

Vannregion Hordaland
Hordaland fylkeskommune
Postboks 7900
5020 Bergen

Deres ref.:
Vår ref.: 11466864

Dato: 19.12.2014

HØRINGSUTTALELSE TIL REGIONAL PLAN FOR VANNREGION HORDALAND

Vi viser til vannforvaltningsplan for Hordaland som ble sendt på høring 1. juli med frist for innspill til 31. desember. I dette brevet gjør vi rede for BKKs høringsinnspill.

BKK er Norges femte største produsent av vannkraft med en samlet produksjon på 6,7 TWh, og vi har aktivitet i alle vannområdene som planen omfatter, med unntak av Sunnhordland.

Våre viktigste innspill til planutkastet er:

- **Planen er ensidig og mangler helhet.** Ifølge Vannforskriften skal forvaltningsplanen sikre både helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Vi opplever at planen for Hordaland legger ensidig vekt på å beskytte lokalt vannmiljø. Klima- og miljøutfordringene har etter vårt syn ikke fått en helhetlig tilnærming, og samfunnsnyttene ved bærekraftig bruk av vannressursene er lite vektlagt. Her tenker vi blant annet på vannkraftens betydning for klima, forsyningssikkerhet, verdiskaping og flomdemping, og ikke minst den fleksibiliteten som regulerbar vannkraft gir for å balansere forbruk og produksjon.
- **Planen er i konflikt med den politiske satsingen på fornybar energi,** slik vi ser det. Planen gjør det vanskeligere å oppnå politisk vedtatte mål om mer fornybar energi i Norge. Vi risikerer å tape mye regulert kraft, som har en langt større verdi enn uregulert kraft som det bygges mye av i dag. Dersom vi reduserer den eksisterende produksjonen av fornybar energi, må dette kompenseres med nye utbygginger og dermed nye naturinngrep. I verste fall kan forvaltningsplanen resultere i 350 GWh tapt produksjon årlig bare for BKK, kun fire av våre kraftverk har en større produksjon. For å dekke inn den tapte produksjonen om vinteren, må det eksempelvis bygges 85 nye småkraftverk.
- **Det mangler kost/nytte-analyser av mål og tiltak,** noe som ikke er i tråd med føringene fra nasjonale myndigheter. Vi vet derfor ikke hvilke samfunnsmessige konsekvenser det vil ha dersom planen vedtas. Dermed blir det heller ikke mulig å prioritere tiltak med god nytte for samfunnet. Når det ikke er gjort kost/nytte-vurderinger, må konsekvensen bli at vassdrag med vannkraftproduksjon bare kan ha miljømålet «Godt økologisk potensial» (GØP) eller «Mindre strenge miljømål» (MSM).

Det legges opp til at kost/nytte-analyser kan gjennomføres på et senere stadium, kanskje etter at planen er vedtatt. Det fratar andre aktører muligheten til å kommentere kost/nytte-vurderingene. Dette er en uheldig prosess, og etter vårt syn er det i strid med retningslinjene fra myndighetene.

- **Myndighetenes retningslinjer er i liten grad lagt til grunn** for å utforme mål og tiltak i vassdrag med produksjon av vannkraft, noe Vannregionmyndigheten selv skriver i planen. Det svekker tilliten til at mål og tiltak i planen er de beste for samfunnet totalt sett.

Disse innvendningene er særlig kritiske når vi vet at Norge er forpliktet overfor EU til å oppfylle målene i planen. Ifølge Vannforskriften skal forvaltningsplanen vedtas som en regional plan etter Plan- og bygningsloven. Det innebærer at den skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegg av virksomhet i regionen.

Planen er med andre ord forpliktende for fremtidig politikk. Det er første gang slike forvaltningsplaner utarbeides, og et mangelfullt kunnskapsgrunnlag tilsier at planen må bli mindre omfattende. Det må ikke foreslås tiltak med negative følger for produksjon av vannkraft, uten at det underbygges med kost/nyttevurderinger av hva som er best for samfunnet totalt sett.

Miljømål og tiltaksprogram

BKK er positiv til arbeidet med å bedre miljøtilstanden i vassdragene. Forutsetningen er at arbeidet må bygge på kunnskap og kost/nyttevurderinger, slik at vi har et godt grunnlag for å velge tiltak som har størst nytte for samfunnet. Vi opplever at forvaltningsplanen for Hordaland i liten grad har lagt dette til grunn.

