike the correct balance between the local environmental values and the climate goals on both a national and global level.

Please find attached the letter from the Ministry dated 16 December 2016 and the letter from the Ministry of Climate to the other ministries dated 19 May 2016.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Chairman of LVK

Attachments:

Letter from the Ministry of Climate and Environment, 19 May 2016

Letter from the Ministry of Climate and Environment, 16 December 2016

⁷ Our translation. The letter reads "Om det lar seg gjøre å forbedre miljøtilstanden ved lavere minstevannføring enn Q₉₅, og dermed med bedre kost/nytte, er dette helt i tråd med vanndirektivet, og vil i så fall bidra til at vi reduserer tapet i fornybarproduksjonen samtidig som vi forbedrer naturmangfoldet.»



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Adresseliste

Deres ref	Vår ref	Dato
	15/3497	19.05.2016

Departementsforeleggelse av godkjenningsvedtak for de regionalt vedtatte vannforvaltningsplanene

Klima- og miljødepartementet (KLD) viser til vårt brev av 18. desember 2015 med anmodning om innspill til godkjenningen av de regionalt vedtatte vannforvaltningsplanene. Vedlagt følger utkast til godkjenningsvedtak som er utarbeidet på bakgrunn av mottatte innspill.

KLD tar sikte på at endelig godkjenning av planene skal skje i løpet av juni.

Særlig om vannkraft:

Til orientering nevnes det at vedlagte lister for godkjente miljømål på vannkraftområdet ikke er endelig (se vedlegg 2, vedlegg 1 for enkelte godkjenningsdokumenter) og vil bli oppdatert under departementsforeleggelsen.

Listen omfatter ikke vannforekomster med godkjente miljømål som forutsetter tiltak med hjemmel i de såkalte standardvilkårene i vannkraftkonsesjoner (som ikke innebærer produksjonstap). En slik liste vil utarbeides i løpet av departementsforeleggelsen. Godkjente miljømål vil kun omfatte de vannforekomster der miljømålsfastsettelsen i planene oppfyller forutsetningen om at det er angitt konkrete miljøforbedrende tiltak som er egnet til å nå miljømålet. KLD og OED vil på bakgrunn av oversikten også vurdere et eventuelt behov for å redusere ambisjonsnivået for slike tiltak.

Utgangspunktet for listen over miljømål som forutsetter tiltak som kan medføre krafttap er nasjonale føringer i brev av 24. januar 2014 fra OED og KLD. Produksjonstapet som følge av vannforekomster med godkjente miljømål som forutsetter tiltak som kan medføre

produksjonstap (revisjon, innkalling eller omgjøring), skal ikke overskride 1,7 TWh. Den øvre grensen vil avgjøres under departementsforeleggelsen. Denne rammen vil ikke være en generell kvote. Produksjonstapet skal baseres på beregningsmetoden Q 95, og være knyttet til konkrete vannforekomster. Det reelle tapet som vil bli vurdert i påfølgende sektorvedtak antas i sum å bli langt lavere.

Alle vannforekomster som er høyest prioritert i direktoratenes gjennomgang Rapport 49:13 og som også er prioritert i de vedtatte planene vil få miljømålene sine godkjent. For å ivareta hensynet til å vise forsiktighet slik det er angitt i de nasjonale føringene når det gjelder innkalling/omgjøringssaker, må antallet slike saker etter OEDs oppfatning ikke overstige 20-25, og krafttapet ikke overstiger ca 200 GWh. Det vil bli tatt endelig stilling til dette også under departementsforeleggelsen.

KLD ber om eventuelle innspill til utkastene til godkjenningsvedtakene innen 3. juni.

Med hilsen

Lene Lyngby
ekspedisjonssjef

Lindis Nerbø
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar
Postboks 1148 Sentrum
0104 OSLO

Deres ref
118417

Vår ref
15/3497-

Dato
16.12.2016

Svar på spørsmål til Klima- og miljødepartementets godkjenning av de regionale vannforvaltningsplanene

Klima- og miljødepartementet viser til LVKs brev av 27.9.2016 med spørsmål til godkjenningen av de regionale vannforvaltningsplanene. Det er svart på alle spørsmålene, men flyttet noe om på rekkefølgen for å få en sammenhengende framstilling. Det er merket hvilken tekst som gir svar på hvilket spørsmål.

