

Peer reviewed article

## Distriktsvenleg, miljøvenleg og klimavenleg? Drivkrefter i utviklinga av småkraft i Hardanger

Hogne Lerøy Sataøen<sup>1</sup>, Ole Andreas Brekke<sup>2,3</sup>, Svein Ivar Angell<sup>4</sup>

<sup>1</sup> School of Humanities, Education and Social Sciences, Örebro University, Sweden: e-mail: [hogne.sataoen@oru.se](mailto:hogne.sataoen@oru.se),

<sup>2</sup> Stein Rokkan Centre for Social Studies, UNI Research, Bergen, Norway

<sup>3</sup> Department of Business Administration, Western Norway University of Applied Sciences, Bergen. e-mail: [Ole.andreas.brekke@hvl.no](mailto:Ole.andreas.brekke@hvl.no)

<sup>4</sup> Department of Archaeology, History, Cultural Studies and Religion, University of Bergen, Bergen. e-mail: [svein.angell@uib.no](mailto:svein.angell@uib.no)

### Ingress:

Utbygginga av småkraftverk skaut fart i perioden etter årtusenskiftet. Dette var resultatet av at eit eigenarta tidsvindaug opna seg i miljø- og energifeltet i Noreg: Småkraft stod med eitt fram både som distriktsvenleg, klimavenleg og miljøvenleg. I Hardanger har denne utbygginga vore særleg merkbar, og artikkelen skildrar utviklinga gjennom analysar av konsesjonsprosessane og den regionale nyheitsålmenta.

**Engelsk tittel:** Climate friendly, friendly to the environment and a catalyst for rural development? Moving forces for small scale hydro power in the Hardanger-region

### Abstract

In Norway, small scale hydro power projects developed rapidly both in scope and volume in the post-millennium period. This was the result of a particular window of time in the environmental and energy field in Norway. In the Hardanger-region this development has been particularly noticeable, and the article describes the development through analyses of the licensing process and the regional general publics. The article asks the following questions: What characterizes the development of the licensing processes? What conflicts and arguments in the public domain characterize this development, and how is this played out against the historical development of natural resource management in the Hardanger-region? The analysis shows that in the early 2000s small scale hydro power projects were framed as both climate-friendly, environmentally benign and a catalyst for rural development. However, these arguments have all become contested in later years.

**Keywords:** Natural resource management, small scale hydropower, public opinion.

### Innleiing

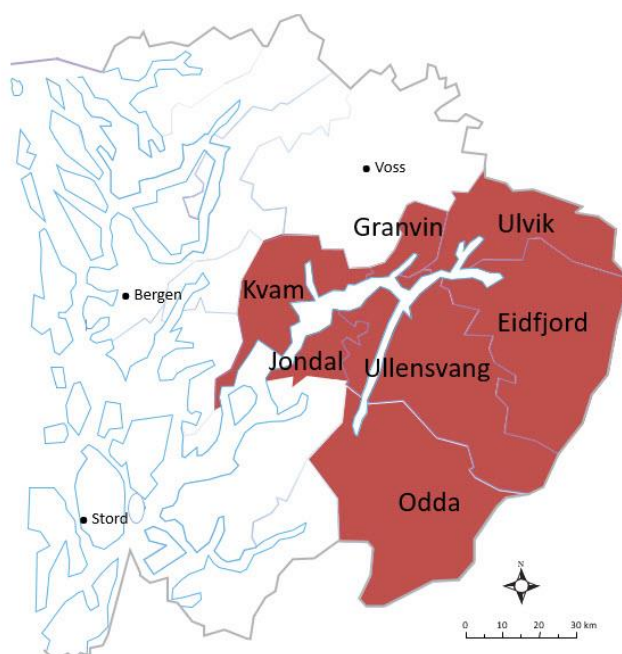
Sidan 2007 har energi- og kraftpolitikk i Hardanger vore synonymt med «Monstermast-saka,» som nådde eit klimaks i 2010. Då hadde det vore strid om sentralnettlinja mellom Sima og Samnanger heilt sidan Statnetts byggemelding i 2005. I 2010 var monstermast-saka den fjerde største mediesaka i Noreg (Ruud, Haug og Lafferty, 2011). Ei av dei mest kjensleladde kontroversane handla om kraftlina skulle strekkast i jorda eller vere synleg i landskapet (Hansen, 2012). I skuggen av striden om monstermastene har det òg skjedd ei anna utvikling som har prega landskapet i Hardanger: Småkraftutbygginga har skote fart. Dette er noko som i mindre grad har vore gjenstand for diskusjon og samfunnsfagleg og historisk analyse. Småkraftutbygginga i Hardanger var resultatet av at eit eigenarta tidsvindaug opna seg i miljø- og energifeltet i Noreg på byrjinga av 2000-talet. Småkraft stod med eitt fram både som

distriktsvenleg, klimavenleg og miljøvenleg. Satsinga på mindre kraftverk under 10 MW, vart innvarsla i nyttårstalen til statsminister Jens Stoltenberg i 2001, der han erklærte at «tiden for nye store vannkraftutbygginger er forbi.» Dette opna for ei storstilt satsing på småkraft, noko som har blitt særleg merkbar i Hardangerkommunane<sup>2</sup> (sjå kart, figur 1). Frå 2000 til oktober 2012 registrerte Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) 68 innvilga, avslåtte eller ikkje handsama søknader om småkraftutbygging i Hardanger. I tillegg var det ei rekkje småkraftverk på teiknebrettet.

I denne artikkelen ser vi nærare på denne utviklinga. Den nasjonale debatten om kraftutbygging og kraftoverføring har vore tilspissa og prega av motsetnader. Ved hjelp av analysar av konsesjonsprosessane for småkraft i Hardanger, samt studiar av den regionale medieålmenta i Hardanger set vi søkelys på dette. Artikkelen dokumenterer endringar i småkraftutviklinga som har skjedd over ein tiårs-periode, med Hardanger-kommunane som utgangspunkt. Artikkelen reiser følgjande spørsmål: Kva kjenneteiknar utviklinga av konsesjonsprosessane, kven er dei sentrale aktørane, og korleis har konsesjonspraksisar endra seg i perioden? Kva konfliktliner og diskusjonar i ålmenta har prega utviklinga, og korleis spelar desse seg ut mot den historiske utviklinga av naturressursforvaltninga i Hardanger elles? Småkraft er eit interessant fenomen å sette lys på av fleire grunnar. For det første bind det saman ulike sider av ressursforvaltninga ved at det koplar vasskraft, nettutvikling og forvaltning av andre naturressursar. For det andre er dette eit felt der forvaltning av utmarksressursar, distriktpolitikk, energipolitikk og miljø- og vernepolitikk møtest og blir forhandla. Hardanger er ein region der dette blir særleg tydeleg. Det er stor grad av variasjon i vassdragstypar og utbygginga av småkraft har vore stor i tida etter år 2000. Hardanger er også ein region der kraftutbygging har vore viktig historisk, og der kraftpolitikk har vekt sterke kjensler. Utviklinga av kraftsystemet i Hardanger har også historisk forma og gjeve implulsar til den nasjonale kraftpolitikken og kraftforvaltninga.

Artikkelen startar med eit historisk riss over vasskraftsutviklinga i Hardanger. Særleg viktig her er tilhøvet mellom kraftutbygging og naturvern, den særeigne kombinasjonen av industrikraft og kommunale kraftinitiativ, samt Hardanger som ei isolert «øy» i kraftforsyninga på Vestlandet. Etter dette risset tek artikkelen føre seg det nasjonale systemet for forvaltning av småkraftressursar slik dette vaks fram på 2000-talet. Før resultatata frå studien blir presentert gjer vi greie for den metodiske tilnærminga i artikkelen, der særleg to datakjelder er nytta (a) ein analyse av konsesjonsdokument frå Hardanger, gjort tilgjengeleg for oss frå NVE og (b) ein analyse regionavisa av Hardanger Folkeblad (HF) si dekning av småkraftfeltet. Basert på konkrete konsesjonsprosessar i regionen og dekninga av dette i regionspressa teiknar vi opp eit bilete av Hardanger som småkraftregion.

## Bakgrunn



---

**Figur 1** Kart over Hordaland, der Hardanger- kommunane er utheva (kjelde: Statens Kartverk)

### Hardanger som kraftsentrum

Hardanger har vore tungt industrialisert sidan tidleg på 1900-talet og kraftindustrien har vore tydeleg representert i landskapet sidan då. Brytninga mellom vasskraft og industri på den eine sida og Hardangerlandskapet som nasjonalt ikon på den andre, har vore eit viktig historisk bakteppe for å forstå regionen. Denne brytninga spelar også inn på korleis vasskraftforvaltninga har teke form, og korleis småkraft blir forstått i dagens Hardanger. Utnyttinga av vasskraft i Hardanger har historisk følgd to ulike spor: På den eine sida kom dei store, industrielt retta kraftanlegga, som var finansierte gjennom privat kapital. På den andre sida kom små og ofte kommunalt initierte anlegg som leverte elektrisitet til hushald og småindustri.

