

Vannregionmyndigheten i Vannregion 2 Vest-Viken
Fylkesmannen i Buskerud
Postboks 1604
3007 Drammen

:

E-CO Vannkraft as
Postboks 1050 Sentrum
0104 Oslo
ruthsolveig.opsahl@e-co.no
24116539
24116501
Org. nr.: NO 976 894 677 MVA

www.e-co.no

Side: 1 av 13

Dato:03.07.2009

Vår ref.: EA/Odd Øygarden/1053331

Deres ref:

Høringsuttalelse – forvaltningsplan og tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken

1. Innledning

E-CO Vannkraft as ("E-CO") viser til høringsbrev av 15. januar 2009 der det bes om innspill og kommentarer til utkastet til forvaltningsplan og tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken. E-CO er eier/medeier i flere vannkraftverk som ligger i vannområdene som er omfattet av planarbeidet som nå er ute til høring. Dette gjelder først og fremst vannkraftproduksjon i Numedalslågen. Videre har E-CO betydelige eierinteresser i kraftproduksjon i andre deler av vannregionen, fortrinnsvis i Drammensvassdraget.

I forbindelse med gjennomgangen av forvaltningsplan og tiltaksprogram for vannregion Vest-Viken, har E-CO merket seg en del forhold, først og fremst av mer juridisk og generell karakter, som vi ønsker å kommentere. Dette gjelder blant annet forholdet mellom vannforvaltningsforskriften og vannregionmyndighetens kompetanse etter forskriften på den ene siden, og sektormyndighetenes kompetanse og ansvarsområder på den andre. Videre gjelder det vannregionens bruk av revisjon som virkemiddel for å iverksette tiltak for å nå miljømålene. Det gjelder også håndteringen av fastsettelse av miljømål og sterkt modifiserte vannforekomster, samt graden av analyser og utredninger som foreligger i planarbeidet. Endelig gjelder det nødvendigheten av å hensynta behovet for økt produksjon av fornybar energi i Norge i større grad ved fastsettelsen av miljømål og forslag til overordnede tiltak etter vannforvaltningsforskriften, enn det som er gjort så langt i planarbeidet.

Det er for så vidt flere steder i planen tilsynelatende gitt uttrykk for det vi mener er riktige utgangspunkter vedrørende ovennevnte forhold. Imidlertid mener vi plandokumentene dels er av varierende kvalitet og bør utfylles mer vedrørende ovennevnte og enkelte andre forhold for å få presisert utgangspunktene. Videre mener vi en slik presisering er viktig fordi enkelte uttalelser og forutsetninger i plandokumentene ikke synes å være i tråd med disse utgangspunktene. Selv om uttalelsene ikke nødvendigvis er ment å legge feilaktige føringer eller forutsetninger, mener vi det uansett er viktig å få luket ut eventuelle uklare, uheldige eller uriktige forutsetninger og føringer i plandokumentene.

2. Vannforvaltningsforskriften og forholdet til sektormyndighetene

Sektormyndighetenes kompetanse og ansvarsområder er uendret

Vannforvaltningsforskriften medfører ingen endringer i departementene og direktoratenes myndighetsområder. Ved implementering av vanndirektivet og utarbeidelse av vannforvaltningsforskriften har norske myndigheter eksplisitt forutsatt at eksisterende sektorlovgivning skal gjelde som tidligere, og at de relevante sektormyndigheter beholder den kompetanse de er tildelt gjennom lovgivning/forskriftsverk. Vanndirektivet og vannforvaltningsforskriften skal altså utgjøre et tillegg til de eksisterende regler, og er et prosessverktøy som gir regler om utredning mv, men ikke hvilke beslutninger som skal tas. Dette utgangspunktet presiseres blant annet 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." (side 16)

Tilsvarende fremgår dette utgangspunktet også av Utenriksdepartementets og Stortingets behandling av gjennomføringen av vanndirektivet:

"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." (St prp nr 75 (2007-2008) side 8)

"Vannforskriften er ment å gjenspeile direktivets krav og pålegger ikke forpliktelser utover det som følger av direktivet." (St prp nr 75 (2007-2008) side 8)

"Tiltaksplanene som skal utarbeides med utgangspunkt i direktivet, vil bli et viktig prosessverktøy i forbindelse med revisjon av vannkraftkonsesjonene. Dette understrekes i merknadene fra komiteen.(...) For ordens skyld vil jeg som saksordfører understreke at dagens forvaltningskompetanse og vassdragslovgivning ligger fast." (uttalt av saksordfører Line Henriette Holten Hjemdal i Stortingets møte 12. februar 2009 om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om å gjennomføre vanndirektivet)

Det er også enkelte vannregionmyndigheter som tilsynelatende har lagt disse utgangspunktene til grunn, jf for eksempel utkastet til forvaltningsplanen for vannregion Troms side 5:

"Det er egentlig ingen nye elementer eller oppgaver som ligger i direktivet. Det nye i vannforvaltningsforskriften, er at all aktivitet knyttet til vannforvaltning skal utføres på en mer koordinert og helhetlig måte. Likeledes skal arbeidet være målstyrt og kunnskapsbasert."