Planens frivillige karakter – svar på spørsmål i), ii), iii)

Det er sektormyndighetene som vurderer hvilke tiltak som skal gjennomføres, i behandlingen av den enkelte sak. Sektormyndigheten har ikke plikt til å *gjennomføre*, men til å *vurdere*, aktuelle tiltak som trengs for å oppnå miljømålene.

Vannforvaltningsplanen med miljømål skal legges til grunn for blant annet statlig virksomhet. Behandling etter sektorlovene vil være basert på et mer detaljert kunnskapsgrunnlag og grundigere kost-nytte vurderinger enn det som foreligger som grunnlag for de fastsatte miljømålene. Det kan for eksempel vise seg at tiltaket ikke har den først antatte virkning, blir langt mer kostnadskrevene i forhold til nytten, eller har andre og utilsiktede virkninger, jf. spørsmålet om hva som kan være "særlige grunner" i spørsmål nr. iii). Dette kan resultere i at tiltaket likevel ikke gjennomføres. I noen tilfeller vil det da ikke være mulig å nå miljømålet, og ut fra denne nye kunnskapen, kan det bli behov for å endre miljømål eller bruke nye unntak for neste periode. En slik skjønnsadgang for sektormyndighetene er i tråd med EUs vanddirektiv, jf. spørsmål nr. ii). Det vises blant annet til felles europeisk gjennomføringsstrategi (veileder om unntak kap 3.3.4) som beskriver dette nærmere.

Det er bare ved slike "særlige grunner" at det kan være aktuelt å fravike planene. Norske myndigheter er imidlertid forpliktet til å følge opp planene med sikte på å oppnå miljømålene

i henhold til Vanddirektivet. Det er derfor ikke en riktig oppfatning at miljømålene bare er et innspill som myndighetene etter en skjønsmessig vurdering kan velge om de ønsker å følge, jf. spørsmål nr. i).

Utsettelse av måloppnåelse – svar på spørsmål iv), v), vi), vii)

Begrunnelsen for bruk av tidsutsettelse er beskrevet i godkjenningene og henger sammen med behovet for å gjennomføre de prosessene (utredning, høring, befaringskonsultasjoner, klagebehandling) som kreves for å vurdere og pålegge de aktuelle tiltak. I tillegg må tiltakene iverksettes og rekke å få sin tilsiktede virkning. Først på dette tidspunkt kan det bli en målbar effekt på miljøtilstanden. Behovet for å gjennomføre slike prosesser ("certain procedural requirements") faller innunder kriteriene "tekniske årsaker, eller uforholdsmessig kostnadskrevende" etter direktiv og forskrift. Dette er beskrevet i veileder om felles europeisk gjennomføringsstrategi (veileder om unntak kap. 3.3.2), jf. spørsmål nr. iv).

I likhet med EUs medlemsland gjør Norge bruk av unntakene i direktivet, om enn i mindre grad enn gjennomsnittet i medlemslandene (omlag 40% unntak i første planperiode). Godkjenningen er basert på at Norge skal overholde fristene i direktivet. Direktivet anerkjenner adgangen til å utsette måloppnåelse i to planperioder på grunn av tekniske årsaker eller uforholdsmessige kostnader, og bare basert på angitte kriterier, og ytterligere fristforlengelse dersom det foreligger slike naturforhold at miljømålene ikke kan oppnås innenfor den aktuelle perioden.

Den omfattende bruken av unntak i vannregion Agder, som LVK viser til (80%), er i hovedsak knyttet til forsuring av vassdragene. Dette ser ut til å være en fornuftig prioritering fra vannregionens side. Forsuringen har sin bakgrunn i langtransportert forurensning fra Europa. Denne forsuringen vil avta over tid gjennom naturlige prosesser, men kan også avhjelpest ved kalking. Klima- og miljødepartementet bevilger årlig midler til kalking av blant annet laksevassdrag (for 2017 er det foreslått nær 90 millioner kroner), men det er urealistisk å kalke alle de henimot 1900 vannforekomstene (ifølge Vann-nett) til god miljøtilstand på en samfunnsøkonomisk god måte. Tidsutsettelse til 2027 og 2033 (1539 vannforekomster i Agder, ifølge Vann-nett) slik direktivet åpner er en fornuftig og nødvendig tilnærming da den naturlige balansen ikke være gjenopprettet før om flere tiår i mange av disse vannforekomstene.