Vannforskriften har en egen kategori av vannforekomster som kalles sterkt modifiserte. Disse vannforekomstene har blitt betydelig fysisk endret for å ivareta samfunnsnyttige formål som kraftproduksjon og landbruk. Her har myndighetene presisert at planen ikke skal ramse opp alle tenkelige tiltak, men prioritere tiltakene etter hva som er samfunnsnyttig og realistisk å gjennomføre. Vi kan ikke se at planen for Hordaland har gjort en slik prioritering av tiltakene.

Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet skriver i et felles brev til vannregionene (datert 24.01.14) at for sterkt modifiserte vannforekomster skal miljømålet «Godt økologisk potensial» (GØP) fastsettes med utgangspunkt i realistiske miljøtiltak. Det vil si tiltak som har en positiv kost/nytteeffekt etter en helhetlig og realistisk vurdering, der også hensynet til kraftproduksjon er tillagt nødvendig vekt. Departementene understreker at Vannforskriften åpner opp for at dagens tilstand kan defineres som GØP.

I utkastet til vannforvaltningsplanen for Hordaland står det at de nasjonale føringene for å fastsette miljømål og tiltak i sterkt modifiserte vannforekomster ikke har blitt brukt i særlig grad i denne planperioden. Dette reiser vesentlig tvil om hvorvidt det er satt riktige miljømål og tiltak, for eksempel når det gjelder minstevannsføring i vassdrag som er karakterisert som sterkt modifiserte.

En kost/nyttevurdering i samsvar med Vannforskriften og de nasjonale føringene forutsetter kunnskap om både positiv miljøvirkning og negative konsekvenser et tiltak vil føre med seg, blant annet redusert produksjon av vannkraft. Disse forholdene må vurderes, og bare tiltak med større fordeler enn ulemper bør gjennomføres.

I høringsutkastet for Hordaland kan vi ikke se at det foreligger reelle analyser som gir grunnlag for å prioritere realistiske tiltak. Da er det heller ikke grunnlag for å foreslå tiltak. I slike tilfeller må miljømålet fastsettes til GØP, som ofte vil tilsvare dagens tilstand, eller «Mindre strenge miljømål» (MSM).

Manglende medvirkning

Intensjonen om bred involvering og deltakelse i planprosessen har etter BKKs syn ikke blitt etterlevd i praksis. Vannregionmyndighetene og prosjektlederne i vannområdene har riktignok vært lett tilgjengelig, og vannregionen arrangerte også et bra høringsseminar med vannkraft som tema i høst. Likevel har vi opplevd lite reell involvering i sentrale problemstillinger som berører konsekvenser for vannkraft. Det er heller ikke etablert en referansegruppe for planarbeidet slik Vannforskriften og planprogrammet skisserer:

«I § 22 er det slått fast at Representantar for berørte rettshavarar og private og allmenne brukarinteresser skal vere nært knytt til vassregionutvalet gjennom ei referansegruppe» (hentet fra planprogrammet)

Et høyt detaljeringsnivå og uoversiktlige planer har gjort det vanskelig for allmenheten å ta del i arbeidet. Det er vanskelig å spore hvem som har foreslått tiltak, og det mangler begrunnelse og referanse for satt miljøtilstand og tiltak. BKK har tidligere kommet med innspill til karakterisering, miljømål, faktagrunnlag og oversikt over utførte tiltak. I planen er det vanskelig å se om disse innspillene er tatt hensyn til.

Målkonflikter og manglende oppfølging av nasjonale føringer

Planen bør i større grad adressere målkonflikter som er forbundet med foreslåtte tiltak, dette for å få frem at mål og tiltak må balansere ulike hensyn og samfunnsinteresser.

I planen settes det frem en generell oppfordring om revisjon av ti vassdrag med krav om minstevannføring og/eller magasinrestriksjoner (s 42). Fire av disse vassdragene har NVE kategorisert som 1.2 vassdrag (rapport 49:2013) der det på overordnet nivå er vurdert at verdien av krafttapet overgår miljøgevinsten av vannslipp. Forslag om minstevannføring og magasinrestriksjoner i 1.2 vassdrag er i utgangspunktet ikke i samsvar med de nasjonale føringene gitt av KLD og OED 24. januar. 2014. Vi kan ikke se at planen bringer frem forhold utover det som allerede er vurdert i NVEs rapport 49:2013.

Når en på regionalt hold velger å se bort fra nasjonale føringer, bør dette informeres tydelig om i planen.