Hvilken betydning får dette for planarbeidet – kun overordnede tiltak og målsetninger skal foreslås, og det kan ikke legges føringer på sektormyndighetenes beslutninger

Myndighetene har altså forutsatt at vanndirektivet og vannforvaltningsforskriften ikke skal medføre noen endringer i sektormyndighetenes kompetanse, og vannregionmyndigheten må ved utarbeidelsen av forvaltningsplan og tiltaksprogram holde seg innenfor rammene for sin tildelte kompetanse. Denne kompetansen knytter seg til prosesser med å kartlegge, fastsette målsetninger osv. Vannregionmyndighetene kan derfor ikke stille vilkår eller fastsette tiltak om forhold som ligger

inn under sektormyndighetenes kompetanseområde, for eksempel forhold som griper inn i og endrer vilkårene i eksisterende vassdragskonsesjoner. Vannregionmyndigheten kan heller ikke legge føringer for de vurderinger som sektormyndighetene skal foreta i henhold til sektorregelverket, for eksempel om hvorvidt revisjon skal åpnes og hva som eventuelt skal endres ved revisjon.

Disse forholdene er presisert av myndighetene ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med den formelle implementeringen av vanddirektivet i St prp nr 75 (2007–2008):

"Endelig beslutning om gjennomføring av tiltak vil skje i etterkant av vedtatt forvaltningsplan og tas på vanlig måte av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning. Vedtatt forvaltningsplan vil ikke ha et slikt detaljeringsnivå at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak blir vesentlig redusert. Forvaltningsplanen vedtas av fylkestingene og godkjennes av Kongen i statsråd." (side 4)

Det fremgår også av forskriftens § 25 at det er sektormyndighetene som eventuelt må vedta og gjennomføre aktuelle tiltak for å oppnå miljømålene.

Tiltaksprogrammene kan derfor bare inneholde mer overordnede tiltak og målsetninger som foreslås for å oppfylle miljømålene, og systemet etter direktivet og forskriften er at de overordnede tiltakstypene utgjør et innspill – en del av vurderingsgrunnlaget – i forbindelse med fastsettelse av tiltak på sektorområdene. Dette er for øvrig presisert av daværende olje- og energiminister Åslaug Haga:

"Revisjoner av konsesjonsvilkår vil således være et virkemiddel for å vurdere avbøtende tiltak som blir foreslått innenfor vannforskriftens rammer. Avbøtende tiltak for vassdragsreguleringer pålegges av vassdragsmyndighetene med hjemmel i vassdragsreguleringsloven." (skriftlig svar på spørsmål fra Stortingsrepresentant Gitmark av 11. juni 2008)

Plandokumentene er ikke i samsvar med forutsetningen om at sektormyndighetenes kompetanse og ansvarsområder er uendret

E-CO mener innholdet i plandokumentene i varierende grad er uklare, mangelfulle og til tider direkte uriktige i forhold til de rettslige forutsetningene som er redegjort ovenfor om forholdet mellom vannforvaltningsforskriften og sektormyndighetenes kompetanse og ansvarsområder. Vannregionmyndigheten synes i plandokumentene i stor grad å forsøke å gripe inn i sektorlovgivningen og sektormyndighetenes kompetanse ved blant annet å legge føringer på hvilke beslutninger sektormyndighetene vil/må ta.

Som eksempel kan det vises til følgende uttalelser i forvaltningsplanen:

"Forvaltningsplanen er retningsgivende for sektormyndighetens beslutninger i enkeltsaker". (side 9)

"Tiltakene i tiltaksprogrammet er ikke bindende, men forutsetter at de aktuelle myndighetene gjør vedtak ut fra sine respektive regelverk. Av tiltaksprogrammet fremgår det hvilke tiltak som må vedtas, og hvilken myndighet som kan gjøre vedtak". (side 55)

"For å skaffe nødvendige juridiske virkemidler til å få gjennomført [fysiske restaureringstiltak] er det behov for at revisjonsadgangen etter vassdragsreguleringsloven og etter vannressursloven brukes aktivt." (side 60)

Videre kan det vises til tiltaksprogrammet:

"Av tiltaksprogrammet fremgår det hvilke tiltak som må vedtas, og hvilken myndighet som kan gjøre vedtaket." (side 2)

Vannregionmyndigheten synes her å forutsette at revisjon vil gjennomføres og at de foreslåtte tiltakene vil bli pålagt gjennom revisjon, samt legge føringer på hvorvidt og hvor aktivt revisjon skal benyttes. Vannregionmyndighetene legger med andre ord føringer på revisjonsinstituttet og foregriper NVEs/OEDs vurderinger og beslutninger vedrørende revisjon. Som påpekt ovenfor medfører ikke vannforvaltningsforskriften endringer i eksisterende sektorlovgivning eller ansvarsfordelingen mellom sektormyndighetene. Vannregionmyndighetene har ikke kompetanse til å avgjøre hvorvidt revisjon skal åpnes eller hva som skal revideres. Dette beror på hvorvidt det rettslige grunnlaget for å åpne revisjon er tilstede, og hvorvidt det *etter sektormyndighetenes vurdering* er grunnlag for åpne revisjon. Denne vurderingen må gjøres konkret for hver enkelt sak der det fremmes krav om revisjon. Vannregionmyndigheten kan derfor heller ikke legge føringer ved å forutsette noe vedrørende bruken av revisjon, verken i forhold til om sektormyndighetene vil åpne revisjon, hvor aktivt revisjon skal benyttes, eller om de foreslåtte tiltakene vil bli gjennomført ved en eventuell revisjon. Slike føringer hører derfor ikke hjemme i plandokumentene. Det er heller ikke i tråd med vannregionmyndighetens oppgaver etter vannforvaltningsforskriften å uttale seg om eller forutsette noe vedrørende dette.