Hardanger hadde gode naturmessige føresetnader for å utnytte fossefall til vasskraft. Geografien i Hardanger, med kort veg frå fjell til fjord, store nedbørsfelt, bratte lier og både større og mindre vassdrag gjorde til at vasskrafta historisk var ein lett tilgjengeleg ressurs. I gardssamfunnet var vatn ein ressurs det ikkje var knappheit på, og som heller ikkje gav opphav til rikdom. Bøndene i Hardanger lot seg difor lett overtale til å selje kraftrettar og fossefall mot slutten av 1800-talet og byrjinga av 1900-talet. Utnyttinga av vasskraft til elektrisitet i Hardanger skaut òg fart i denne perioden. Framveksten av vasskrafta i regionen skjedde både i kommunal regi og etter initiativ frå store internasjonale industrikonsern. Konesjonssystemet og forvaltninga av vasskraftressursane vaks fram parallelt med dette, då vatn i større grad vart gjort til ei samfunnssak. Oppkjøpa til fossespekulantane og den industrielle utnyttinga av vatnet førte til ei redsle for at storsamfunnet vart sett på sidelina. Dette resulterte i at konsesjonslovgevingane vart utmeisla i denne perioden, både med inspirasjon frå, og med konsekvensar for, Hardanger-regionen (Angell og Grove, 2015: 259 ff., sjå også Angell og Brekke, 2011).

Dei såkalla «panikklovene» som vart vedtekne av Stortinget i 1906 kom som eit resultat av frykta for at vasskraftrettane i Noreg skulle kome på utanlandske hender. Utanlandske spekulantar hadde då allereie kjøpt opp ein del fossefall for å utnytte desse til kraftkrevjande industri. Panikklovene sytte for at selskap som kjøpte opp fallrettar måtte søkje konsesjon frå staten. Den såkalla «heimfallsordninga» kom inn i konsesjonslovssystemet i 1909, og betydde at private eigarar av vasskraftressursar automatisk måtte gje eigarskapen til staten etter 60 år. Vatn vart difor ikkje lenger underlagt eigedomsrett på same måten som land og mark. Også andre endringar i konsesjonslovssystemet kom til: Konsesjonærar plikta å avhende 5 prosent av produksjonen til den kommunen der kraftanlegget var lokalisert. Ein kan hevde at utviklinga av vasskrafta i Hardanger tidleg på 1900-talet gav impulsar til det nye lovverket, blant anna ved at fleire store oppkjøp og anlegg var lokaliserte her. Samstundes gav også det nye lovverket direkte utslag i Hardangerkommunane, blant anna ved at fleire kommunar fekk store inntekter i eigenskap av å vere «kraftkommunar.» Dette gjaldt mellom anna Odda, Ullensvang, Kvam og Eidfjord (Angell og Grove, 2015: 259 ff.).

Motsetnaden mellom kraftutbygging og naturvern har eksistert i Hardanger heilt sidan dei første anlegga kom til. Ikkje minst spelte dette seg ut i spørsmålet om Tyssestrengene og Skjeggedalsfossen skulle byggast ut tidleg på 1900-talet. Desse fossefalla var mellom dei mest populære turistmåla i landet og Den Norske Turistforening (DNT) hadde ein avtale med oppsitjarane om at fossane ikkje kunne overlatast til industrielle føremål. DNT solgte denne avtalen i 1920, noko som medførte harme i ein veksande norsk verneopinion (Angell og Grove, 2015: 287ff). Naturvernomsyn vart også innbakt i konsesjonsvilkåra til A/S Bjølvefossen i 1915. Her heitte det mellom anna at selskapet plikta å unngå skadar på planter, dyr, «...geologiske og mineralologiske dannelser, samt i det hele naturforekomster og steder, som kan antages at ha videnskabelig eller historisk betydning» (Stortingsforhandlingar, 1915: 2475). Spørsmålet om vern av særskilte naturtypar kontra utbygging av energianlegg har difor lenge vore ein del av ordskiftet om kraftutbygging i Hardanger, noko vi også skal sjå at gjer seg gjeldande i dag.

Industrikraftanlegga i Hardanger kom til tidleg på 1900-talet. Kraftstasjonane i Tyssedal og Skjeggedal stod klare for produksjon i 1908 og leverte då straum til Sun Gas Ltd. i Odda. Berre få år seinare stod det store industrikraftanlegget i Ålvik klar til bruk. I same periode vart kommunale e-verk skipa i ein del av Hardangerkommunane. Dei kommunale verka hadde gode vilkår på denne tida, mellom anna ved at kommunane i 1911 fekk lovfesta rett til å oreigne mindre fossefall for å sikre kommunal elektrisitetsforsyning (Rinde, 2001: 155).

---

Denne typen lovgiving stimulerte til utbygging av kommunale el-verk kring om i Noreg. Lovgivinga førte samstundes til eit todelt kraftforsyningsssystem, der utbygginga av industrikraft skjedde samstundes med at dei mindre og kommunale verka kom til.

Utbygginga av linjenettet for kraftoverføring tok tid i Hardanger. Mange stadar i Hardanger var difor ikkje straumforsyninga sikra før etter andre verdskrigen. Lenge vart kraftforsyninga verande lokal, sjølv om det vart arbeida for eit regionalt kraftsystem (Byrkjeland, 2015b: 109 ff). Då eit regionalt kraftnett etter kvart vart etablert kring 1960, hadde forsyningsystemet både private og kommunale innslag. Sjølv om samkøyring av kommunale verk var på plass frå og med 1958, vart BKKs forsyningsområde i Hardanger lenge karakterisert som ei «øy» i kraft-Noreg (Grung, 1999). BKK-området var så og seie isolert utan kraftleidningar inn til området. Såleis laut hardingane sjølv produsere den krafta dei trong. Tørrår kunne vere kritiske, og rasjoneringar og utkoplingar delar av døgnet skjedde fleire gonger i løpet av 1950-åra. Det var tre store kraftutbyggingar i regionen i 1960- og 70-åra: Røldal-Suldal, Tyssø II og Sima. Etter at overføringslinene vart styrka med vasskraftutbyggingane i Røldal og Suldal, vart også nettsituasjonen betra utetter 1960-talet. Med utbyggingane vart ikkje lenger krafta nytta lokalt, men sendt ut av regionen, og dermed sat også kraftkommunane som var vertskap for utbyggingane igjen med store inntekter.

Kraftutbyggingane i Hardanger i 1970-åra bidrog også til å omdefinere naturvernet til *miljøvern* i Noreg. I striden om Veigvassdraget (Eidfjord kommune) og Dagali-falla vart prinippet om «levande natur» introdusert, det vil seie at heile elvebiotopen vart trekt inn i verneordskiftet. Dette bidrog til arbeidet med Verneplanen, og fleire vassdrag i regionen kom inn – Kinso, Erdalselva og Opo. Vikig i denne samanhengen var òg at Hardangervidda vart nasjonalpark frå 1981 (Angell og Grove, 2015: 299 ff.). Monstermast-striden og problem med linjetilkopling for småkraftprodusentar har igjen sett Hardanger i sentrum for nasjonale kraftpolitiske diskusjonar. No når konsesjonstida for ein del kraftanlegg byrjar å gå ut har også eigeformer i kraftindustrien vorte eit meir aktuelt tema i regionen (Angell og Grove, 2015: 287ff).

### **Det nasjonale rammeverket for småkraftutbygging**

Det var ved overgangen til 2000-talet at småkraft vart det nye ekspansjonsområdet for vasskraft. Gjennom verneplanarbeidet hadde fleire vassdrag vorte verna mot kraftutbygging, og liberaliseringa av kraftmarknaden etter energilova hadde gjort at fleire planlagde utbyggingar ikkje lengre var lønsame. På byrjinga av 2000-talet utarbeidde NVE ei kartlegging av potensialet for utbygging av småkraftverk i Noreg (Jensen, 2004). Potensialet for små kraftverk under 10 MW med investeringsgrense på 3 kr/kWh vart her estimert til om lag 25 TWh, noko som tilsvara nesten 20 % av den totale vasskraftproduksjonen i Noreg. Småkraft var med andre ord ikkje småtteri. Også politisk vart småkraftutbygging sett som ei løysing på fleire utfordringar, noko ein samla energi- og miljøkomité uttrykte i 2003:

*«Denne produksjon av ren og fornybar energi vil være viktig for å bedre kraftbalansen, i tillegg til å være et viktig bidrag for verdiskapingen i mange distriktssamfunn. En slik spredt kraftproduksjon, ofte i nærheten av forbruker, vil redusere behovet for overføringslinjer, og i tillegg bidra til at man bedrer en vanskelig effektsituasjon mange steder» (Innst. S 277 (2002-03), vår utheving).*

Åra 2000-2002 var også prega av kalde og tørre vintrar, samt stigande kraftprisar. I regjeringserklæringa til den raud-grøne regjeringa frå 2005 vart målsetjinga om å fremje småkraftutbygging stadfesta. Her står det at "...bruken av små-, mini- og mikrokraftverk må økes, uten å komme i konflikt med naturverninteresser" (Soria Moria erklæringa, 2005). På ulike måtar har styresmaktene forsøkt å legge til rette for denne overordna målsetjinga. I faktiske tal har satsinga på småkraft hatt klare effektar. Basert på NVEs eigen statistikk finn vi at det totalt i Noreg i perioden 2001-2013 er gitt 461 småkraftkonsesjonar, på totalt 5543 GWh/år. I perioden 2001 -2007 var forholdstalet mellom konsesjonar og avslag over 1:11 (1 avslag pr. 11 konsesjonar), medan det for perioden 2008-2013 var i underkant av 1:3 (1 avslag pr.3 konsesjonar). I 2013 var talet like over 1:1. Eit auka utbyggingspress og merksemd kring sumverknader har ført til nye retningslinjer og endringar i måten småkraftutbygging er organisert og forvalta på. Medan NVE i dei første åra handsama kvar konsesjonssøknad for seg, har ein frå 2010 gått over til å handsama søknader frå same område i pakkar, slik at ein betre kan fanga opp dei samla verknadene av fleire ulike utbyggingar i eit vassdrag.

