

Vannforvaltningsplaner i Norge – opp som en løve, ned som en skinnfell?

En dokumentanalyse av planprosessen i regulerte vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016

Den nasjonale godkjenning av vannforvaltningsplanene har medført endringer i forslagene for vannkraftpåvirkede vannforekomster i alle regionale planer. Mens andre sektorer som landbruk, akvakultur, avløp eller samferdsel stort sett har fått godkjent vedtatte miljømål foreslått av vannregionene, har nasjonale myndigheter ensidig fastsatt hva som godkjennes som miljømål for vannkraft. Regionale planprosesser har utformet vannforvaltningsplaner som for vannkraft i praksis er underkjent av nasjonale myndigheter. Dersom Norge skal videreutvikle vannforvaltningspraksis med aktiv regional deltakelse, vil det være avgjørende hvordan sektorer og nivåer på en bedre måte utformer lokalt tilpassede, kostnadseffektive løsninger. Analysen av planarbeidet for perioden 2016 – 2021 dokumenterer at den ikke oppfylte sentrale prosessuelle mål. Analysen viser også at EU og ESA har vært klart førende for den nasjonale godkjenningen i vassdrag påvirket av vannkraftproduksjon

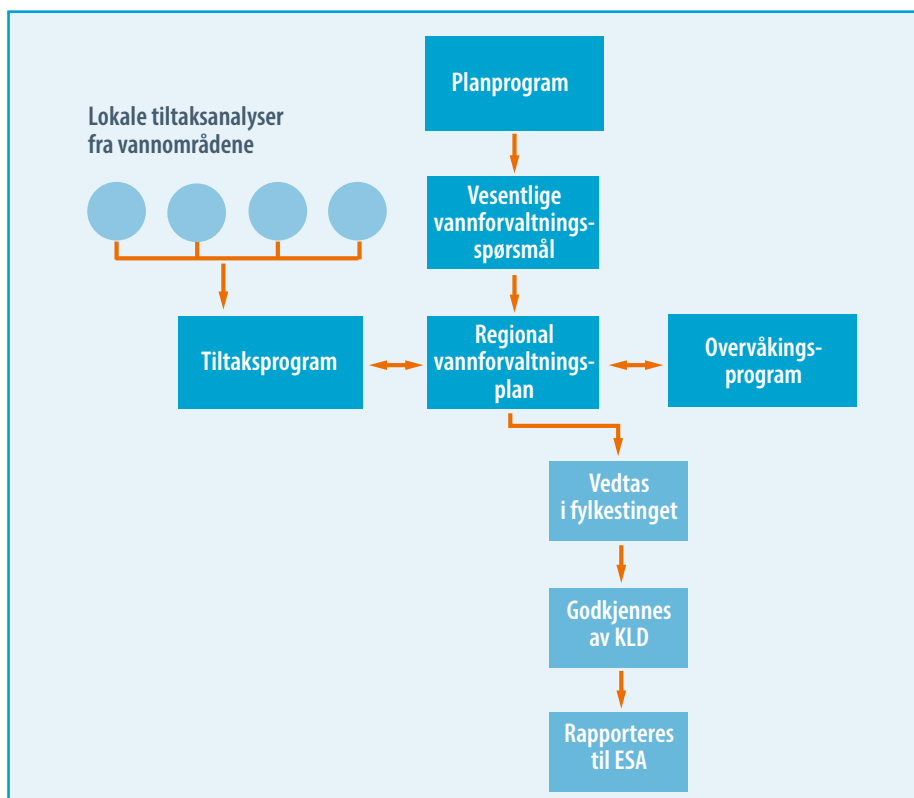


Foto: Hans Petter Fjeldstad

Innledning

I 2009 besluttet Stortinget å innlemme EUs rammedirektiv for vann i norsk regelverk for vannforvaltning. Vanddirektivet er iverksatt gjennom vannforskriften. Formålet er å gi rammer og etablere prosedyrer som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og en bærekraftig bruk av vannforekomstene i Norge. Sentralt i vannforskriften står utvikling og fastsettelse av miljømål gjennom regionale vannforvaltningsplaner. Disse skal godkjennes nasjonalt. Norge har gjennomført en pilotperiode fra 2010 – 2015, men det er først fra 2016 at miljømål er vedtatt og godkjent for alle vannforekomster i Norge. Et omfattende planarbeid med regionale prioriteringer for perioden 2016-2021 er gjennomført i Norge koordinert av de regionale vannmyndighetene. Vannforvaltningsplanene er nå godkjent, og myndighetene forbereder nå en innrapportering til EU, men det råder uenighet om hvordan vanddirektivet skal implementeres. Dette gjelder dels mellom nasjonale og regionale vannmyndigheter, og dels mellom myndighetene og sentrale interessenter. Dette blir spesielt synlig for vannforekomster påvirket av vannkraft. Vannplanarbeidet omfatter mange sektorer og nivåer. Et sentralt spørsmål er om de ressurser som så langt er lagt ned fra de ulike vannregionene og som er forankret i ulike fylkesting med bred partsinvolvement, utnyttes på en god måte i samfunnsplanleggingen både for energi-, miljø- og lokalsamfunnsutvikling.