E-CO mener derfor det er misvisende og kan skape grunnlag for misforståelser når det i forvaltningsplanen legges til grunn at forvaltningsplanen er *"retningsgivende for sektormyndighetens beslutninger i enkeltsaker"*, at revisjon forutsettes brukt *"aktivt"* eller at tiltaksprogrammet *"forutsetter"* at sektormyndighetene treffer vedtak, og at det i tiltaksprogrammet fremheves at sektormyndighetene *"må"* vedta tiltak. Som fremhevet i utkastet til forvaltningsplanen til vannregion Nordland vil planene i første omgang *"kunne gi nyttige innspill til revisjon"* (side 19), men planene kan ikke legge føringer på for eksempel NVEs vurdering av hvorvidt revisjon skal åpnes eller forandre vilkårene for når revisjon skal åpnes, og heller ikke legge føringer på OEDs vurdering av hvilke endringer som skal foretas dersom revisjon åpnes, eller forandre det rettslige grunnlaget for hva som kan endres gjennom revisjon. Forvaltningsplanene utvider først og fremst det faktiske beslutningsgrunnlaget til sektormyndighetene.

E-CO er derfor av den oppfatning at ovennevnte uttalelse om at forvaltningsplanen er *"retningsgivende for sektormyndighetenes beslutning i enkeltsaker"* bør tas ut av planen, og eventuelt erstattes med at planene for eksempel *"bidrar til sektormyndighetenes beslutningsgrunnlag"* eller at forvaltningsplanene er *"retningsgivende for sektormyndighetenes planlegging/virksomhet"*. Som eksempel på en etter vår oppfatning mer riktig formulering kan det vises til forvaltningsplanen for vannregion Vestlandet side 4 der det fremgår at forvaltningsplanen skal *"vera retningsgjevande for kommunal og statleg planlegging og verksemd i vassregionen"*. I det minste må det presiseres hva som legges i *"retningsgivende"*, og denne presiseringen må være i tråd med de rettslige forutsetningene vi har redegjort for ovenfor. Hva gjelder de øvrige

uttalelsene nevnt ovenfor, mener E-CO at disse uttalelsene, og lignende uttalelser, tilsvarende bør fjernes fra plandokumentene, eller i det minste omskrives i tråd med de rettslige forutsetningen redegjort ovenfor.

For øvrig mener E-CO det er viktig at plandokumentene utarbeides i tråd med de rettslige forutsetningene som er redegjort ovenfor, og at plandokumentene også bør presisere disse forutsetningene. Ved å forholde seg til myndighetenes forutsetninger for myndighetsutøvelsen på området blir forvaltningen av vannressursene i området best mulig, og man unngår at det foreslås tiltak som det ikke foreligger noen rettslig adgang til å beslutte eller å gjennomføre.

3. Uregulert/konsesjonsfri vannkraftproduksjon – virkemidler/tiltak

Konsesjonsfri vannkraftproduksjon

Det er i dag en rekke tiltak foretatt i vassdrag, herunder kraftproduksjon, som ikke er konsesjonsbehandlet ettersom tiltakene ble iverksatt før "konsesjonslovene" på vassdragsområdet ble gitt. Disse tiltakene er ikke underlagt noen særlige vilkår for gjennomføringen av tiltaket utover de generelle forbud og påbud mv som følger av lovgivningen. Det eksisterer derfor heller ingen påleggshjemler som ved konsesjonsregulerte tiltak, som kan benyttes som virkemiddel for å endre tiltaket.

Ettersom disse tiltakene ikke er underlagt konsesjoner eksisterer det heller ingen revisjonsadgang. Utgangspunktet er videre at myndighetene ikke kan gripe inn i tiltakshavers eksisterende rettigheter og reguleringer. For reguleringer i vassdrag gjelder det riktignok et unntak i vannressursloven § 66 tredje ledd annet punktum. Bestemmelsen gir adgang til "*i særlig tilfelle*" å kreve at tiltaket må ha konsesjon. Dette er et snevert unntak, som til dags dato i svært liten utstrekning er benyttet av vassdragsmyndighetene (OED/NVE). I følge lovens forarbeider skal innkalling til konsesjonsbehandling etter denne bestemmelsen bare skje når det foreligger sterke miljømessige hensyn, jf Ot prp nr 39 (1998-1999) side 370.

Plandokumentenes håndtering av uregulert/konsesjonsfri vannkraftproduksjon

I forvaltningsplanen er det blant annet fremhevet:

"Det er videre viktig at adgangen til å kalle gamle konsesjonsfrie tiltak inn til konsesjonsbehandling for å få fastsatt vilkår blir brukt aktivt." (side 60)

Det er kun sektormyndighetene (NVE/OED) som har kompetanse til å vurdere og avgjøre hvorvidt innkalling etter vannressursloven § 66 skal benyttes. Dette har vannregionmyndighetene ingen kompetanse eller foranledning til å uttale seg om eller forutsette noe om. Slike uttalelser hører derfor ikke hjemme i plandokumentene etter vannforvaltningsforskriften. E-CO mener derfor føringene om at adgangen etter vannressursloven § 66 må "*brukes aktivt*" må tas ut av forvaltningsplanen.

