

Vannregion Hordaland
Hordaland fylkeskommune
Postboks 7900
5020 BERGEN

HØRINGSUTTALELSE TIL UTKAST TIL REGIONAL VANNFORVALTNINGSPLAN

Vi viser til utkastet til vannforvaltningsplan for vannregionen som ble sendt på offentlig høring 1. juli 2014 med frist for innspill 1. januar. Energi Norges høringsinnspill avgis under.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring, herunder vannkraftprodusenter. Energi Norge presenterer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

Energi Norges høringsinnspill må sees i sammenheng med høringsuttalelsene som avgis av de enkelte berørte energiselskapene i vannregionen. Disse vil i større grad gå inn på de konkrete forslagene i enkeltvassdragene enn det som er hensiktsmessig i vårt innspill. Vårt innspill må derfor leses med forbehold om at vi også omtaler enkelte mer prinsipielle forhold som ikke er like relevante for Hordaland.

Våre viktigste kommentarer til planutkastet er:

- Formålet med vannforskriften er å sikre helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Vi kan ikke se at utkastet til plan reflekterer dette, men legger ensidig vekt på lokalt vannmiljø. I beslutningsgrunnlaget har ikke helhetsperspektivet på klima- og miljøutfordringene sammen med forsyningssikkerhet, flomdemping og grønn verdiskaping kommet godt nok frem.
- Energi Norge kan ikke se at det er gjennomført konkrete kost/nytte-analyser i henhold til regelverket og de nasjonale føringene. Konsekvensen av dette er at det ikke er mulig å prioritere tiltak med samfunnsøkonomisk nytte. Miljømålet i vassdrag der det er vannkraftproduksjon må derfor settes til "Godt økologisk potensial" (GØP), tilsvarende dagens tilstand. Noe annet vil innebære at det fastsettes konkrete miljømål på sviktende kunnskapsgrunnlag, som vil bringe Norge bort fra vanddirektivets og vannforskriftens overordnede mål om bærekraftig bruk av vannressursene. Målet om GØP vil kunne endres i neste planperiode dersom ny kunnskap og gjennomføring av kost/nyttevurderinger av tiltak tilsier det.
- Høringsdokumentene fremstår som svært uoversiktlige og i noen vannregioner pågår det endringer av høringsgrunnlaget underveis. Dette er ikke i tråd med kravene til god saksbehandling i forvaltningen.

Utpeking av vannforekomster med vannkraft som "Sterkt modifiserte vannforekomster"

Energi Norge vil innledningsvis understreke at vannforekomster som benyttes til vannkraftproduksjon som den store hovedregel skal utpekes som sterkt modifiserte (SMVF), jf. vannforskriften § 5 bokstav c og nasjonale føringer, med det overordnede miljømålet "Godt økologisk potensial" (GØP) og referanse til dagens miljøtilstand. De enkelte selskapene vil gi innspill til vannforekomster som benyttes til vannkraftproduksjon som bør klassifiseres som SMVF.

Miljømål og tiltaksprogram

Energi Norge er positiv til arbeidet med å bedre miljøtilstanden i norske vassdrag. Forutsetningen må imidlertid være at nytten av konkrete tiltak overstiger kostnadene i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vannkraften er vår sentrale fornybare energikilde med store samfunnsmessige verdier som i de aller fleste tilfeller langt overstiger nytten av lokale miljøforbedringer. I vannforskriften § 1 er denne avveiningen formulert som et mål om "bærekraftig bruk". Spørsmålet blir om nytten av vannmiljøtiltak står i forhold til kostnaden i et bredt samfunnsperspektiv.

Det konkrete miljømålet for den enkelte vannforekomst skal i henhold til de nasjonale føringene (Klima- og miljødepartementets og Olje- og energidepartementets felles brev til vannregionene 24. januar 2014) derfor fastsettes med utgangspunkt i "realistiske miljøtiltak". Dette vil si tiltak som etter en helhetlig og realistisk kost/nytte-vurdering, der også hensynet til kraftproduksjon er vurdert og tillagt nødvendig vekt, fremstår som formålstjenlig (positiv kost/nytte), jf. konkret side 5 i de nasjonale føringene:

"Miljømålene for sterkt modifiserte vannforekomster skal settes individuelt, basert på en vurdering av fordeler og ulemper for samfunnet (kost-/nyttevurderinger). Miljømålet GØP skal settes basert på realistiske tiltak (positiv kost-/nytte)".