---

Utbygging av småkraft må ta omsyn til ei rekkje forhold. Lovverket (vassressurslova, energilova, oreigningslova, plan og bygningslova (PBL), vassdragsreguleringslova, kulturminnelova, vannforskriften og naturmangfaldslova) regulerer korleis vassdrag kan utnyttast. Vidare er planverket (for vassdrag, laksevassdrag, samla plan, verneplan for vassdrag, fylkesvise planar, krav om dokumentasjon av biologisk mangfald osv.) avgjerande for kva vassdrag som er potensielle for utbygging. Samla Plan er eit rammeverk som er utvikla for å kunne gjere prioriteringar mellom ulike utbyggingsprosjekt og såleis sikre framtidig kraftdekking. Samla Plan vart etablert og vedteke i Stortinget i 1984, og planen vart rullert i 1993. Interessant i vår samanheng er at Stortinget i 2004 (st.prp. 75, 2003-2004) vedtok at berre prosjekt større enn 10 MW inngår i Samla Plan. For småkraftverkt betyr dette at desse kan konsesjonshandsamast utan først å vere vurderte i høve til Samla Plan (Bakken, Sundt og Ruud, 2012). I samband med omlegginga av Samla Plan vart også konsesjonsmynde for alle vasskraftprosjekt under 5 MW delegert frå Olje- og energidepartemenetet (OED) til NVE. I 2004 vart NVEs konsesjonsmynde utvida til å omfatte alle vasskraftprosjekt under 10 MW. Verneplan for vassdrag vart introdusert i 1973. Gjennom verneplanarbeidet frametter, har talet på vassdrag som er varig verna mot kraftutbygging suksessivt vorte utvida gjennom fire verneplanar og i alt seks stortingsproposisjonar fram til 2009 (Angell og Brekke 2011). I alt 392 vassdrag med eit kraftpotensial på 42 TWh er varig verna i dag. Parallelt med vernearbeidet har ein gradvis opna opp for mindre kraftutbyggingar også i verna vassdrag. I 2004 opna Stortinget for konsesjonshandsaming av mikro- og minikraftverk (opp til 1 MW) i verna vassdrag. I dei to siste vassdraga som kom med i verneplanen, Bjerkreimsvasdraget og Vefsna, vart grensa utvida til høves vis 3 og 10 MW (op.cit.). Politiske signal (sertifikatorordningar, tilskot, ønsket om færre store utbyggingar) spelar også inn på utbyggingstakta og utbyggingsvolumet for småkraftprosjekt.

Forvaltninga av vasskraftressursar i Noreg og også konsesjonssystemet skil mellom utbyggingar av ulik storleik. NVE opererer med tre kategoriar for små vasskraftverk: (1) Mikrokraftverk, under 100 kW, (2) Minikraftverk, 100 kW - 1000 kW, (3) Småkraftverk 1 - 10 MW. Kraftverk over 10 MW er ikkje nødvendigvis store anlegg, men blir ofte i forvaltninga omtalt som store (Bakken, Sundt og Ruud, 2012). Gangen i konsesjonsprosessen knytt til små vasskraftverk startar med at tiltakshavar sender eit søknadsutkast til NVE, som kontrollerer at søknaden inneheld alle naudsynte opplysningar og vurderer om tiltaket er konsesjonspliktig. Ikkje-konsesjonspliktige tiltak blir handsama etter PBL. For konsesjonspliktige tiltak tilrår NVE at søknaden følgjer ein fastlagt mal. Når NVE har motteke endeleg søknad frå tiltakshavar blir søknaden sendt på offentlig høyring og gjort offentlig kjent gjennom kunngjeringar i lokalpressa. Etter høyringsrunden arrangerer NVE synfaringar. NVE gjev konsesjon "dersom fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser" (Vannressurslova § 25). Denne formuleringa viser at konsekvensane av anlegget må vere tilstrekkeleg utgreidd. NVEs rettleiar for konsekvensvurderingar av små vasskraftverk blinkar ut følgjande område som skal utgreiast: Biologisk mangfald, landskap, fisk og ferskvassbiologi, fugl og fauna, friluftsliv og reiseliv, kulturminne, jordbruk, skogbruk og reindrift.<sup>3</sup> Størst merksemd er det på biologisk mangfald. Dette krev også ei eiga utgreiing som skal leggast ved søknaden. Avbøtande tiltak skal også gjerast greie for (t.d. minstevassføring, revegetering, plassering og utforming av kraftstasjon, justering av ev. inntaksdam m.v.) (NVE, 2010).

Frå sentrale myndigheiter er det sidan midten av 2000-tallet kome signal om å utarbeide fylkesvise planar for småkraft (Bakken, Sundt og Ruud, 2012: 40). Soria Moria-erklæringa frå 2005 er eit døme på dette, der sikringa av allmenne interesser er motivasjonen:

*Regjeringen ønsker at fylkeskommunene, i samarbeid med berørte fagetater, skal utarbeide fylkesvise planer for bygging av småkraftverk, som sikrer at ikke naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt (Soria Moria erklæringa, 2005).*

På nasjonalt nivå har det altså vore ei massiv satsing på småkraft frå årtusenskiftet. Utover 2000-talet har også planarbeidet og konsesjonshandsaminga blitt betre tilpassa for småkraftutbygging, sjølv om sakshandsaminga framleis tar lang tid.

## **Metode og data: Konsesjonsprosessar og den regionale opinionen**

I artikkelen nyttar vi Hardanger-regionen som case for å sette lys på, og forstå, småkraftfeltet. Hardanger er interessant av fleire grunnar. Vassdragsnaturen er bratt og det er stor variasjon i storleiken på dei ulike vassdraga

---

i regionen. Vidare er det mange eigarar av fallrettar i kombinasjon med eit mangesyslande jordbruk, der bøndene i regionen alltid har søkt ein variasjon i inntekter. Kommunane i Hardanger har historisk vore positive til å utnytte vasskraftsressursane, samstundes som det også har vore sterke kjensler knytt til krafutbygging og -overføring i denne regionen (Byrkjeland, 2015a:). Nettopp i Hardanger møtes fleire og motstridande interesser (t.d. verneinteresser, distriktsutvikling, overføringsproblematikk og reiseliv), og utfordringane til småkraftutbygging blir her sett på spissen. Såleis er Hardanger eit interessant case for å studere sider ved den småkraftutbygginga som skaut fart i Noreg utetter 2000-talet.

I artikkelen har vi to datakjelder: aktuelle konsesjonsprosessar og omtalen av småkraft i den regionale pressa. Gjennom analyser av gjennomførte konsesjonsprosessar får vi fram sentrale aktørar, organisasjonsformer og argument. Diskusjonane og analysane i denne delen tek utgangspunkt i registrerte, dvs. planlagde, innvilga og avslåtte, småkraftprosjekt i Hardangerkommunane Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam, Jondal, Ullensvang og Odda, i perioden 2001-2012 (oktober), sjå kart figur 1. Utbyggingsprosjekta som inngår i analysen er i hovudsak knytt til vassdrag som drenerer til Hardangerfjorden. I tillegg er Røldal inkludert som del av Odda kommune. Vassdraga i Røldal drenerer til Røldal-Suldal. Alle småkraftprosjekt over 100 kwh i desse kommunane inngår i analysane. Konsesjonsdokumenta var gjort tilgjengelege for oss frå NVE, og dokumenta vart lest i heilskap. I analysearbeidet var vi særleg var interesserte i forhold knytt til organisering, involverte aktørar og argument.