E-CO mener for øvrig at konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 66 ikke bør skisseres som et mulig virkemiddel/tiltak i forvaltningsplaner eller tiltaksprogram, ettersom mulighetene for at innkalling etter bestemmelsen vil bli anvendt av sektormyndighetene, er svært små. Det skal svært mye til for å benytte adgangen til innkalling etter § 66, og det forhold at man ønsker å bedre

vanntilstanden er ikke uten videre tilstrekkelig til å si at det foreligger sterke miljømessige hensyn. Som utgangspunkt og hovedregel bør miljømål fastsettes og tiltak skisseres ut fra forutsetningen om at innkalling ikke er et tilgjengelig virkemiddel.

4. Regulert vannkraftproduksjon – revisjon som virkemiddel

Utgangspunktet – regulanten er bundet av konsesjonsvilkårene og tiltak må knyttes til disse vilkårene

Konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven eller industrikonsesjonsloven for utnyttelse av vassdrag til kraftproduksjon kan i utgangspunktet ikke endres i konsesjonsperioden. De plikter og rettigheter som regulanten har er fastsatt i konsesjonsvilkårene. Regulanten er strengt bundet opp av disse vilkårene, og dersom regulanten skal pålegges endringer i forbindelse med tiltak i vassdraget må dette være hjemlet i konsesjonsvilkårene. I hvilken grad det kan gis pålegg om endret minstevannføring, terskelbygging, utsetting av fisk mv overfor konsesjonæren, beror derfor i utgangspunktet utelukkende på om det er hjemmel for det i konsesjonsvilkårene.

Sett i forhold til forvaltningsplan og tiltaksprogram er derfor utgangspunktet at virkemidler for å gjennomføre tiltak som innebærer pålegg overfor regulanten må knyttes til gjeldende konsesjonsvilkår.

Revisjon er et mulig fremtidig virkemiddel

Unntaksvis kan konsesjonene underlegges alminnelig *revisjon* etter særlige lovregler om dette i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven. En eventuell revisjon innebærer at konsesjonsmyndighetene gjennomgår konsesjonsvilkårene med tanke på å vurdere om det skal fastsettes endringer i eller suppleringer til disse.

For at revisjon skal være aktuelt må vilkårene for å åpne revisjon være oppfylt. Dette innebærer for det første at tidspunktet for mulig åpning av revisjon må være inntrådt. Videre må representanter for lokale allmenne interesser ha fremsatt og begrunnet krav om revisjon. Dette innebærer blant annet at kravet må være tilstrekkelig dokumentert og underbygget. Endelig må det foreligge et konkret behov som kan avhjelpes ved revisjon. Det er NVE som avgjør hvorvidt revisjon skal åpnes. Ingen av de berørte partene har krav på at revisjon skal foretas, og NVE har ingen plikt til å åpne revisjon, jf blant annet Ot prp nr 50 (1991-1992) side 111:

"Med hensyn til innføring av en generell revisjonsadgang, må det imidlertid presiseres at det ikke innføres en plikt til revisjon. Revisjonen skal foretas dersom det foreligger indikasjoner på at en revisjon er nødvendig".

En konsekvens av at kravene skal begrunnes, er at det er opp til den som krever revisjon å redegjøre for kravene i tilstrekkelig grad til at NVE kan ta stilling til om kravet kan føre frem til en åpning av revisjon.

Revisjon verken kan eller vil derfor bli åpnet alene fordi revisjon er foreslått som virkemiddel i forvaltningsplaner og tiltaksprogram etter vannforvaltningsforskriften. Dersom det i forvaltningsplanen er gjennomført tilstrekkelig utredninger for behovet for revisjon, vil planen

riktignok kunne brukes som faktisk grunnlagsmateriale ved NVEs vurdering av om revisjon skal åpnes, men forvaltningsplanene forplikter på ingen måte NVE til å åpne revisjon.

Nærmere om hva som kan endres ved revisjon – klare begrensninger i hva som kan foreslås av tiltak

Det er kun konsesjonsvilkårene som eventuelt kan endres ved revisjon. Det er ikke adgang til å gripe inn i selve konsesjonen eller i forutsetningene for konsesjonen, for eksempel bestemmelser om HRV og LRV (høyeste og laveste regulerte vannstand):

"Konsesjonen som sådan, det essensielle ved tillatelsen som f.eks. bestemmelser om reguleringshøyder, selve overføringen osv. skal den alminnelige revisjonsadgang ikke omfatte." (Ot prp nr 50 (1991-92) side 47)

Hovedformålet med revisjon er muligheten for å kunne iverksette miljøforbedrende tiltak. Revisjon kan derfor primært finne sted for å bøte på skader og ulemper av *miljømessig karakter* som ikke ble vurdert på konsesjonstidspunktet, eller hvor endring/supplering av vilkårene er nødvendig fordi forholdene har utviklet seg på en annen måte enn man forutsatte da konsesjonen ble gitt. Endrede oppfatninger i samfunnet, herunder nye lovbestemmelser, kan også hensyntas i forbindelse med en revisjon. Revisjon gir dessuten mulighet for en modernisering eller ajourføring av konsesjonsvilkårene, og å oppheve vilkår som har vist seg urimelige/unødvendige eller u hensiktsmessige.