Det understrekes dessuten på side 2 at "[v]annforskriften åpner for at dagens tilstand kan defineres som "godt økologisk potensial".

En kost-/nyttevurdering i overensstemmelse med vannforskriften og de nasjonale føringene forutsetter for det første at man har nødvendig kunnskap om så vel positive miljøvirkninger som negative konsekvenser av tiltaket, herunder negative konsekvenser for vannkraft. For det andre må man etter en konkret vurdering av disse forholdene komme frem til at fordelene overstiger ulempene (positiv kost/nytte).

Vi forstår det slik at nytteeffektene av de foreslåtte miljøtiltakene i planutkastet er usikre. Energi Norge mener at denne innsikten må få større oppmerksomhet i høringsdokumentet. Vi kan i denne forbindelse ikke se at det noe sted er gjort forsøk på å analysere nytten av de foreslåtte tiltakene på et mer overordnet nivå som sikrer helhetlig økosystemtilnærming. I denne forbindelse er det avgjørende å se hen til andre påvirkningsfaktorer i økosystemet (samvirkende årsaker). Selve grunntanken bak vannforskriften er en økosystemtilnærming med tverrsektoriell virkemiddelanalyse. Dersom miljøtilstanden er preget av langtransportert forurensning eller lakselus vil det ha liten hensikt å bruke til dels betydelige samfunnsressurser på å øke vannføringen. Videre burde en mer overordnet analyse vurdere nullalternativet (utviklingen uten tiltak) siden miljøtilstanden en rekke steder er i utvikling også uten nye tiltak. Alternative aktuelle tiltak med samme nytte synes heller ikke å være belyst på en god måte. Det er for ensidig fokus på minstevannføring og magasinrestriksjoner når andre tiltak ofte kan være mer aktuelle. Energi Norge støtter forskning og kunnskapsoppbygging for å finne frem vinn-vinn situasjoner der lokalt vannmiljø og fornybar vannkraft kan eksistere side om side, for eksempel gjennom CEDREN.

På kostnadssiden har Energi Norge særlig forsøkt å belyse de klimaverdiene vannkraften har, jf. Vista Analyse sin rapport 2014/20: Verdsetting av norsk vannkraft i et klima- og miljøperspektiv. I de tiltaksprogrammene som er på høring er helhetsperspektivet på klima- og miljøutfordringene sammen med forsyningssikkerhet, flomdemping og grønn verdiskaping ikke kommet godt nok frem. Tvert imot mener Energi Norge at nyttevurderinger for enkeltarter i økosystemet lokalt gis en for stor plass i beslutningsgrunnlaget. Dette gjelder også i rapport 49:2013 Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022 fra Miljødirektoratet og NVE. Selv om de nasjonale føringene fra KLD og OED den 24. januar 2014 presiserer at rapporten "ikke er noen fasit", blir den nå lagt direkte til grunn i noen regioner uten at det påpekes hvilke miljøkvaliteter som skal ivaretas. Våre medlemmer i vannregion Hordaland vil kommentere nærmere de konkrete vassdragene som er prioritert i kategori 1.1 i denne rapporten.

Det fremgår videre av utkastet at vannregionmyndigheten har valgt å legge det lokale arbeidet med tiltaksanalyser til grunn for prioriteringen uten å ta særlig hensyn til de nasjonale føringene i brev av 24. januar 2014 fra OED og KLD. Dette er etter vår oppfatning ikke akseptabelt. Tiltaksprogrammet skal kun omfatte "realistiske tiltak med gode miljøeffekter i forhold til kostnader" og ikke en "opprensning av alle tenkelige tiltak", jf. de nasjonale føringene.