Figur 1.



Mål og organisering av vannplanarbeidet

Formålet med vannforskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål i alle vannforekomster. Arbeidet forberedes gjennom regionale planer hjemlet i plan og bygningsloven, og disse vedtas av fylkestingene slik det er illustrert i **figur 1**. Norge har 11 vannregionmyndigheter med områder som varierer mye i kompleksitet. Sektormyndighetene har ansvar for å godkjenne tiltak innen egne myndighetsområder. Det betyr at miljømål kan fastsettes gjennom regionale vannforvaltningsplaner, men det er den enkelte sektormyndighet som bestemmer hva som kan realiseres i praksis. Dette er også situasjonen for vassdrag med vannkraft der ansvaret ligger hos energimyndighetene (NVE og OED).

Vannkraft og miljøinteresser i regulerte vassdrag – nye vurderinger

I 2009 ble vanddirektivet innlemmet i norsk regelverk gjennom vannforskriften. Retningslinjene for revisjon av vilkår for vassdragsreguleringer som ble publisert av NVE og Miljødirektoratet i 2012, ga føringer for hvordan ulike verdier i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon kunne behandles. Basert på miljøverdier, realistiske tiltak og krafttap, gjorde direktoratene en overordnet avveining av gevinster og tap ved mulige miljøforbedringer i vassdragene. Gjennomgangen konkluderte med at det er mest aktuelt å gjennomføre miljøtiltak i 50 vassdrag med høy prioritet (benevnt som kat. 1.1). Aktuelle tiltak i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon med mulige konsekvenser er forklart i **tabell 1**.

Tabell 1. Aktuelle tiltak og konsekvenser i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon.

Aktuelle tiltak i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon	Forklaring	Konsekvens for vannkraftproduksjon
Minstevannføring	Forbislipp av vann i elv/bekk forbi dam eller inntak der vannet før ble fraført	Vil normalt medføre krafttap
Driftsvannføring (miljøtilpasset)	Krav til vannføring gjennom kraftstasjon, som tvungen kjøring for å sikre minimumsvannføring nedstrøms, lokke/spyleflommer, og myke overgang mellom ulike vannføringer	Medfører som regel mindre krafttap, men kan påvirke fleksibilitet og kraftverksøkonomi. Avvik fra optimal driftsvannføring kan gi redusert virkningsgrad i kraftverk
Magasinrestriksjon	Begrensninger i tapping fra magasin eller krav til fylling til en gitt vannstand under HRV til fastsatte tidspunkter	Medfører normalt lite krafttap, så lenge flomtap unngås. Kan likevel påvirke forsynings-situasjonen, fleksibilitet og kraftverksøkonomi

Mot nasjonal godkjenning

Vannregionene hadde i sin planlegging i liten grad fanget opp den metodikk som ble anvendt i revisjonsprosjektet. Et felles brev med nasjonale føringer ble derfor sendt til vannregionene fra statssekretærene i KLD og OED. Samtidig ble den såkalte tiltaksmetoden konkretisert i en veileder. Fastsettelse av miljømål skal skje på grunnlag av en vurdering av hvilke avbøtende tiltak som er såkalt realistiske å få gjennomført i hver enkelt vannforekomst. Den samlede økologiske effekten av de realistiske tiltakene skal utgjøre miljømålet Godt Økologisk Potensial - GØP. Våren 2016 presenterte regjeringen den nye Energimeldingen. Her understreker man at vannkraft er ryggraden i energiforsyningen. Regjeringen varslet samtidig en forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår. Stortinget ga også sin enstemmige støtte til regjeringens forslag om å utvikle Samlet plan. Det henvises her til arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner som ifølge Energimeldingen har medført omfattende kartlegging av miljøtilstanden i norske vassdrag. Pilotplaner ble vedtatt i 2010, men dette ble gjenstand for kritikk da mange mente at dette ikke var i tråd med vanddirektivets krav, og klage ble sendt til ESA i 2011. Norske myndigheter fastholder at norsk implementering av vanddirektivet er i tråd med direktivets krav. De mener det også er tilfelle for vannforekomster med vannkraftproduksjon.