Endringer i konsesjonsvilkårene skal verken hver for seg eller samlet sett være *uforholdsmessig tyngende* for konsesjonæren, og myndighetene er videre restriktive med å gjøre endringer som medfører tap av produksjonsvolum (som for eksempel skjerpene vilkår om vannslipping). Slike vilkår fastsettes kun hvor spesielle hensyn tilsier det, jf for eksempel vedtaket i revisjonen av Vinstra-vassdraget, regjeringens kongelig resolusjon 12. desember 2008 om fastsettelse av endrede vilkår for Glommen og Laagens Brukseierforenings reguleringer i Vinstra-vassdraget ("Vinstra-vedtaket") side 128. Adgangen til å gjøre endringer som vil få økonomisk betydning for konsesjonæren er også begrenset. I det nevnte Vinstra-vedtaket fremgår det at "*økonomiske vilkår primært skal holdes utenfor revisjonsprosessen*", og at det skal "*særlig sterke grunner til før det kan være aktuelt*" å pålegge slike vilkår (side 147 i vedtaket).

5. Hvilke konsekvenser får dette for utformingen av plandokumentene

Generelle rettslige forutsetninger må fremgå klart av plandokumentene

Ut fra forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet kan det synes som vannregionmyndighetene legger til grunn at revisjon garantert vil åpnes når revisjonstidspunktet er inntrådt, og at de foreslåtte tiltakene da vil bli gjennomført ved revisjonen, jf for så vidt våre påpekninger ovenfor i punkt 2. Dette er svært uheldig og direkte uriktig. Slike uklarheter må fjernes, og de riktige rettslige utgangspunktene må klart fremgå av plandokumentene. E-CO mener for det første det er viktig at der revisjon foreslås som virkemiddel for å gjennomføre tiltak, så må det fremgå klart, uten at det åpner for tvil eller misforståelser, hvilken usikkerhet som hefter ved slike foreslåtte tiltak, og ved revisjon som mulig fremtidig virkemiddel. I tillegg må det fremgå klart hvilke rettslige forutsetninger som gjelder for revisjon, herunder hva som eventuelt kan være gjenstand for revisjon, hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at revisjon kan åpnes, og hvilke

sektormyndigheter (NVE/OED) som ene og alene er kompetente til å vurdere om og eventuelt i hvilken utstrekning revisjon skal benyttes. Disse generelle premisene må fremgå både av forvaltningsplan og tiltaksprogram, noe E-CO mener ikke er tilfellet for plandokumentene til vannregion Vest-Viken. Det er derfor viktig at plandokumentene redigeres slik at disse forutsetningene, jf redegjørelsen i punkt 2 til 4, kommer klart frem.

Som et eksempel på plandokumenter som i større grad enn Vest-Viken redegjør for noen av disse forutsetningene, kan det vises til vannregion Nordland, jf for eksempel tiltaksprogrammet til vannregionen på side 82 følgende. Heller ikke vannregion Nordland redegjør for og presiserer samtlige av de rettslige forutsetninger vi mener er nødvendige at fremgår av plandokumentene, men denne vannregionmyndigheten har etter vår oppfatning i hvert fall forsøkt å gi en grundigere redegjørelse for disse forutsetningene enn hva tilfellet er for vannregion Vest-Viken.

Enkelte mer konkrete påpekninger

Relaterer tiltaket seg til gjeldende konsesjonsvilkår eller revisjon og hva er det rettslige grunnlaget for tiltaket:

I tiltaksprogrammet er det så vidt E-CO kan se ikke presisert hvorvidt tiltak som angår vannkraftproduksjon er knyttet til eksisterende konsesjonsvilkår eller til mulig fremtidig revisjon. Det fremgår etter hva vi kan se heller ikke hva som er det rettslige grunnlaget for de foreslåtte tiltakene. Disse forholdene må klart fremgå av tiltaksprogrammet, jf vannforvaltningsforskriften § 25.

Hvem har kompetanse til å gjennomføre/pålegge tiltak:

E-CO vil også påpeke at det er misvisende å benevne regulanten som ansvarlig for tiltaket der tiltaket er avhengig av revisjon, eller der tiltaket er avhengig av pålegg fra sektormyndighet i henhold til konsesjonsvilkårene. Det er sektormyndighetene som har kompetanse til å gi pålegg i henhold til vilkår i konsesjonen, og til å åpne revisjon og eventuelt endre vilkår gjennom revisjon. Det er derfor sektormyndighetene, og ikke regulanten, som har kompetanse til å gjennomføre tiltak i disse tilfellene. Vi mener for øvrig det er uheldig å benevne myndigheten som har kompetanse til å gjennomføre tiltak som "ansvarlig" myndighet. Dette gir inntrykk av at tiltaksprogrammet pålegger myndigheten å gjennomføre tiltak. Noen slik kompetanse har som allerede nevnt vannregionmyndigheten ikke. Det bør derfor heller stå "kompetent myndighet" eller lignende.