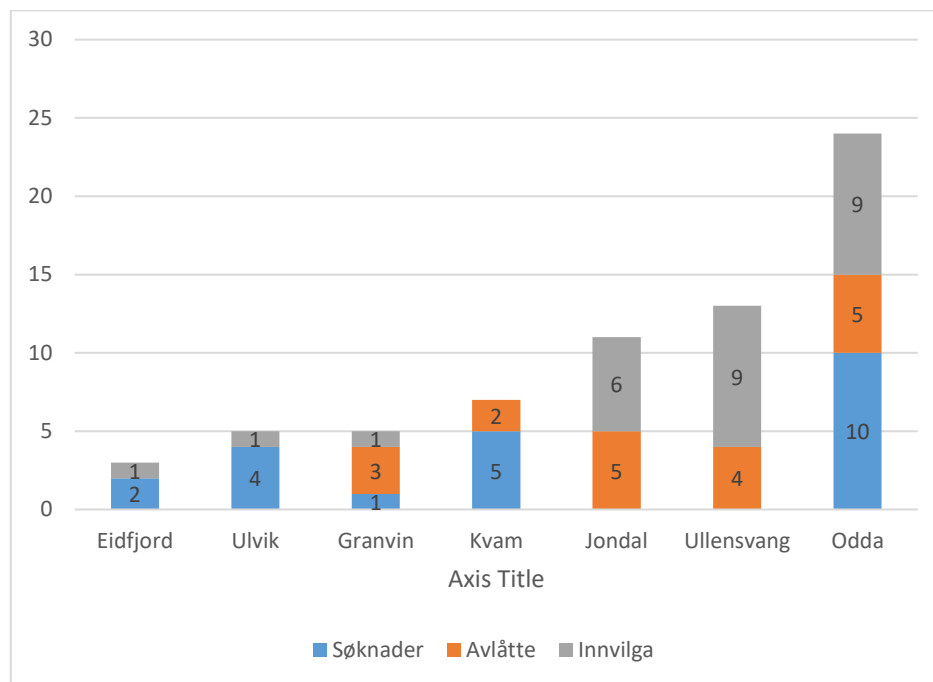
Den andre datakjelda var småkraftomtala i HF i perioden 01.01.2005 – 01.09.2012. HF er ei viktig avis i Hardanger<sup>4</sup>, og gjennom analysar av måten småkraft vart presentert på får vi innsikt i den regionale opinionen i Hardanger. HF er ei avis som dekkar dei kommunane vi har studert, og kjem ut i Odda. Avisen kjem ut tre dagar i veka og hadde i perioden 2005 – 2012 eit opplag på i underkant av 5500. Registreringa av saker vart gjort skjønsmessig ved at ein av artikkelforfattarane gjekk gjennom avisutgåvene og plukka at saker som handla om småkraft. Til saman vart det registrert 118 oppslag (nyheiter, lesarbrev, notisar, leiartiklar) som omhandla småkraft i dei sju Hardangerkommunane i denne perioden. Dette er ei form for kvantitativ innhaldsanalyse, som betyr at vi kartlegg innhaldet i eit større antal artiklar, notisar og lesarbrev for på denne måten å avdekke systematiske tendensar. Der kvalitative tekststudiar granskar mange opplysningar om få einingar, vil ei kvantitativ innhaldsanalyse registrere færre opplysningar om mange einingar (Hellevik, 2002: 111). Kvar sak i HF som omtalte småkraft vart registrert i eit kodeskjema med seks variablar: (1) Dato; (2) Form (notis, redaksjonell sak, leiartikkel, lesarbrev); (3) Antal kjelder; (4) Det primære saksfeltet som saka/oppslaget tok utgangspunkt i (miljø/naturvern, sakshandsaming, industri, distriktsutvikling (landbruk, næringspolitikk), nett og reiseliv); (5) Om saka i hovudsak framstiller småkraft som positiv, negativ eller nøytral; (6) Om saka også omfatta nett-problematikk. Kriteriet for å registrere saker var at oppslaget måtte handle om konkrete småkraftutbyggingar i ein av dei sju Hardangerkommunane. Større kraftutbyggingar og småkraftutbyggingar andre stader enn i dei kommunane vi har definert inngår difor ikkje i materialet. Halvparten av sakene vi registrerte var redaksjonelle saker. Slike redaksjonelle oppslag har vanlegvis ei eller fleire kjelder.

### **Småkraft i Hardanger: Aktørar, organisering og argument**

Historia om småkraftverk i Hardanger på byrjinga av 2000-talet er kjenneteikna av ein kraftig vekst frå og med 2005 – det som i mange samanhengar har fått nemninga «småkraft-boomen» (jf. HF, 2011). Ei rekkje prosjekt som var på idéstadiet kring tusenårsskiftet materialiserte seg frå og med 2005 i konsesjonsvedtak og produserande turbinar. Lokale grunneigarar hadde etablert kontaktar med meir profesjonale og pengesterke utbyggingsaktørar som over tid hadde utvikla standardiserte løysingar for utvikling og utbygging. Både kraftlag, grunneigarar, utstyrsleverandørar og konsulentar hadde gått systematisk gjennom vassdrag for å vurdere lønsemda i ulike småkraftprosjekt. Ein auke i talet på leverandørar hadde også pressa utbyggingskostnadene for små kraftverk ned (Hardanger Energi, 2011).

Allereie i 2004 kunne regionsavisa på Vestlandet, Bergens Tidende (BT), opplyse om at hovudkontoret til NVE, region vest "drukner i kraftverksøknader" og seniorrådgjevar i NVE, Ivar Sægrov, uttalte til avisa at "vi føler det går litt i sirup akkurat no" (BT, 2004). Grunnen var den brå søknadsauken, kombinert med lite utbygd kapasitet hos NVE. I følgje NVEs eigen database over småkraftverk i Hardanger-kommunane, var det mellom 2000 og oktober 2012 registrert 68 ulike prosjekt der status anten var innvilga, avslått eller på søknadsstadiet, jf. figur 2. I tillegg til dei

prosjekta som er inkluderte i figuren, fanst det fleire prosjekt som var på planleggingsstadiet, men ikkje meldt inn til NVE.



Figur 2 Små-, mini og mikrokraftverk i Hardanger (pr. oktober 2012)

Omfanget av konkrete småkraftprosjekt i regionen var som det går fram av figuren stort, og Odda, Ullensvang og Jondal peikte seg ut med mange prosjekt. Småkraftplanane i Hardanger utgjorde i denne perioden om lag 10 prosent av antallet prosjekt i Noreg totalt. Sjølv om fleire av prosjekta anten var avslåtte eller var på søknadsstadiet, hadde òg NVE gitt mange konsesjonar<sup>5</sup>.

### Konsesjonsprosessen: Småkraft i eit industrikraftregime?

Tida det tok frå konsesjonssøknad vart sendt og til NVE fatta vedtak var lang. I snitt brukte NVE 23 månader på sakshandsaminga av småkraftprosjekta som anten var innvilga eller avslått i Hardanger. Sakshandsamingstida hadde ein topp i 2008/2009, i ein periode der mange søknader hadde blitt sendt inn samstundes. I byrjinga av 2009 valde NVE å utsetje sakshandsaminga for ein del prosjekt, der nettkapasiteten vart vurdert som for problematisk<sup>6</sup>.

Frå dei første småkraftsøknadene vart utforma tidleg på 2000-talet hadde søknadene blitt meir standardiserte og NVE hadde skjerpa krava på sentrale område. Frå dei første småkraftprosjekta vart planlagt tidleg på 2000-talet og fram til i oktober 2012 hadde det etablert seg ein praksis for kva interessentar som leverte fråsegner, og også kva slags argument desse lente seg på. Det aller første småkraftprosjektet som vart søkt i Hardanger – Storlia Kraftverk i Eidfjord (søkt 6. mai 2004) – vart forstått og handsama som ei tradisjonell industrikraftutbyggingssak, der tunge høyringsaktørar som Direktoratet for Naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet, Bergverket og Statens Landbruksforvaltning utalte seg. Desse statlege forvaltningsorgana er ikkje lengre involverte i småkraftsaker som høyringsaktørar, og har blitt erstatta av lokale turlag, ungdomslag, regionale interessegrupper og privatpersonar. Dette tyder på at småkraftprosjekt i den første tida vart handsama innanfor eit system som er utvikla over tid og der store tunge aktørar har dominert.

I perioden vi studerte, fekk NVE i gjennomsnitt inn 11 høyringsfråsegner til kvar småkraftsak dei handsama i Hardanger. Høyringsaktørane var både etablerte institusjonar, meir saksspesifikke samanslutningar og einskildpersonar. Ser ein alle konsesjonsprosessane knytt til småkraftutbygging i Hardanger under eitt, peikte det seg ut eit knippe institusjonar og aktørar som var særleg sentrale, jf. Figur 3.

	Standardaktører	Vanlege aktører	Sjeldnare aktører
Positive	Vertskommunen til kraftverket Fylkeskommunen (politisk nivå) Kraftlag		
Nøytrale	Statens Vegvesen	Netteigar	Vassverk Statsskog
Negative	Fylkesmannen Fylkeskommunen (administrativt nivå)	Naturvernforbundet Lokale Turlag Bergen Turlag	Ornitologisk Foreining Lokale Ungdomslag Villreinnemd NHO Reiseliv

Figur 3 Høyringsaktører i småkraftsaker

I tillegg til aktørane i tabellen var det ei rekkje andre aktører som var involverte i enkeltsaker. Dette gjeld til dømes fjellstyre, politiske parti, Noregs jeger og fiskarforbund, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Havforskningsinstituttet og Direktoratet for mineralforvaltning. Som det går fram av figuren er det ein del standardaktører i høyringsprosessane. Kommunen, Fylkeskommunen og Fylkesmannen leverte *alltid* høyringsfråsegner i småkraftsakene. Det same gjorde lokale kraftlag og Statens Vegvesen. Vertskommunane til dei føreslåtte småkraftverka uttalte seg i all hovudsak positivt og konkluderte med at kraftverka var tilrådelege<sup>7</sup>. I tilrådingane ønskte kommunane samtidig å sikre minstevassføring og eventuelt andre avbøtande tiltak. Kommunane utvikla ikkje sjølve småkraftverk, men argumenterte ofte for at småkraftverk var viktige for kommunens næringsutvikling.