Planarbeidet i Agder vannregion

Selv om Agder er klassifisert som en middels kompleks vannregion, har mange aktører vært involvert i planarbeidet. Omfattende prosesser er gjennomført i alle 7 vannområder i regionen. I første høringsrunde for utkast til forvaltningsplan ble det laget en lang liste over vassdrag med kraftanlegg der det måtte vurderes å innføre nye miljøkrav, men det ble påpekt av energimyndighetene at utvelgelsen av disse ikke var begrunnet. I november 2014 vedtok vannregionen at det skulle gjøres en gjennomgang av de generelle prioriteringer som framkom i første planutkast basert på samme systematikk som det nasjonale revisjonsprosjektet. Fordi krafttap medfører kostnader, ble mulighetene for å redusere miljøproble-

mer også gjennom biotop- og fiskevandringstiltak kartlagt. Prioriteringer kan gjøres ut fra mange formål, men Agder vannregion argumenterte for at vassdrag hvor tiltakene vil gi en rask miljøeffekt, ble satt i prioritet 1.1. Med økt vekt på naturmangfold, foreslo planen også miljøtiltak for bedret opp- og nedvandring av fisk samt minstevannføringsløp. Både nasjonalt og regionalt prioriterte tiltak ble inkludert i vedtatt vannforvaltningsplan. Vannregionmyndighet (VRM) økte antall prioriterte saker i forhold til direktoratens forslag, men påpekte samtidig at det også er seks pågående prosjekt der det foregår relevante miljøforbedrende tiltak knyttet til vannkraft.

Godkjenning av vannforvaltningsplanene i 2016

Den nasjonale godkjenning av vannforvaltningsplanene har medført store endringer for vannkraftpåvirkede vannforekomster i alle regionale planer, når vi sammenholder de godkjente planene med forslagene fra regional VRM. Mens andre sektorer som landbruk, akvakultur, avlør eller samferdsel stort sett har fått godkjent vedtatte miljømål foreslått av vannregionene, har nasjonale myndigheter for vannkraft ensidig fastsatt hva som godkjennes som miljømål. Dette skjedde selv om vannregioner som Agder fulgte metodikk i tråd med nasjonale føringer. Totalt antall godkjente miljøtiltak nasjonalt som kan medføre krafttap innen 2033 er 148. Av disse skal 44 som vist i **tabell 2** realiseres i inneværende planperiode – altså innen 2021. Totalt 59 tiltak har fått utsettelse til 2027 og 45 tiltak skal først gjennomføres innen 2033. Myndighetene har i sin godkjenning av forvaltningsplan for Agder registrert 62 vannforekomster som har med vannkraft å gjøre, men kun 17 prosjekt er godkjente. I tråd med revisjonsprosjektets metodikk spilte Agder VRM inn forslag som etter vårt skjønn burde vurderes, men disse er ikke omfattet av den nasjonale godkjenningen. I motsetning til hva som ble spesifisert av Agder, har ikke myndighetene i sin godkjenning konkretisert tiltak for å nå miljømål. Det er heller ikke begrunnet nærmere i møter og korrespondanse i kjølvannet av godkjenningen hvorfor tiltakene ikke er godkjent.

Tabell 2. Oversikt over totalt antall godkjente tiltak som kan medføre krafttap

Vannregion	Totalt antall godkjente tiltak som kan medføre krafttap	Frist innen 2021	Utsettelse 2027	Utsettelse 2033
Agder	17	9	3	5
Hordaland	10	0	7	3
Rogaland	2	0	0	2
Glomma	23	1	19	3
Vest-Viken	35	17	12	6
Møre og Romsdal	12	12	0	0
Sogn og Fjordane	13	0	7	6
Trøndelag	8	0	3	5
Nordland og Jan Mayen	16	0	8	8
Troms	8	5	0	3
Finnmark	4	0	0	4
Totalt	148	44	59	45

Nasjonal godkjenning: et kjempeløft?