Kommentarer til spesifikke deler av planen

I tillegg til de mer generelle kommentarene i første del av høringssvaret ønsker vi å knytte noen kommentarer til spesifikke deler av planen og planarbeidet. I et vedlegg til høringsuttalelsen gir vi i tillegg en kommentar til konkrete vannforekomster der vi har aktivitet.

Matrevassdraget, prioritert 1.1 vassdrag

Slik BKK ser det må to vilkår oppfylles for at det skal være anledning til fremme forslag om vilkårsrevisjon i vannforvaltningsplanen: Det må være identifisert realistiske tiltak med god samfunnsnytte, og disse tiltakene må være av en art som krever vilkårsrevisjon for å kunne bli gjennomført.

Matrevassdraget er et av vassdragene som er prioritert i kategori 1.1 i NVEs rapport 49/2013. Prioriteringen er etter vår oppfatning preget av tiltak rettet mot friluftsliv. BKK innfrir i stor grad forslagene som fremmes om minstevannføring på anadrom strekning nedstrøms Hommelfoss kraftverk, slik dette driftes i dag. BKK har i tillegg rutiner for gradvis nedkjøring av dette kraftverket, slik at fisken skal få tid til å trekke ut på dypere vann.

Vannforvaltningsplanen foreslår bare biotoptiltak i Matrevassdraget. Dette er en type tiltak som ikke krever revisjon, og da er det heller ikke grunnlag for å be om vilkårsrevisjon for å innføre minstevannføring og/eller magasinrestriksjoner i Matrevassdraget, slik som er beskrevet på s. 42 i forvaltningsplanen.

Vanndirektivet og andre hensyn som vurderes i en revisjonsprosess

Vannforskriften gir ikke adgang til å sette miljømål på bakgrunn av landskapshensyn, friluftsliv eller andre brukerinteresser som ikke har noe med miljøtilstanden i selve vannforekomsten å gjøre. Slike tiltak som ikke er hjemlet i Vannforskriften, må utgå fra planen. Spesielt i Hardanger vannområde og for Solsævatnet i Ulvik ser vi at det er foreslått magasinrestriksjoner med bakgrunn i friluftsliv og andre tema som ikke skal være en del av vannforvaltningsplanen. Denne type tiltak kan være relevante i andre planprosesser og i konkrete revisjonsprosesser for vannkraftkonsesjoner etter sektorregelverket, men hører ikke hjemme vannforvaltningsplanen.

Ulik praksis for karakterisering av vannforekomster og bruk av miljømål

Karakteriseringen av vannforekomstene skal følge objektive kriterier. Dette er særlig viktig for vannforekomster som er sterkt modifiserte (SMVF). I planen er det ikke mulig å få en total oversikt over hvilke vannforekomster som er karakterisert som SMVF. Presentasjon og opplisting av disse vannforekomstene er ulik i de forskjellige vannområdene. For en del vannforekomster kan det også hende at grunnlaget for karakteriseringen er feil. Dette er vanskelig å kontrollere ut i fra plandokumentene.

Det kan synes som om samme type vannforekomster har fått ulik vurdering avhengig av hvilket vannområde de ligger i. For BKK som vannkraftprodusent er det viktig med forutsigbare rammer og objektive vurderinger av vannforekomster på tvers av vannområdene i Hordaland.

Eksempelvis er bruken av mindre strenge miljømål (MSM) ulik mellom vannområdene. Voss - Osterfjorden bruker MSM på 51 vannforekomster der det presiseres at det ikke skal iverksettes tiltak. I andre vannområder finnes eksempler med MSM, men med forslag om revisjon og krav til minstevannføring i vannforekomsten.

I Hardanger vannområde er flere innsjøer satt til MSM grunnet svært stor påvirkning av regulering (ca. 40 - 90 meter). I vannområde Voss - Osterfjorden er det ikke brukt MSM for noen innsjøer påvirket av regulering selv ved stor regulering. I vannområde Vest er Botnavatnet (24 meter regulering) satt til MSM, mens Svartavatnet (45 meter regulering) er satt opp med miljømål GØP. Det er mulig det er individuelle årsaker til den ulike behandlingen, men det går ikke frem av planen.

Det er også en del sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) som etter vår vurdering har fått feil miljømål utfra karakteriseringen og den faktiske tilstanden i vannforekomsten. Et eksempel er Grøndalselvi i Eksingedalen, over Bergovatnet. Denne strekningen har bare resttilsig, men miljømålet er likevel satt til god økologisk tilstand (GØT 2027) med forslag om problemkartlegging, biotopiltak og revisjon. Vi har registrert flere slike tilfeller, og dette må rettes før endelig plan vedtas. For disse vannforekomstene må miljømålet settes til oppnådd GØP med utgangspunkt i dagens tilstand før kost/nytte-vurdering er gjennomført.