På vannkraftområdet har Norge ved godkjenningen sluttet seg til en oppnåelse av alle miljømålene innen 2033. Bruken av tidsutsettelse ligger derfor innenfor de rammer som direktiv og forskrift åpner for, og er ikke i motstrid med det som tidligere er beskrevet overfor ESA jf. spørsmål nr. v).

At den samme begrunnelsen for unntak er brukt for mange vannforekomster, betyr ikke at begrunnelsen er mindre god. Begrunnelse for bruk av tidsutsettelse er beskrevet i godkjenningen og måloppnåelsen er individuelt tilpasset den enkelte vannforekomst. Kravet til begrunnelse og konkret vurdering i direktivet er derfor oppfylt, jf. spørsmål nr. vi).

I de nasjonale føringene fra departementene i 2014 står det: "*For bekkeinntak (...) vil det som hovedregel ikke vil være aktuelt å pålegge minstevannføring*". Dette er fordi den samlede miljøverdien som kan oppnås ved vannpåslipp i hovedelven generelt er større enn vannpåslipp for bekker, og vannpåslipp skal prioriteres for vannforekomster der det vil gi størst samfunnsnytte. Ofte er det også hensyn som landskap og friluftsliv som motiverer vannpåslipp fra bekkeinntak. Disse hensynene strekker seg ut over det vanddirektivet omfatter. Det finnes eksempler på bekkeinntak i oversikten over godkjente miljømål. For disse er det godtgjort god kost/nytte. Disse er hentet fra direktoratens rapport (rapport 49/2013). Hvis plandokumentene hadde gitt tilleggsopplysninger om stor miljøgevinst og moderat krafttap, kunne det vært aktuelt å ta inn ytterligere bekkeinntak i vedlegg 2. Det ble ikke funnet tilleggsopplysninger som tilsa dette i godkjenningen, men dette vil eventuelt bli vurdert ved rullering av planene i lys av ny kunnskap.

For miljømålene for reguleringsmagasiner har departementet i godkjenningen lagt til grunn at også her er brukerinteresser, landskap og friluftsliv i regelen de viktigste årsakene til å innføre eventuelle restriksjoner. Det er med andre ord sjelden økologien i vannet alene som tilsier tiltak i reguleringsmagasin. Når det gjelder restriksjoner i magasin vil det være nødvendig å avveie mange ulike hensyn mot hverandre. I tillegg til tap i kraftproduksjon/reguleringsevne og økologi, kan magasinrestriksjoner få konsekvenser for ulike brukerinteresser rundt et magasin og for flomdempingskapasiteten. Departementet kunne ikke finne forslag til restriksjoner i magasiner som var vannøkologisk begrunnet med få konsekvenser for andre interesser. Magasinrestriksjoner vil for øvrig kunne være et viktig tema i en revisjonssak der hele vassdraget skal sees under ett og alle relevante konsekvenser inngå i vurderingen.

På denne bakgrunn mener departementet at det er gode begrunnelser for de miljømål som er satt for bekkeinntak og magasinrestriksjoner, jf spørsmål nr vii).

Nedjustering av ambisjonsnivå sammenlignet med forslaget til plan – svar på spørsmål viii), ix), x)

Samlet sett var det behov for å nedjustere miljømålene ved godkjenningen for å ligge innenfor de nasjonale føringene. Innenfor det nedjusterte ambisjonsnivået har departementet søkt å ta hensyn til regionale prioriteringer, men for enkelte vannforekomster har nasjonale hensyn veiet tyngre.