Tiltaksprogrammet skal skissere typer av tiltak, ikke konkrete tiltak:

Videre vil E-CO minne om at tiltaksprogrammet i henhold til vannforvaltningsforskriften § 25 skal oppsummere alle relevante tiltak som er fastsatt i eller i medhold av gjeldende lover og forskrifter, og *relevante typer av tiltak* som i tillegg foreslås for å oppfylle miljømålene. Gjennom dette arbeidet danner myndighetene dermed en del av rammene for arbeidet i vannregionene i årene fremover. I tiltaksprogrammet er det imidlertid foreslått helt konkrete tiltak vedrørende for eksempel minstevannføring av typen "Kjerredammen – Kongsjorden. Pålegge minstevannføring 1,5 m³" og "Minstevannføring Rødberg-Nore (3 og 5 m³)" (side 33 i tiltaksprogrammet, tiltak i Numedalslågen). Dette er verken i tråd med det som foreskrives i vannforvaltningsforskriften § 25 om hva tiltaksprogram skal inneholde, eller i tråd vannregionmyndighetens kompetanse. Forslagene er heller ikke i tråd med vannregionmyndighetenes egne forutsetninger, jf at det på side 2 i tiltaksprogrammet fremheves at "[t]iltaksprogrammet gir ingen detaljert plan for tiltak". Hvilket innhold det enkelte konkrete tiltaket eventuelt vil få, er det opp til sektormyndighetene å vurdere.

Forslag til tiltak som er så konkrete som de det er vist til ovenfor hører overhodet ikke hjemme i plandokumentene, og tiltaksforslagene må som et minimum endres slik at de gjøres mer generelle til å angå typer av tiltak.

Plandokumentene må gjenspeile realismen i foreslåtte tiltak – varsomhet med å foreslå tiltak sektormyndighetene er restriktive med å pålegge (for eksempel minstevannføring grunnet produksjonstap):

Det er videre grunn til å påpeke at vannregionmyndighetene, etter E-COs oppfatning, i langt større grad enn hva tilfellet er i plandokumentene, bør være varsomme med å foreslå tiltak ved revisjon som det i utgangspunktet skal mye til for at gjennomføres ved revisjon. Forslag om minstevannføring er nettopp et eksempel på dette. Pålegg om eller endringer i vilkår om minstevannføring innebærer tapt produksjonsvolum for kraftprodusenten. Dette er vilkår som myndighetene i utgangspunktet er svært restriktive med å ilegge regulantene, jf redegjørelsen ovenfor samt punkt 7 og 9. Plandokumentene bør derfor også gjenspeile dette.

6. Miljømålet "godt økologisk potensial"

Vannregionmyndighetene i Vest-Viken har valgt å definere miljømålet for sterkt modifiserte vannforekomster ("SMVF"), "godt økologisk potensial" ("GØP") på følgende måte:

"Godt økologisk potensial er det man kan oppnå når alle avbøtende tiltak har blitt gjort uten at det har gått ut over årsaken til at vannforekomsten er sterkt modifisert."
(forvaltningsplanen side 49)

GØP er altså definert ut fra hvilke virkemidler og tiltak som er tilgjengelige. Hva gjelder bruk av revisjon som virkemiddel for å fastsette miljømålet GØP, er vi av den oppfatning at fastsettelsen av dette miljømålet bør utsettes til mulig revisjon er avklart. Dette fordi definisjonen av GØP er basert på hvilke avbøtende tiltak som kan gjennomføres. Revisjon er et mulig, men usikkert virkemiddel i forhold til om det vil bli benyttet og hva som blir utfallet om det benyttes. Enda mer usikkert er det dermed om hvilke tiltak som eventuelt vil bli gjennomført dersom revisjon skulle bli åpnet. Revisjon og tiltak som forutsetter revisjon, bør derfor ikke inngå som del av fastsettelsen av miljømålet GØP før revisjon er avklart. Enten må fastsettelsen av miljømålet GØP derfor utsettes, ellers så må miljømålet fastsettes uten å ta i betraktning revisjon. Vi bemerker i denne forbindelse også at det i forvaltningsplanen side 50 vises til at dersom konsesjonsvilkår ikke kan revideres før i senere planperioder, så blir "tiltaket utsatt". E-CO er usikre på vannregionmyndighetene mener her, og ber derfor om at vannregionmyndigheten klargjør dette. I denne forbindelse minner vi om at vannregionmyndigheten ikke kan utsette tiltak som gjennomføres av sektormyndighetene, like lite som vannregionmyndigheten kan pålegge slike tiltak. Dette er derfor noe vannregionmyndigheten ikke har kompetanse til å uttale seg om.

Videre er det grunn til å fremheve at, så vidt E-CO kan forstå, er definisjonen av GØP ikke avklart ennå. Ettersom det rår stor usikkerhet med hensyn til hva som egentlig skal være kriteriene for å fastsette det nærmere innholdet i miljømålet GØP, bør fastsettelsen av miljømålet også av denne grunn utsettes inntil det forligger klarere retningslinjer for hvordan GØP skal fastsettes. Vi nevner i denne forbindelse at så vidt vi er kjent med er en nokså tilsvarende løsning valgt for eksempel i Sverige, der fastsettelsen av miljømål for SMVF etter det vi kan forstå er utsatt til 2021.

Endelig vil vi bemerke at det synes som det er noe uklar/forvirrende begrepsbruk i plandokumentene blant annet i forhold til GØP. For eksempel fremgår det av forvaltningsplanen side 50 at et "langiktig miljømål" er at GØP "blir lik det maksimale økologiske potensialet". Vi er usikre på hva som ligger i "langiktig miljømål" og hvordan dette og "det maksimale økologiske potensialet" forholder seg til fastsettelsen av miljømålet GØP i plandokumentene. Det bes derfor om at vannregionmyndigheten klargjør begrepsbruken, særlig i forhold de begreper og miljømål mv som oppstilles i vannforvaltningsforskriften.