I følge veilederen som KLD har utarbeidet, kan regjeringen foreta endringer i regionale planstrategier på grunnlag av hensynet til nasjonale interesser. Før dette eventuelt skjer, skal imidlertid endringene være drøftet med fylkeskommunen. Dette skjedde ikke. Regional planlegging er et felt preget av krevende avveining mellom kryssende sektorinteresser og ulike beslutningsnivåer. Vannregionene er bedt om å kartlegge utfordringer og prioritere tiltak. Regionalt forankrede planprosesser har utformet vannforvaltningsplaner som for vannkraft i praksis er underkjent av nasjonale myndigheter. Dersom Norge skal videreutvikle vannforvaltningspraksis med aktiv regional deltakelse, vil det være avgjørende hvordan sektorer og nivåer i fellesskap utformer lokalt tilpassede og kostnadseffektive løsninger. Analysen av planarbeidet frem mot godkjenningen for perioden 2016 – 2021 dokumenterer at den ikke oppfylte sentrale prosessuelle mål. Vilårsrevisjoner i regulerte vassdrag står sentralt for å bedre miljøtilstanden i mange norske vassdrag. Også her er nytten av god lokal forankring åpenbar. Norsk vannforvaltning trenger bedre avklaring av rollene til ulike planaktører, men også mer politisk samordnede mål dersom aktørene skal lykkes i å trekke i samme retning videre. Analysen viser også at EU og ESA har vært klart førende for den nasjonale godkjenningen i vassdrag påvirket av vannkraftproduksjon. Nasjonale myndigheter ønsker ikke å forplikte seg mer en direktivet krever, mens frivillige organisasjoner har forventninger til at ESA vil gi dem rett i at myndighetene nå ikke går langt nok.

Videre forskning

Vannplanarbeidet i Norge ble etter vårt syn igangsatt med manglende politiske avklaringer – også i håndtering og avveining av miljø- og energipolitiske mål. Dette er drøftet relativt generelt i flere analyser som er henviset til i denne analysen, men foreliggende studie er så langt den eneste som har gått nærmere inn på prosessene i vassdrag med vannkraftproduksjon. For å forstå bedre utfordringene knyttet til planlegging i skjæringspunktet mellom internasjonale forpliktelser, nasjonale prioriteringer og lokale ønsker, er det nyttig å se nærmere på forholdet mellom forvaltning/embetsverk og politikk, og mellom ulike fagperspektiver sine bidrag i disse prosessene, for eksempel jus og planfag. I denne studien er Agder Vannregion brukt som case. Dette burde naturlig nok følges opp med studier av planprosesser knyttet til vassdrag påvirket av vannkraftproduksjon også i andre vannregioner.

Det bør også analyseres hvordan implementering av godkjente miljømål i Norge gjennomføres i praksis. I denne sammenheng er det derfor helt sentralt å se nærmere på gjennomførte og pågående vilårsrevisjoner. Videre er det også interessant å studere hvordan andre land med tilsvarende utfordringer knyttet til vassdrag med vannkraftproduksjon, gjennomfører iverksetting av EUs Vandndirektiv.

Fakta om SusWater-prosjektet

SusWater setter fokus på vannforvaltning i regulerte elver, og vil se på ulike veier mot en mer omforent vannforvaltning som blir akseptert både lokalt og nasjonalt, samtidig som internasjonale forpliktelser blir ivarettatt.

Forskerne vil gjennom prosjektet forsøke å besvare noen konkrete spørsmål:

- Hva er de regulatoriske utfordringene knyttet til styrket vannforvaltning i vassdrag med kraftproduksjon?
- Hvor mye vann er nok for å oppfylle spesifikke miljømål?
- Hvordan kan ulike sosioøkonomiske fordeler og kostnader bedre måles og operasjonaliseres?
- Kan vi formulere et rammeverk for mer helhetlige beslutningsprosesser gjennom multikriterieanalyser?
- Hvordan kan vi skape en bedre og mer dynamisk vannforvaltning i regulerte elver med kraftproduksjon?
- Hvordan kan vi karakterisere hydrologiske og morfologiske endringer i elver med vannkraftproduksjon?

Prosjektperiode 2015 – 2018

SusWater har et budsjett på 17 mill. med finansiering fra EnergiX-programmet i NFR, industri og forvaltning.

Les mer her:

Ruud, A., Aas, Ø. 2017.

Vannforvaltningsplaner i Norge – opp som en løve, ned som en skinnfell?

En dokumentanalyse av planprosessen i regulerte vassdrag som følge av regjeringens godkjenninger i 2016. - NINA Rapport 1351. 57 s.

<http://hdl.handle.net/11250/2452094>

CEDREN SINTEF Energi

Postadresse: Postboks 4761 Torgarden, 7465 Trondheim

besøksadresse: Sem Sælands vei 11, 7034 Trondheim

Telefon: 73 59 72 00

www.cedren.no

Kontakt CEDREN/SusWater

Atle Harby, atle.harby@sintef.no

Audun Ruud, audun.ruud@nina.no

Nettside: <http://www.cedren.no/Prosjekter/SusWater>