Når det gjeld fylkeskommunen pleide fylkesutvalet (politisk nivå) å tilrå utbygging, sjølv om fylkesrådmannens (administrativt nivå) innstilling i aukande grad var negativ. I NVE sine grunngevingar for konsesjonsvedtak vart det difor som regel referert både til fylkesutvalets tilråding og fylkesrådmannens fråråding. Det var altså ei aukande splitting mellom fylkespolitikar og fylkesadministrasjonen. Medan administrasjonen var lojale overfor eige planverk, kjente fylkesutvalet seg openbert mindre forplikta til dette. Næringsutvikling vog som regel tyngre i deira fråsegner.

Som det går fram av figur 3 uttalte NHO Reiseliv seg sjeldan i småkraftsakene. Likevel nytta lokale turlag same type argumentasjon som DNT-NHO-alliansen nytta i monsternast-saka. Dette drede seg mellom anna om fjordlandskapet som ei av Noregs viktigaste merkevarer. Eit døme på denne måten å argumentere på finn vi i Naturvernforbundets innspel til den samla konsesjonshandsaminga av ti småkraftverk i Sjørfjorden (NVE, 2012). Fjordlandskapet vart her sett på som ei sentral norsk merkevare, tett knytt til det norske nasjonsbyggingsprosjektet:

*«Av det som kan kalles norske merkevarer er de vestnorske fjorder det mest kjente, nasjonalt som internasjonalt. Av disse igjen er det Sjørfjorden som blir kalt "Dronningen av de norske fjorder" og som er selve innbegrepet av fjordverdenen. Da Norge fikk sin egen grunnlov i 1814 vokste også den norske nasjonalbevisstheten frem. Naturen ble et symbol på Norge. Kunstnere valfartet til Hardanger og Sjørfjorden og brukte det inntrykkssterke landskapet og folkelivet i regionen til å skape den nasjonale identitet gjennom sin kunst. Det var foranledningen til tanken om Norge som egen nasjon og løsrivelsen fra unionen med Sverige i 1905» (NVE, 2012: 38).*

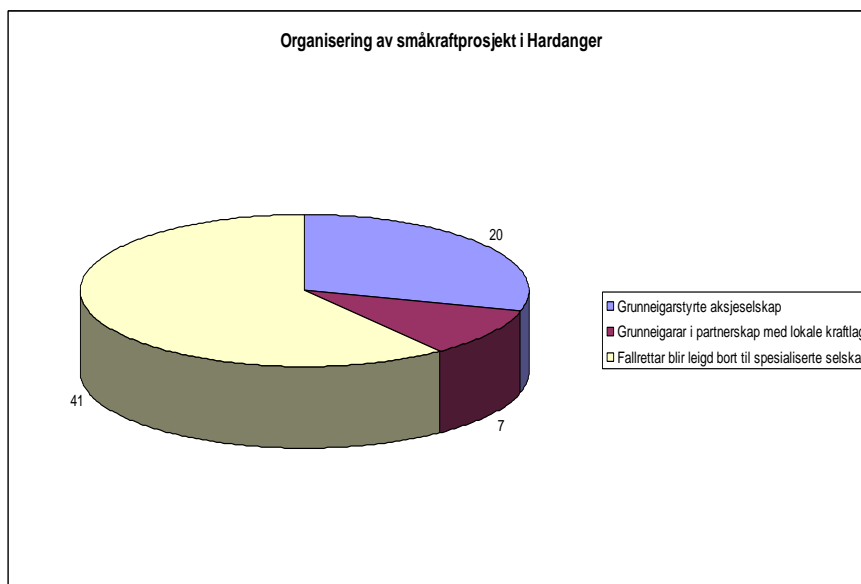
Naturvernforbundet og turlaget sine fråsegner var alltid negative til planlagde kraftverk. Argumentasjonen var tufta på omsynet til biologisk mangfald, friluftsverdiar og vern av landskap, flora og fauna. Som dømet over viser, har også Hardangerlandskapet ikoniske karakter og fjordlandskapet som merkevare også blitt nytta i argumentasjon og fråsegner.



## Organiseringa av småkraftutbyggingane i Hardanger

Små vasskraftverk har ikkje berre landskapsmessige, biologiske og estetiske konsekvensar. Også dei økonomiske verknadene kan vere store (Hustoft, 2006). "Et kraftverk er en innretning som transformerer en strøm av vann til en strøm av penger – en kontantstrøm" (Idsøe, 2012: 13). Slik vil også små kraftverk krevje store investeringar, men også potensielt bidra til økonomisk vinst for grunneigarar, kommunar og eventuelle selskap som grunneigarane allierer seg med. Eigarskap, finansiering, bygging og drift av småkraftverk kan grovt sett organiserast på tre ulike måtar i Noreg (Idsøe, 2012). For det første kan grunneigar gå saman og skipe eit aksjeselskap og deretter engasjere kompetanse og konsulenthjelp på dei områda som ein måtte trenge dette, til dømes i samband med konsesjonssøknaden eller i den tekniske utforminga av anlegget. For det andre kan grunneigarane leige bort fallrettane til ei spesialisert småkraftverksemd som syt for finansiering, konsesjonssøknad, planlegging og bygging av kraftverket. Ei tredje løysing er at grunneigarar inngår ein forpliktande partnerskap med eit lokalt kraftlag. Alle desse tre organiseringsmodellane fann vi i småkraftsektoren i Hardanger. Det var likevel bortleige av fallrettar til spesialiserte selskap som var den dominerande modellen i regionen.

Tek vi utgangspunkt i småkraftprosjekta som anten var innvilga, avslått eller på søknadsstadiet i perioden 2000-2012 (oktober), og ser kven som er ført opp som tiltakshavar av NVE, såg fordelinga for dei tre ulike organiseringsmåtene slik ut i Hardangerkommunane:



Figur 4 Organiseringa av småkraftprosjekt i Hardanger

Figuren viser at seks av ti småkraftverk i Hardanger var organisert på ein slik måte at fallrettane vart leigde bort til eksterne verksemdar som hadde spesialisert seg på småkraftutbygging. Kontraktane som grunneigarar inngjekk med spesialiserte utbyggingsselskap varierte, men typisk involverte dette ei overskotsfordeling på 50 % mellom selskap og grunneigar, kombinert med eventuelle minimumsbeløp for å sikre grunneigarane for dårlege år med lite nedbør, låg vassføring, høg rente og låg kraftpris (Idsøe, 2012). Grunneigarane hadde også gjerne ein kontraktfesta rett til å kjøpe tilbake kraftverket etter 40 år til teknisk verdi<sup>8</sup> (Småkraftforeninga, 2012). I følgje Rein Husebø, dåverande administrerande direktør i Småkraft AS, var det både praktiske og økonomiske årsaker til at grunneigarar involverte spesialiserte selskap. Konsesjonsprosessane var omfattande, byggefasen var krevjande og finansiering var ofte ei utfordring. Ein allianse med til dømes Småkraft AS kunne difor vere både tidseffektivt og spare den einskilde grunneigar for arbeid (BT, 2007).

Som det vart peikt på innleiingsvis, har vasskraftressursane i Hardanger i løpet av 1900-talet vorte forvalta i brytninga mellom storsamfunnet og lokale og regionale interesser. Vasskraftutviklinga hadde følgd to spor: Industrikraftutviklinga i Tyssedal, Kinsarvik og Ålvik skjedde delvis parallelt med utviklinga av kommunale

---

kraftanlegg. Medan industrikraftanlegga var finansierte av internasjonal kapital, vaks kommunale kraftanlegg fram frå lokale initiativ der målsetjinga var å sikre lokal straumforsyning. Småkraftregimet som vaks fram i Hardanger hadde element av både desse spora. Småkraftprosjekta sprang i hovudsak ut frå lokale initiativ, der grunneigarar og bønder ønskte å utnytte fallrettar. Argumenta for dei einskilde utbyggingsprosjekta var også knytte til dette: Legitimeringa var knytt til lokal verdiskaping, styrka landbruk og forsterka busetnad lokalt. Samstundes var finansiering og utbygging tufta på eksterne selskap som var lokaliserte utanfor lokalsamfunnet. Grunngevinga for satsinga på småkraft i Noreg var då også knytt til det nasjonale nivået: Produksjonen skulle bidra til nasjonal og ikkje lokal kraftdekning, og småkraft skulle bidra til å auke den norske produksjonen av fornyeleg energi (jf. ordninga med grøne sertifikat). Denne brytninga mellom regional og lokal legitimering og legitimering knytt til nasjonal kraftdekning skal vi sjå nærare på i det følgjande.