7. Karakterisering av vannkraftregulerte vannforekomster som SMVF

Vannforvaltningsforskriften åpner eksplisitt for at vannforekomster med kraftproduksjon kan karakteriseres som *sterkt modifiserte* ("SMVF"), jf vannforvaltningsforskriften § 5 annet ledd bokstav c.

Karakterisering av vannforekomster med kraftproduksjon som SMVF representerer en hensiktsmessig måte å følge opp sentrale norske og europeiske myndigheters forutsetninger om å opprettholde fornybar kraftproduksjon og øke andelen elektrisitet som stammer fra fornybar energi, jf også punkt 9 nedenfor. Disse forutsetningene er kommet til uttrykk ved flere anledninger, og vi viser blant annet til myndighetenes uttalelser i forbindelse med innføring av revisjonsreglene:

"Samtidig er det viktig å søke etter muligheter for å øke eller opprettholde produksjonen i vassdrag som allerede er regulert." (Innst S nr 263 (2000-01) side 4)

"Ved handsaming av både revisjon og fornying av reguleringskonsesjonar vil ein leggja stor vekt på å halde oppe det eksisterande produksjonsgrunnlaget for vasskraftproduksjonen." (St meld nr 37 (2000-01) side 4)

Forutsetningene om opprettholdelse av fornybar produksjonskapasitet er også senere presisert blant annet gjennom det såkalte klimaforliket i Stortinget i januar 2008 og gjennom EUs målsetning om blant annet 20 % fornybar energi og 20 % reduksjon i klimagassutslipp innen 2020. I vannregion Vest-Viken er det vannforekomster som ikke har oppnådd "god tilstand" blant annet på grunn av vannkraftutbygging, men som ikke er blitt karakterisert som SMVF. Vi mener alle vannforekomster der tilstanden på grunn av fysiske inngrep av samfunnsmessig betydning ikke kan tilfredsstille kravene i forskriften § 4 – det vil si der tilstanden er dårligere enn "god" – bør karakteriseres som SMVF, særlig ut fra den store, og økende, samfunnsmessige betydning fornybar energiproduksjon har, jf redegjørelsen ovenfor. Vi ber derfor om at vannregionmyndighetene karakteriserer de vannforekomstene som er nevnt ovenfor som SMVF.

Dersom det mangler kost/nytte vurderinger bør det i tillegg sies:

Vi viser også til at det verken i forvaltningsplanen eller tiltaksprogrammet fremgår at det er foretatt grundige vurderinger av nytten av å gjennomføre tiltak for å oppnå "god tilstand" i de nevnte vassdragene holdt opp mot kostnadene disse tiltakene vil innebære isolert sett og for vannkraftproduksjonen, jf også punkt 8 nedenfor. Også dette tilsier at vannforekomstene karakteriseres som SMVF. Hvis ikke må eventuelt vurderingen av om vannforekomsten er sterkt modifisert, og dermed også fastsettelsen av miljømålet for vannforekomsten, utsettes til det er foretatt grundige kost-/nytteanalyser av tiltakene som må til for å oppnå "god tilstand" i

vannforekomstene holdt opp mot konsekvensene av tiltaket for vannkraftproduksjonen og kostnadene ved selve tiltaket.

8. Manglende utredninger, analyser og kost-/nyttevurderinger mv

Vi mener en viktig del av planarbeidet er å klarlegge hvilke kostnader og hvilken nytte et eventuelt forslag til tiltak har, jf vannforvaltningsforskriften § 25. Imidlertid synes det i liten grad å være foretatt tilstrekkelige kost-/nyttevurderinger i plandokumentene, for eksempel i forhold til forslag til tiltak som minstevannføring. Generelt synes planarbeidet å være mangelfullt i forhold til fullstendige økonomiske analyser.

Det synes videre som forslag til tiltak i sterkt modifiserte vannforekomster er lite knyttet til analysen av miljømålet GØP.

Ovennevnte fremheves også av vannregionmyndighetene selv blant annet på side 2 i tiltaksprogrammet:

"Tiltaksanalysene fra vannområdene er svært varierende når det gjelder detaljeringsdrag og økonomisk analyse. Det skyldes både tidspress og mangelfulle retningslinjer for å få enhetlige tiltaksanalyser. Det store spriket har gjort det svært utfordrende å sette sammen et helhetlig tiltaksprogram."

Vi mener det derfor er viktig at fastsettelse av miljømål og forslag til tiltak utsettes inntil det foreligger tilstrekkelige analyser både av tilstanden i vannforekomstene og av kostnader og nytte ved forskjellige mulige tiltak mv. Først når slike analyser og utredninger foreligger er det grunnlag for å vurdere om en type tiltak skal foreslås som mulig/aktuell, og først da er det grunnlag for å fastsette miljømål for SMVF.