Vi kan derfor samlet sett ikke se at det er gjort reelle analyser som gir grunnlag for prioritering av realistiske tiltak. Dette gjelder både konkrete miljøtiltaksforslag (f.eks. minstevannføring og restriksjoner på driftsvannføringen) og mer forvaltningsmessige tiltaksforslag. Dette vil de enkelte selskapene vurdere konkret i sine innspill. De vil også kommentere spørsmålet om videre "problemkartlegging" som i mange regioner er brukt som tiltak uten nærmere spesifisering.

Energi Norge vil likevel, på generelt grunnlag, understreke at mangelfull kunnskap om de *konkrete* positive miljømessige virkningene og/eller negative konsekvensene (herunder for vannkraft) av et bestemt tiltak, innebærer at det *ikke* er adgang til å foreslå tiltaket i tiltaksprogrammet. Vi minner om at tiltaksprogrammet, som igjen skal ligge til grunn for fastsettelsen av miljømål for den enkelte vannforekomst, skal basere seg på en helhetlig og realistisk kost-/nyttevurdering, der også andre nasjonale samfunnshensyn som vannkraftens positive betydning for blant annet forsyningssikkerhet, flomsikkerhet, verdiskapning og klima må vurderes konkret og tillegges betydelig vekt. Hvis det mangler kunnskap om et eller flere av disse vurderingskriteriene, vil det heller ikke være mulig å foreta den konkrete kost-/nyttevurderingen som både vannforskriften og nasjonale føringar forutsetter. Konsekvensen av dette er at tiltaket ikke kan inngå som en del av tiltaksprogrammet, og heller ikke danne grunnlag for fastsettelsen av miljømål for den aktuelle vannforekomsten. Miljømålet for den aktuelle vannforekomsten må i slike tilfeller settes til "godt økologisk potensial" (GØP), tilsvarende dagens tilstand.

Økt nedbør og tilsig

Det er i revisjonsrapporten fra Miljødirektoratet og NVE og i høringsdokumentene pekt på at det kan forventes økt nedbør i fremtiden som følge av klimaendringene. Dette berøres også i mange forvaltningsplaner.

Vi peker for det første på den faglige vurderingen fra Miljødirektoratet og NVE i rapport 49:2013 Revisjonsrapporten kapittel 6.6 hvor det konkluderes med at "klimafremskrivninger er imidlertid forbundet med stor usikkerhet, og bør derfor i begrenset grad vektlegges". Tilsig vil variere over året og geografisk, og kan slå ulikt ut i ulike regioner. Samtidig kommer andre konsekvenser av klimaendringene til å kunne føre til lavere produksjon og lønnsomhet (mildere vintre og mer flom, økt belastning på nettet). Kunnskapen om hvordan klimaendringene påvirker energisystemet er begrenset. For det andre er ikke-utnyttelse av økt tilsig ikke uten samfunnsøkonomisk kostnad. Det er ikke "gratis" å ikke utnytte økt råvaretilgang i økonomien. Ikke-utnyttelse er forbundet med et velferdstap som eventuelt må verdsettes i en kost/nytte analyse.

Energi Norge minner om at utgangspunktet som ligger til grunn om at tiltaksprogrammet (som igjen skal danne grunnlag for fastsettelsen av miljømålet for den enkelte vannforekomst) bare kan inneholde tiltak som, basert på en konkret kost-/nyttevurdering, fremstår som formålstjenlig for å bedre miljøtilstanden i vassdraget (positiv kost/nytte). Denne vurderingen forutsetter *faktisk* kunnskap om tiltakets positive og negative konsekvenser. Som det fremgår over er det stor usikkerhet knyttet til så vel spørsmålet om i hvilket omfang klimaendringer vil medføre økt nedbør i fremtiden og hvilke fordeler og ulemper dette vil kunne få både for miljø og kraftproduksjon. Denne usikkerheten innebærer etter Energi Norges oppfatning at økt nedbør og tilsig ikke kan inngå som en del av grunnlaget for å avgjøre om et konkret tiltak vil ha positiv kost/nytte eller ikke.