### **”Kortreist kraft?”<sup>9</sup> Sentrale argument og grunngevingar i småkraftutbygginga**

I OEDs ”retningslinjer for små vannkraftverk” (OED, 2007), er det særleg to grunngevingar for vidare småkraftutvikling som blir understreka: Kraftoppdekking og lokal næringsutvikling: *”Små kraftverk bidrar til kraftoppdekking og til næringsutvikling og bosetting i distriktene”* (OED, 2007). Også i konsesjonsprosessane i Hardanger vart desse to hovudargumenta brukt av utbyggarane. Fylkeskommunen og dei ulike vertskommunane nytta også næringsutvikling og argument knytt til busetnad som grunngevingar for kvifor prosjekta i hovudsak skulle bli tilrådde. Solfrid Borge, som var ordførar i Ullensvang for Senterpartiet, argumenterte i tråd med dette perspektivet i eit avisoppslag om småkraftverk i Hardanger: *”Jeg ser på småkraftverk som en viktig tilleggsnæring for gårdbrukere i Hardanger. Det gir en mulighet for større lønnsomhet i landbruket, og vil være en gulrot for fremtidige generasjoner”* (BT, 2010). Innanfor ei slik forståingsramme representerte den nye småkraftutbygginga i Hardanger ei vidareføring av mangesysleriet som hadde prega jordbruket og gardssamfunnet i Hardanger i generasjonar. Før 1946 var det ei rekkje mindre lokale småkraftverk i drift i Hardanger, men desse vart i løpet av få tiår for det meste lagt ned, kommunaliserte eller kjøpte opp (Byrkjeland, 2015b: 109 ff.). Slik hadde også dei nye småkraftinitiativa likskapsdrag med den gamle elektrisitetsstrukturen, der mindre lokale kraftverk fanst kring om i Hardangerkommunane og var ein vesentleg del av elektrisitetsforsyninga. Argumenta lokalt henta også tyngd frå slike førestellingar, sjølv om den produserte krafta ikkje lenger skulle bidra til lokal, men nasjonal kraftoppdekking.

I eit historisk lys kan argumentet om småkraftutvikling som distrikts- og landbruksutvikling framstå som noko av eit paradoks. I 1915 då A/S Bjølvefossen fekk innvilga konsesjon for Bjølvo kraftanlegg i Ålvik, vart det stilt krav om at utbygginga skulle skje skånsamt utan skadar på geologi og natur som hadde stor vitskapleg eller historisk verd. I ordskiftet om Bjølvo kraftanlegg vart det også argumentert for at eit særskilt fond burde opprettast, som kunne kompensere for skadane på jordbruket av den føreslåtte kraftutbygginga (Stortingsforhandlingar, 1915: 2438). Historisk har det også vore stor semje om at lokalsamfunn og distrikt som avstår naturressursar til energiproduksjon har krav på ein del av den verdiskapinga naturressursane skaper (NOU, 2012). Dette perspektivet vart uttrykt under debatten om konsesjonslovene i 1917 av Johan Castberg:

*«Man skal til det yderste utnytte anledningen til at søke at styrke disse mer avsidesliggende og karrig utstyrte distrikter ved at la dem få en rundelig andel i de værdier som skapes indenfor deres grænser... Man tar værdierne ut av distrikterne og fører dem på tråd ned til industricentrene og byerne, tømmer bygderne, tømmer landdistrikterne, særlig fjeldbygderne, for deres værdier uten vederlag, og det er absolut urigtig»*  
(Johan Castberg sitert i NOU, 2012: 9, s. 70).

I diskusjonene om småkraftprosjekt, var nettopp *føremonene* for jordbruk og lokalsamfunn sentrale argument i seg sjølv. Småkraftprosjekt vart forstått nærast som ein kompensasjon i seg sjølv, der lokale småkraftverk vart oppfatta som ein måte storsamfunnet betalte tilbake til regionane. Både oppretting av nasjonalparkar og sentralnettslinjer var døme på byrder ein kunne oppleve at storsamfunnet gav, og som småkraftkonsesjonar paradoksalt nok kunne bidra til å kompensere.

### **Omtalen av småkraft i den regionale ålmenta**

*«[HF er] for kraftutbygging og vi er for å produsera straum ved hjelp av rennande vatn. Avisar har nesten ikkje hatt ein einaste artikkel på trykk der nokon ytra seg kritisk til mindre kraftverk. Rett nok har det vore*

*på trykk lesarinnlegg som har vore kritiske, men på redaksjonell plass har vi faktisk i for lita grad oppsøkt motstandarar av å leggje elver i røyr» (HF, 2012).*

I HF som er ei sentral avis i Hardanger-regionen, har kraftpolitikk og kraftrelaterte spørsmål vore viktige i nyheitsbiletet i perioden frå 2005. Småkraft var også eit saksfelt som fekk auka merksemd i løpet av perioden vi studerte, sjølv om det var lite omtalt før 2006/2007. I tabellen under ser vi korleis stoffet fordeler seg over tid fordelt på artikkeltype.

Tabell 1 Artikkeltype etter år

Årstal	Notisar	Redaksjonelle saker	Lesarbrev	Leiartiklar	Totalt
2005	4	2	0		6
2006	2	2	6		10
2007	3	7	6	1	17
2008	3	10	5		18
2009	5	10	1		16
2010	1	6	2	1	10
2011	3	8	1		12
2012	3	16	10		29
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>61</b>	<b>31</b>	<b>2</b>	<b>118</b>

N= 118. Kjelde: HF

Sjølv om det var fleire konsesjonssaker i Hardangerkommunane i åra frå og med 2004, var det først vinteren 2006/2007 at småkraft vart utførleg omtala i avisa redaksjonelt. Vinteren 2006/2007 påklaga Naturvernforbundet i Hordaland tre småkraftkonsesjonar som NVE hadde gjeve. Dette markerte eit vendepunkt i HF's dekning av småkraft; sakskomplekset vart i aukande grad belyst og problematisert. Klagane frå Naturvernforbundet førte til ei ny konsesjonshandsaming, der OED var ankeinstans. Lokalt vart Naturvernforbundets påklaging oppfatta som "trenering av saka" (HF, 2007). I solidaritet med utbygarane i dei påklagde småkraftsakene fekk tre Hardangerordførarar i stand eit møte med dåverande Olje- og energiminister Odd Roger Enoksen. Som det heitte i tittelen på HF's oppslag om saka, reiste ordførarane "til Oslo for å tala småkraftverka si sak." (ibid.). Denne saka førte også med seg ei rekkje lesarbrev, noko som også er reflektert i Tabell 1. Spørsmålet vidare er om småkraftsakene i HF i hovudsak er vinkla positivt, nøytralt eller negativt? Dette gjev tabellen under indikasjonar på.

Tabell 2 Andelen positive og nøytrale saker etter år

Årstal	Andelen saker som er positivt og nøytralt vinkla	Tal saker totalt
2005	100 %	6
2006	50 %	10
2007	71 %	17
2008	78 %	18
2009	88 %	16
2010	90 %	10
2011	75 %	12
2012	79 %	29

N=118. Kjelde: HF.

I 2005 var HF's omtale av småkraft utelukkende positivt eller nøytralt vinkla. I mars 2005 publiserte til dømes HF ei større sak som sette lys på organiseringa av småkraftutbyggingane i regionen. Saka var plassert på førstesida og var både lokalt og positivt vinkla. Overskrifta var *"Storsatsing på småkraftverk,"* og handla om AS Tyssefaldene og Odda Energis småkraftinitiativ gjennom det nyskipa kraftlaget Hardanger kraft AS. Laget var skipa for *"at mest mulig av verdiskapningen skal bli værende i regionen"* (HF, 2005). I april 2006 kom det første oppslaget i HF som kan tolkast som ein kritikk av utviklinga av småkraft i Hardanger. Dette var eit lesarinnlegg signert Venstres representant i Fylkestinget, Ingebjørg Winjum. Innlegget hadde tittelen *"Småkraftverk og fjordlandskapet."* Hovudbodskapa til Winjum var at småkraftutbygginga var i ferd med å *"ta heilt av"* og at konsesjonshandsaminga difor burde *"frysast"* fram til ein samla utbyggingssplan for fylket var ferdigstilt (Winjum, 2006). Ein slik fylkesdelplan for små vasskraftverk vart vedteke av Fylkestinget i Hordaland 9. desember 2009, og justert i 2013 etter handsaming i Miljøverndepartementet (Hordaland Fylkeskommune, 2009). Våren og sumaren 2006 kom det etterkvart også fleire stemmer til i denne debatten, og HF's lesarspalte hadde fleire innlegg som særleg kritiserer ei samla utbygging i Røldalsområdet.