9. Hvordan skal Norge nå målet om økt produksjon av fornybar energi

Norge må ha en forvaltning av vannressursene som gjør at vi kan nå de krav som stilles nasjonalt og internasjonalt til økt produksjon av fornybar energi, jf blant annet det såkalte klimaforliket i Stortinget i januar 2008 og EUs målsetning om blant annet 20 % fornybar energi og 20 % reduksjon i klimagassutslipp innen 2020 (fornybarhetsdirektivet). Myndighetene har også gjentatte ganger fremhevet hensynet til opprettholdelse av produksjonsvolum som svært sentralt. Dette ble blant annet presisert i Vinstra-vedtaket (side 128), jf ovenfor. Vi viser også til redegjørelsen ovenfor i punkt 6, og gjentar for ordens skyld også utdraget fra St meld nr 37 (2000-2001) om vasskrafta og kraftbalansen, side 4:

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

Det er derfor helt nødvendig at vannforekomster som brukes til vannkraftproduksjon blir karakterisert som sterkt modifiserte vannforekomster etter vannforvaltningsforskriften. Videre er det viktig at hensynet til å opprettholde de nasjonale vannkraftproduksjonsvolumet i kraftbransjen tillegges nødvendig vekt ved vurderingen av hvilke tiltak som eventuelt skal foreslås i

plandokumentene, og i forhold til hvilket miljømål som skal settes for slike vannforekomster. Det bør derfor, som nevnt ovenfor, utvises varsomhet med å foreslå tiltak som medfører tap av produksjonsvolum, for eksempel krav om (endringer i) minstevannføring. Hvis ikke vil de målsettinger 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 et redusert produksjonsvolum. Det er derfor viktig at planarbeidet i større grad enn hva så langt er tilfellet hensyntar behovet for økt produksjon ved fastsettelsen av mål og forslag til tiltak, og at hensynet fremheves eksplisitt i plandokumentene. Miljøkravene må med andre ord settes i et større perspektiv enn kun kvaliteten på vanntilstanden. Miljømål og tiltak etter vannforvaltningsforskriften må tilpasses miljømålet og kravet om økt produksjon av fornybar energi i Norge.

10. Oppsummering – avsluttende kommentarer

Et hovedinntrykk E-CO sitter igjen med etter å ha gjennomgått forvaltningsplan og tiltaksprogram for vannregionen Vest-Viken, er at plandokumentene er av varierende kvalitet og omfang. Dette gjelder for det første i hvilken grad vannregionmyndigheten har holdt seg innenfor sin kompetanse og de forutsetninger som ligger i vannforvaltningsforskriften i forhold til sektormyndighetenes kompetanse og ansvarsområder, og i forhold til angivelse av revisjon som virkemiddel. Både forvaltningsplanen og tiltaksprogrammet går tidvis utover sine rammer i forhold til de rettslige forutsetninger som gjelder for planarbeidet. Det er også flere mangler ved plandokumentene i forhold til hva som skal angis og opplyses om, for eksempel i forhold til foreslåtte typer av tiltak og virkemiddel. Videre bærer planarbeidet preg av å mangle grundige og tilstrekkelig analyser, herunder kost-/nyttevurderinger av foreslåtte tiltak. Det er i tillegg variasjon i planen vedrørende definisjoner og begrepsbruk, og til tider uklart hva som egentlig legges til grunn, forutsettes eller foreslås i plandokumentene. Kriteriene for fastsettelsen av miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster, *"godt økologisk potensial"*, synes heller ikke avklart.

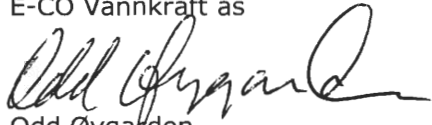
Alt i alt bærer planarbeidet til denne første planperioden preg av å være et prøveprosjekt. Det er derfor viktig at vannregionmyndigheten er forsiktig og lydhør i forhold til hvordan plan og tiltaksprogram skal og bør utformes mv, og at de riktige forutsetninger og hensyn tas inn i plandokumentene, jf redegjørelsene ovenfor. Planarbeidet må ikke bli et hastverksarbeid.

Vi har denne høringsuttalelsen kommet med viktige prinsipielle innvendinger til høringsutkastet. Avslutningsvis ønsker vi å presisere at E-CO er positiv til miljøforbedrende tiltak i vassdragene vi forvalter. Et eksempel på utbedrende tiltak E-CO gjennomfører på frivillig basis finnes i Hemsil i Hallingdal. Der har E-CO bygget terskler, gravd ut kulper og konsentrert vannstrømmen i elva, og det skal etableres et opplegg for frivillig slipping av vann fra Eikrebekkdammen. Tiltakene som gjennomføres tar sikte på å bedre oppvekst- og levevilkårene for fisk i perioder med liten vannføring. Den frivillige minstevassføringen vil gi økosystemene i elva en vanntilførsel som vil redusere bunnfrysing og gi kulpene i vassdraget tilgang på friskt vann. Tiltakene er basert på planer etter detaljerte befaringer i elveleiet og lokale tilpasninger og er gjennomført i dialog med grunneiere, myndigheter (fylkesmannen, NVE, kommunen), fiskeforening og konsulent.

Det er viktig at miljømål og forslag til tiltak mv for vannforekomster med vannkraftproduksjon vurderes i et bredere miljøperspektiv, særlig i forhold til de krav som stilles nasjonalt og internasjonalt til økt produksjon av fornybar energi. Dersom miljømål og tiltak som foreslås vil innebære at produksjonsvolumet i kraftverkene reduseres, vil det oppstå nye miljømessige problemer i forhold til hva som skal erstatte denne fornybare energien.

Med vennlig hilsen

E-CO Vannkraft as



Odd Øygarden

Administrerende direktør



Per-Arne Torbjørnsdal

Direktør for informasjon og samfunnskontakt

Kopi: Oslo kommune
Stortingsbenken for Oslo
Energibedriftenes landsforening