Særlig om forholdet til landskap, friluftsliv og brukerinteresser

Vannplanen skal ha vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene som formål. Planen og det tilhørende tiltaksprogrammet skal være et verktøy i arbeidet for å opprettholde, eventuelt oppnå et best mulig vannmiljø. Tiltak som skal ivareta landskap, friluftsliv og andre brukerinteresser (slik som tilgang til rekreasjonsområder) er ikke egnet til å bidra til å opprettholde eller forbedre miljøet i den enkelte vannforekomst (miljøtilstanden i selve *vannet*), og må derfor utgå. Dette betyr ikke at disse tiltakene ikke

kan være relevante i andre planprosesser lokalt og regionalt eller i konkrete revisjonsprosesser for vannkraftkonsesjoner etter sektorregelverket, men det er ikke adgang til å legge landskapshensyn, friluftsliv og/eller andre brukerinteresser som ikke har noe med miljøtilstanden i selve vannforekomsten å gjøre til grunn for fastsettelse av miljømål etter vannforskriften.

NVEs rolle videre

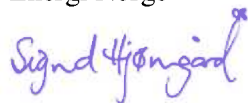
NVEs deltakelse som sektormyndighet, med ansvar for å utrede forslag til tiltak og gi premisser for dette er helt avgjørende. Hittil har NVE på nasjonalt nivå ikke lyktes med å sørge for betryggende realisme i de foreslåtte tiltak og tilhørende miljømål. Vi forutsetter at nasjonale føringer fra OED og KLD tillegges større vekt i fortsettelsen. Det er avgjørende at NVE som nasjonal sektormyndighet og medlem av vannregionutvalget, jf. vannforskriften § 22, gis nødvendig handlingsrom i det videre arbeidet med en innstramning av planutkastet i tråd med de generelle utgangspunktene Energi Norge påpeker ovenfor, før vedtak i fylkeskommunen og påfølgende sentral godkjenning i regjeringen. Vi vil ha en tett dialog med NVE i dette arbeidet, både på regionalt og nasjonalt nivå. NVE må uansett påse at de nødvendige forbehold om senere nasjonale vurderinger tas med videre, jf. også vårt brev til OED om dette, datert 2. april 2014.

Avslutning

Høringsunderlaget i flere regioner fremstår som unødvendig komplekst og til dels i strid med regelverket. Energi Norge peker generelt på at det er utkastet til forvaltningsplan som rettslig sett er høringsdokumentet etter vannforskriften, inkludert en sammenfatning av tiltaksprogrammet, jf. §§ 28 og 26. Videre er vi kjent med at høringsdokumentene i mange regioner er gjenstand for til dels betydelige endringer samtidig som høringen pågår. I Agder innebærer dette en ny høringsprosess i 2015. Energi Norge legger til grunn at også eventuelle endringer i vannplanutkastene i andre regioner vil bli gjenstand for ny høring. Hvis planene blir vesentlig omformet før fylkestingsvedtak i juni 2015 uten ytterligere høring, mener vi at dette vil være i strid med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, blant annet om at berørte parter og andre aktører skal få anledning til å uttale seg før forvaltningen treffer sine beslutninger.

Vi ser frem til videre dialog, både direkte i møter med vannregionmyndigheten og gjennom våre medlemsbedrifter for å sikre at de endelige vannplanene baseres på faglige vurderinger som legger til rette for bedre vannmiljø uten at det går ut over bærekraftig bruk. Oppnåelse av klimamålsettingene står helt sentralt i dette.

Med vennlig hilsen,
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård
Direktør, fornybar energi, klima og miljø



Knut F. Kroepelien
Næringspolitisk/juridisk rådgiver

Kopi: OED, KLD, NVE, Miljødirektoratet, BKK AS, Voss Energi AS, Kvam Kraftverk AS, Hardanger Energi AS, Sunnhordland Kraftlag AS, Haugaland Kraft AS, Småkraft AS, Norsk Grønnkraft AS.