I februar 2007 tok også HF for fyrste gongen opp småkraft på leiarplass. Bakgrunnen var nettopp Naturvernforbundets påklaging av småkraftkonsesjonane i Hardanger. Leiarartikkelen kritiserte Naturvernforbundets anke og la for dagen eit optimistisk syn på småkraftprosjekt i Hardanger. I leiarartikkelen frå 18. februar 2007 heitte det at *«Småkraftverk vert bygd ute i distrikta, dei styrkar gardsbruk med svak inntening og gjer at folk kan bli buande i grisgrendte stork. I tillegg gjev dei hardt tiltrengte kilowattimar, og dei er ideelle ved at dei pumpar straum inn frå enden av elektrisitetsnettet»* (HF, 2007b).

Dei kritiske stemmene slapp også til i lesarbrevspaltene, og diskusjonen om ulike småkraftprosjekt tok seg opp hausten 2006 og utover i 2007. Dette er også illustrert i fleire redaksjonelle oppslag som til dømes: *"Planar om 20 småkraftverk i Odda"* (20. juni 2007) *"Småkraftallianse i Hardanger"* (25. juni 2007) og *"Røldal splittet om kraftutbygging"* (29. august 2007). I desse sakene var småkraftproblematikken løfta inn i ein større politisk samanheng, der både elektrisitetsforsyning og klimaproblematikk vart tematisert. Det var nettopp i denne fasen at ålmenta i Hardanger fekk augo opp for småkraftutbygging som eit eige problemfelt innanfor kraftforvaltninga. I 2008 kom også spørsmålet om samla vurderingar og sumeffektar av småkraft på dagsorden.

Tabellen under syner korleis småkraftsakene vi har registrert fordeler seg på seks hovudtema; sakshandsaming, nett, reiseliv, miljø og naturvern, næringsutvikling og industri.

Tabell 3 Saksfelt etter år

Årstal	Saks- handsaming	Nett	Reiseliv	Miljø- naturvern	og	Nærings- utvikling	Industri	Ikkje relevant	Totalt
2005	4				0	1	1		6
2006	2		1		4	3			10
2007	8				5	4			17
2008	10		1		3	4			18
2009	10	1			2	2	1		16
2010	3	3			2	2			10
2011	5	2	1		1	2	1		12
2012	14				12	2		1	29
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>6</b>	<b>3</b>		<b>29</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>118</b>

N=118. Kjelde: HF

Tabellen viser fleire forhold: For det første handla om lag halvparten av sakene om sakshandsaming. Typiske saker i denne kategorien var HF's dekning av diskusjonar og vedtak i kommunestyra knytt til utbyggingar, dekning av folkemøte eller reportasjar frå synfaringar. Dette tyder på at konsesjonsprosessane før utbyggingar vart godt dekkja

---

i HF. Den politiske og demokratiske prosessen knytt til småkraftutvikling var såleis breitt omtalt i avisa. Vidare var miljø- og naturvern samt næringstuvikling dei to hovudområda som småkraft i størst grad vart knytt til i perioden vi studerte. Forhold knytt til nett, på den andre sida, var i liten grad noko som ramma inn småkraftsakene i HF. Nettutvikling blir heller framstilt i egne saker, lauskopla frå småkraftproblematikken. Dette er interessant (og paradoksalt) nettopp fordi kraftnettet i Hardanger synte seg å verte ei barriere for den vidare utbygginga av småkraft i regionen. Dette vart i liten grad tematisert i den regionale nyheitsdekninga. Dei døma på berøringspunkt mellom småkraft og nett som finst i HF er frå 2009-2011, då monsternast-saka var på det kvassaste. Reiseliv og industri var også eit sakskompleks som i liten grad var knytt til småkraftutbygginga, sjølv om dette stundom vart aktualisert i konsesjonsprosessane, slik vi viste tidlegare i analysen.

## Avsluttande diskusjon

Forvaltning av natur- og kraftressursar i Hardanger har heilt sidan slutten på 1800-talet skjedd i ei eigenarta brytning mellom storsamfunnets interesser og regionale/ lokale initiativ. Monsternast-saka rokka ved dette. Oppfatninga var at Hardanger måtte betale den heile og fulle prisen for kraftliner ein sjølv ikkje hadde noko nytte av. I mange samanhengar vart småkraftutbygginga i regionen oppfatta som ein kompensasjon for dette; småkraft skulle skape lokal vekst og utvikling *nedanfrå*. Det norske konsesjonssystemet er utvikla over lang tid, og er eit komplisert system som er utfordrande både for styresmakter, utbyggarar og ålmenta. Som diskutert gav industrikraftutbygginga nettopp i Hardanger impulsar til den særeigne norske konsesjonslovgivinga som vart etablerte på vasskraftsfeltet. Denne lovgivinga dannar vilkåra for dei utbyggingssakene vi har studert i denne artikkelen. Krava til søkarar og søknader er omfattande og mange småkraftprosjekt hadde i starten vanskar med å leve opp til desse krava.

I den tidlege fasen tok heller ikkje NVEs konsesjonssystem omsyn til den brå veksten av småkraftsøknader som kom, og den auka saksmengda vart ei utfordring for planverket som i liten grad var budd på den utviklinga som skulle komme. Eit søk i den 120 sider store *Fylkesdelplanen for energi i Hordaland 2001-2012*, gjev berre to (2) treff på "småkraft" (Hordaland Fylkeskommune, 2002). Dette viser også at småkraftutbygginga ikkje hadde eit tilpassa og skreddarsydd institusjonelt ramme- og planverk. Snarare er det grunn til å hevde at småkraftsakene vart underlagt det eksisterande regimet for storkraft. Dei eksisterande rammene for konsesjonssøknader, utgreiingar, høyringar osv. vart frå utbyggars side opplevd som kompliserte og tidkrevjande. Ein hypotese er at dette også opna for det store innslaget av profesjonelle aktørar som vi har sett i Hardanger-regionen. HFs dekning av småkraftproblematikken illustrerer også dette poenget: Småkraft som fenomen var lite omtalt i starten og det tok tid før dette vart utleira som ein eigen problematikk. Tidleg på 2000-talet dominerte spørsmål om storkraft, og mindre kraftutbyggingar vart omtalt i reine referatnotisar. Småkraftutbygginga skaut fart utetter 2000-talet og har med tida også utfordra dei etablerte forståingane. Dette har også farga den regionale nyheitsdekninga, der småkraft vart breitt omtalt frå og med vinteren 2006/2007.

Småkraftutvikling vart tidleg på 2000-talet framstilt som løysinga på fleire problem samstundes: Småkraft skulle bidra til reduksjon av klimagassar ved å produsere fornyeleg energi; det skulle bidra til distrikts- og næringsutvikling ved å vere ei lukrativ tilleggsnæring for gardbrukarar; småkraft skulle også bidra til naturvernet ved å vere meir miljøvenleg enn den tradisjonelle kraftutbygginga i Noreg. Desse argumenta har med tida slått sprekker. Det har blitt stilt spørsmål ved om småkraft i det heile var klimavenleg, miljøvenleg og distriktsvenleg. At småkraftverk også har miljøkonsekvensar t.d. gjennom sumverknader og bortfall av naturtypar vart reflektert i departementets nye retningsliner for små vasskraftverk (OED, 2007), og i Hordaland fylkestings vedtak om å lage ein fylkesdelplan for små vasskraftverk (Hordaland Fylkeskommune, 2009). Også distrikts- og næringspolitiske argument har dei siste åra blitt møtt med aukande skepsis både lokalt, regionalt og nasjonalt. Turisme, industri og jordbruk har vore viktig i Hardanger, både som dominerande næringsveggar og som sentrale element i det regionale sjølvbiletet (Hansen, 2012). Medan industrikrafta og dei store vasskraftutbyggingar tradisjonelt vart legitimert med utgangspunkt i industrien har småkraft vore legitimert utifrå eit perspektiv om at dette vil understøtte det lokale jordbruket. Når den dominerande organiseringsforma av små kraftverk er at grunneigarar leiger bort fallerettar til større spesialiserte selskap, er resultatet at fleire stiller spørsmål ved den lokale forankringa til prosjekta.

I den innleiande historiske framstillinga la vi vekt på korleis vassressursar tidleg på 1900-talet vart gjort til ei samfunnssak. Konsesjonssystemet voks fram, og gjennom dette lagde storsamfunnet reguleringar, både for å sikre

---

demokratisk kontroll over naturressursar og for å gjennomføre ei rasjonell planlegging. Planlegging og kontroll har såleis vore dei dominerande funksjonane til storsamfunnet i forvaltninga av vasskraftsressursar. Desse funksjonane og målet om demokratisk kontroll står i dag i delvis motstrid til ein tredje funksjon som storsamfunnet verkar å spele i Hardanger, nemleg å vere ein pådrivar for vekst, innovasjon og næringsutvikling. På småkraftfeltet møtest desse tre funksjonane, og som diskutert står dei ofte i motstrid til kvarandre. Slik kan vi også hevde at storsamfunnet møter seg sjølv i ulike roller i spørsmålet om småkraft. Dette er typisk illustrert ved Hordaland fylkeskommune sine fråsegner i høyringsprosessane. Som analysen av konsesjonsprosessane viste har det utvikla seg ei splitting mellom fylkesrådmannen og fylkesutvalet, der sistnemnte i stor grad uttalar seg i eigenskap av næringsutviklar. Dette er også eit tema som bør følgjast opp i studiar på nasjonalt nivå.