Som det fremgår av godkjenningsdokumentene og nasjonal føring fra 2014 legges en hydrologisk standardstørrelse, Q₉₅, til grunn for estimering av minstevannføring, jf. om "hvilken minstevannføring som er lagt til grunn" i spørsmål ix). De nasjonale føringene som ble gitt i 2014 baserte seg på direktoratens rapport (rapport 49/2013) og tok utgangspunkt i de femti høyest prioriterte revisjonsvassdragene i denne analysen. Rapporten estimerte mulig samlet produksjonstap ved denne metodikken til 1,1 – 1,7 TWh for vassdragene som kan revideres. Den nasjonale føringen åpnet for en viss regional omprioritering og i tillegg at det i andre vassdrag enn de som kan revideres også kunne bli produksjonstap. Godkjenningen fra juli 2016 ligger innenfor de nasjonale føringene. Om det lar seg gjøre å forbedre miljøtilstanden ved lavere minstevannføring enn Q₉₅, og dermed med bedre kost/nytte, er dette helt i tråd med vanddirektivet, og vil i så fall bidra til at vi reduserer tapet i

fornybarproduksjonen samtidig som vi forbedrer naturmangfoldet. Siden det er usikkerhet knyttet til hvilken minstevannføring som blir aktuell i de enkelte vassdragene (både ved revisjon og andre virkemidler), er det ikke mulig å angi tall for hva som er "akseptabelt krafttap", jf. spørsmål nr. viii).

Miljømålene for denne planperioden skal revideres og om nødvendig oppdateres. På grunnlag av ny kunnskap som tilkommer i etterfølgende plansykluser, vil det være aktuelt å oppdatere forvaltningsplanene med justerte miljømål. Kunnskapsinnhenting i ulike former, blant annet i forbindelse med vilkårsrevisjoner vil gi oppdatert og mer detaljert kunnskap. Denne kunnskapen vil kunne avdekke nye realistiske tiltak som igjen vil kunne påvirke miljømålet for de aktuelle vannforekomstene for planperiodene frem mot 2033.

Miljømålene for sterkt modifiserte vannforekomster skal baseres på effekten av summen av realistiske tiltak. Departementet har ikke hatt mulighet til å etterprøve i hvilken grad vannregionene har utført dette arbeidet basert på all tilgjengelig kunnskap for den enkelte vannforekomst. Organiseringen av planarbeidet forutsatte at denne oppgaven først og fremst skulle være utført på lokalt nivå. Der det viser seg å være mer tilgjengelig kunnskap, vil dette eventuelt inngå i arbeidet med en oppdatering av planene for neste planperiode, jf. spørsmål nr. x).

Angivelse av endringer i vedtakene – kommentar til ønske om en helhetlig oversikt over relevante endringer fra fylkestingsvedtak til nasjonal godkjenningsbrev

Når Vann-Nett er ajourført i henhold til godkjenningen, skal det gjøres et uttrekk av Vann-Nett som viser forskjellen mellom miljømålene slik de lå til grunn for fylkestingenes vedtak, og miljømålene slik de ble endelig fastsatt etter godkjenningen. Miljømål og behov for tiltak var til dels vanskelig for departementet å utlede av de vedtatte planene, blant annet fordi det ikke alltid var samsvar mellom Vann-Nett og planene. De endelige fastsatte miljømålene er klargjort gjennom godkjenningen. Departementet mener derfor at det viktigste må være å vite hvilke miljømål som gjelder og hvor det kan forventes iverksatt tiltak. Dette kommer nå klart fram av vedleggene i godkjenningsbrevene.

Videre behandling av revisjonssakene mv i NVE – svar på spørsmål xi), xii)

At en vannforekomst ikke har fått godkjent et høyere miljømål innebærer ikke at det er utelukket å pålegge miljøforbedrende tiltak også der. Ved en revisjon kan alle vilkår vurderes. Det samme gjelder ved en innkalling av et anlegg uten konsesjon. Også omgjøring og bruk av adgangen til å pålegge tiltak i medhold av standardvilkår kan anvendes uavhengig av om miljømål krever tiltak. Det er likevel naturlig at myndighetene først og fremst prioriterer tiltak for å oppnå målene i vannforvaltningsplanene, med mindre ny og viktig informasjon tilsier at behovet og nytten er minst like stor eller større andre steder. Dette betyr at det ikke er utelukket å vurdere tiltak, slik som minstevannføring, driftsvannføring, magasinrestriksjoner og lignende ved en revisjon eller andre prosesser for å bedre miljøet, selv om disse tiltakene ikke har dannet grunnlag for miljømålet, jf. spørsmål xi) og xii).

Avsluttende kommentarer

Dersom det fortsatt er spørsmål rundt godkjenningen bes LVK ta kontakt med departementet for et møte.

Med hilsen

Lindis Nerbø
avdelingsdirektør

Tor Simon Pedersen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.