Mangelfull bruk av eksisterende kunnskap

Det er gjort en rekke miljøtiltak i eksisterende reguleringer i samarbeid mellom regulant, forskere, myndigheter og brukerorganisasjoner. Erfaringen vår er at vi får til betydelige forbedringer i vannmiljøet til lav kostnad når kunnskapen er god. Utfordringen nå er at tidsfristene i Vannforskriften og det ensidige fokuset på minstevannføring og magasinrestriksjoner får det til å virke som om intet positivt er skjedd med vannmiljøet i Norge frem til nå, og at minstevannføring er et mål i seg selv.

Vi oppfatter Vannforskriften slik at en viktig del av planarbeidet er å samle eksisterende relevant kunnskap om vannforekomstene for å få et best mulig bilde av miljøtilstanden. I vannforvaltningsplanen og tiltaksanalysen finnes det mange eksempler på manglende bruk av eksisterende studier. I stedet er lokale innspill lagt til grunn, som i planen er gitt karakteristikken «lav pålitelighet».

Ett eksempel er Hjortevatnet i Modalen. Tilstanden er her satt til svært dårlig, basert på lokal kunnskap som vannregionmyndigheten har gitt lav pålitelighet. I dette området er det imidlertid gjort undersøkelser av en del forhold som påvirkes av BKKs vannkraftreguleringer. Dette er presentert i en rapport som BKK har sendt til Fylkesmannen, og her beskrives tilstanden for vannforekomsten som god med tanke på ørretbestanden.

I tiltakstabellen i vannforvaltningsplanen er det foreslått problemkartlegging som tiltak, mens det i Vann-Nett (vann-nett.no er databasen som myndighetene bruker i arbeidet med Vannforskriften) også er ført opp vilkårsrevisjon og vurdering av magasinrestriksjoner. Før en foreslår problemkartlegging, må det vurderes om påvirkning fra vannkraftproduksjonen faktisk er kartlagt i eksisterende undersøkelser. Det kan i mange tilfeller synes som om en del vurderinger er overordnet og sjablongmessig utført, og at dette bidrar til en unødvendig høy bruk av problemkartlegging som tiltak.

I tillegg viser eksempelet Hjortevatnet at det ikke er samsvar mellom det som står i tiltakstabellen i forvaltningsplanen og i Vann-Nett. BKK forutsetter at det er tiltakstabellene i forvaltningsplanen som legges til grunn for høringen.

Avslutning

Vår store bekymring med planutkastet er at den mest verdifulle vannkraften kan bli skuslet bort uten at det gir en miljønytte som står i forhold. Arbeidet med vannforvaltningsplaner er positivt, men prosessen har vært preget av lite reell involvering, og sentral kunnskap mangler. Mange mål og tiltak i planen reflekterer ikke hva som er best for samfunnet totalt sett.

På flere områder følger ikke planen retningslinjene fra nasjonale myndigheter, blant annet mangler det kost/nytte-vurderinger av mål og tiltak. Dersom kost/nytte-vurderinger gjennomføres på et senere stadium, må planen sendes ut på ny høring, slik at vi får anledning til å kommentere nye momenter.

Vi har en klar anbefaling for denne første planperioden: Gjør planen mindre omfattende, og ta bort tiltak som reduserer vannkraftproduksjonen, dersom dette ikke bygger på en god kost/nytte-vurdering av hva som er best for samfunnet totalt sett. Den generelle oppfordringen i planen til å revidere en rekke konsesjoner med krav om minstevannsføring/magasinrestriksjoner, må også tas ut.

BKK er i dag aktivt engasjert og bruker store ressurser på miljøtiltak i de regulerte vassdragene. Vi ser frem til en god dialog videre med vannregionmyndigheten, forskningsmiljø og andre om hvordan forvaltningsplanen kan baseres på faglige vurderinger som legger til rette for et bedre vannmiljø uten at det går ut over bærekraftig bruk. Norges forpliktelser til å oppfylle klimamålene står helt sentralt i dette.

Vennlig hilsen
BKK PRODUKSJON AS



Wenche Teigland
Adm. dir.

Vedlegg: BKKs kommentarer til konkrete vannforekomster der vi har aktivitet