## Etterord

Datagrunnlaget for denne artikkelen strekker seg fram til oktober 2012. I perioden etter 2012 har småkraftfeltet utvikla seg vidare i Noreg, ikkje minst også i Hardanger, og vi vil særleg peike på tre sentrale forhold. Det første er knytt til oppkjøp, fusjon og konsentrasjon av eigarskap for småkraftverka. Det tyske investeringsfondet Aquila Capital har på grunna av låge avkastningkrav kunne etablere seg som Europas største operatør av småkraftverk. I Noreg har dette gått til gjennom oppkjøp og samanslåinga av Småkraft AS og Norsk Grønnekraft (Brøndbo, 2016). Aquila Capital har dermed også teke over eigarskapet til fleire av småkraftverka i Hardanger. Argumentet om lokalt forankra eigarskap som vi observerte var sentralt i perioden fram til 2012, er såleis mindre aktuelt i dag. For det andre hadde flaumen i Opo i Odda kommune implikasjonar for småkraftfeltet, gjennom diskusjonar om koplingane mellom kraftutbygging og flaumsikring. Flaumen i 2014 aktualiserte Verneplanen sin status for Opo, der ein no vil byggja kombinert flaumtunell og minikraftverk. Eit tredje utviklingstrekk er auka interessekonflikter mellom småkraftutbyggarar og vill-laksinteresser. Desse konfliktane er blitt særleg aktuelle i Hardanger, der problem med lakselus har resultert i sårbare laksestammer. Dette blir også framført i konsesjonsstridar om småkraft i regionen, (jf. t.d. Borgstrøm, 2017).

## Referansar

- Angell, S.I og Brekke O.A. (2011). Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv. Rokkan-rapport 3/2011. Bergen, Uni Research Rokkansenteret.
- Angell, S.I og Grove, K. (2015). Ressursutnytting og ressurskonfliktar. I: Angell, S.I, Byrkjeland, M. og Grove, K. (red) Hardanger: ei regionhistorie III, Etter 1900. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakken, T.H, H. Sundt og A. Ruud (2012). Mange små eller store og få? En sammenligning av miljøvirkningene ved ulike strategier for utvikling av vannkraft. Sintef Energi AS, rapport TR A7180.
- Bergens Tidende (2004). Drukmar i kraftverk-søknader. Reportasje, 14. mars 2004.
- Bergens Tidende (2010). Vil bygge flere høyspentlinjer. Reportasje, 09. desember 2010.
- Borgstrøm, R. (2017). Storlaksbestanden i Opo. *Hardanger Folkeblad*, Odda: 19.06.2017.
- Byrkjeland, M. (2015a). Frå utslått til rundballar. I: Angell, S.I, Byrkjeland, M. og Grove, K. (red) Hardanger: ei regionhistorie III, Etter 1900. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeland, M. (2015b). Nye tider. I: Angell, S.I, Byrkjeland, M. og Grove, K. (red) Hardanger: ei regionhistorie III, Etter 1900. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brøndbo, M. (2016). Kommentar: Eierskap er ikke flisespikkeri. *Nasjonen*, 10. mars 2016.
- Hansen, Christine (2012). Hardangersaken og visualiseringen av et nasjonalt landskap. I *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 03/2012.
- Hardanger Energi (2011). Lokal energiutgreiing Ullensvang herad 2011. Hardanger Energi.
- Hardanger Folkeblad (2005). Storsatsing på småkraftverk. Reportasje, 16. mars 2005.
- Hardanger folkeblad (2007). Småkraftverk. Leiarartikkel 19. februar 2007.
- Hardanger Folkeblad (2007b). Til Oslo for å tala småkraftverka si sak. Reportasje, 9. februar 2007.
- Hordaland Folkeblad (2011). Vasskonfliktar ikkje uvanleg». Reportasje, 11. februar 2011.
- Hardanger Folkeblad (2012). Oppdrettsboom i fjellheimen. leiarartikkel 24. februar 2012.

- 
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hordaland Fylkeskommune (2002). *Fylkesdelplan for energi 2001-2012*. Vedteken av Fylkestinget i Hordaland, 13. mars 2002
- Hordaland Fylkeskommune (2009). *Fylkesdelplanen for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021*. Vedteke i fylkestinget desember 2009.
- Hustoft, (2006). *Lokal verdiskaping av småkraftverk*. Mastergradsoppgave, UMB.
- Innstilling (2002-2003). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om tiltak for å sikre økt vannkraftproduksjon*. Energi- og miljøkomiteen, dokument nr. 8:71 (2002-2003).
- Idsøe, J. (2012). *Småkraft og regionaløkonomisk vekst*. HSF Rapport 1/12.
- Jensen, T. (red.) (2004). *Beregning av potensial for små kraftverk i Norge*. Forutsetninger, metodebeskrivelse og resultater. Norges vassdrags- og energidirektorat, Rapport 19/ 2004.
- Norges Vassdrags og Energidirektorat (2009). *Søknad om løyve for Opo kraftverk Ullensvang kommune – utsetjing grunna manglande nettkapasitet*, brev datert 18. desember 2009.
- Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2010). *Veileder i planlegging, bygging og drift av små kraftverk*. NVE: Oslo.
- Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2012). *Bakgrunn for vedtak: Søknad om tillatelse til bygging av 10 småkraftverk i Odda kommune og Ullensvang herad, Hordaland*. KSK-notat nr.: 42/2012.
- OED (2007). *Retningslinjer for små vannkraftverk – til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling*. Olje- og energidepartementet, juni 2007.
- NOU (2012). *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 4. mars 2011. Avgitt til Olje- og energidepartementet 5. mars 2012.
- Rinde, H. (2001). *Todeling og kommunalisering*. Noen hovedtrekk ved organiseringen av elforsyningen før 1920, i Thue, L. og H. Rinde Samarbeidets kraft. *Elforsyning og bransjeorganisering 1901-2001*, Oslo: 155.
- Ruud, A., J.K. Haug J. K. og W. Lafferty (2011). *Case Hardanger»: En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til omsøkte luftledningen Sima-Samnanger*. Teknisk rapport TR A7104. Trondheim, Sintef Energi.
- St.prp. 75 (2003–04). *Supplering av Verneplan for vassdrag*. Olje- og energidepartementet.
- Småkraftforeninga (2012). *Avtale om leige av fallrettar MM i samband med bygging og drift av NN kraftverk*. Standardkontrakt [lasta ned november 2012].
- Soria Moria erklæringa (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.
- Stortingsforhandlingar (1915). *Om tilladelse til erhverv og regulering av Bjølvovasdraget*. Bind 7b, nr. 310.
- Vannressurslova (2000). *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Winjum, I. (2006). *Småkraftverk og fjordlandskapet*. Lesarinnlegg i Hardanger Folkeblad, 10. april 2006.

<sup>1</sup> corresponding author

<sup>2</sup> Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam, Jondal, Ullensvang og Odda.

<sup>3</sup> Store kraftverk (>40 GWh/år) krev konsekvensutgreiing etter PBL.

<sup>4</sup> Avisa Hordaland, som kjem ut på Voss har større opplagstal, men dekkar også eit større område enn sjølve Hardanger.

<sup>5</sup> I tillegg kan Olje- og Energidepartementet gjere om vedtak som NVE har fatta. Såleis kan konsesjonar som NVE har avslått få løyve av OED i ei eventuell ankehandsaming. Dette gjeld til dømes Stampaelva kraftverk i Jondal som fekk avslag frå NVE i oktober 2008. OED omgjorde vedtaket, og i desember 2010 fekk kraftverket konsesjon frå OED. Då hadde det gått over sju år sidan prosjektet søkte konsesjon første gong.

<sup>6</sup> Dette gjeld til døme Opo Kraftverk (konsesjonssøkt mars 2008, avslått april 2010). I brev frå NVE datert 18. desember 2009, heiter det at på bakgrunn av NVE si vurdering av nettkapasitet i Hardangerkommunane vert konsesjonshandsaminga av fleire søknader utsett (NVE, 2009).

<sup>7</sup> Eit unntak er Mjølnåna kraftverk i Odda kommune. Her rår kommunen til at det ikkje vert gjeve konsesjon.

<sup>8</sup> I ein standardkontrakt tilgjengeleg på Småkraftforeningas nettsider heiter det at "*Leigeperioden varer i 40 år rekna frå første nyttår etter idriftsetting av kraftverket. Avtalen er uoppseieleg i leigeperioden [...] Grunneigarane har rett til å overta kraftanlegget med påståande bygningar og alle tekniske installasjonar til teknisk verdi. Med teknisk verdi meinast nyanskaffelsesverdien av et tilsvarande anlegg, minus reinvesteringstkostnadene ved å bringe anlegget opp til nødvendig tilstand for nye 40 års drift*" (Småkraftforeninga, 2012).

<sup>9</sup> Omgrepet «kortreist kraft» vart nytta av folkeaksjonen «Bevar Hardanger» i striden mot sentralnettlinja Sima-Samnanger.