

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

Audun Ruud og Øystein Aas



NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Kortrapport

Dette er en enklere og ofte kortere rapportform til oppdragsgiver, gjerne for prosjekt med mindre arbeidsomfang enn det som ligger til grunn for NINA Rapport. Det er ikke krav om sammendrag på engelsk. Rapportserien kan også benyttes til framdriftsrapporter eller foreløpige meldinger til oppdragsgiver.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

CEDREN – Centre for Environmental Design of Renewable Energy: Research for technical development and environmental impact of hydro power, wind power, power lines and implementation of environment and energy policy.

SINTEF Energy Research, the Norwegian Institute for Nature Research (NINA) and the Norwegian University of Science and Technology (NTNU) are the main research partners. A number of energy companies, Norwegian and international R&D institutes and universities are partners in the project.

The centre, which is funded by The Research Council of Norway and energy companies, is one of eleven Centre for Environmentfriendly Energy Research (FME). The FME scheme consists of time-limited research centres which conduct concentrated, focused and long-term research of high international quality in order to solve specific challenges in the field of renewable energy and the environment.

CEDREN

Centre for Environmental Design of Renewable Energy



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

Audun Ruud og Øystein Aas

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.

Oslo, august 2017

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-3059-9

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

KVALITETSSIKRET AV

Ingeborg Palm Helland

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Erik Framstad (sign.)

OPPDRAKSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)

EnergiX programmet til Norges Forskningsråd

OPPDRAKSGIVERS REFERANSE

SusWater prosjektet – CEDREN

FORSIDEBILDE

Hans-Petter Fjeldstad, SINTEF Energi

NØKKELORD

- EUs Vanddirektiv
- Vannforskriften
- EFTAs Overvåkningsorgan - ESA
- Revisjon av konsesjonsvilkår
- Sterkt Modifiserte Vannforekomster – SMVF
- Godt Økologisk Potensial – GØP
- Nasjonale føringer
- Agder vannregion

KEY WORDS

- EU Water Framework Directive
- The Water Regulation
- EFTA Surveillance Authority - ESA
- Revision of hydropower licenses
- Heavily Modified Water Bodies – HMWB,
- Good Ecological potential - GEP
- National guidelines
- Agder River Basin District

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

Postboks 5685 Torgarden
7485 Trondheim
Tlf: 73 80 14 00

NINA Oslo

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf: 73 80 14 00

NINA Tromsø

Postboks 6606 Langnes
9296 Tromsø
Tlf: 77 75 04 00

NINA Lillehammer

Vormstuguvegen 40
2624 Lillehammer
Tlf: 73 80 14 00

NINA Bergen

Thormøhlensgate 55
5006 Bergen
Tlf: 73 80 14 00

www.nina.no

Sammendrag

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.

Omfattende arbeid for å bedre miljøtilstanden i norske vassdrag er gjennomført for å følge opp norsk iverksetting av EUs vanndirektiv. Det er mange grunner til forringet vannmiljø i vassdrag, men vannkraft er en viktig årsak. Vannkraftsektoren har en veletablert forvaltningspraksis der miljøtiltak er hjemlet i egne sektorlover. Dette kan skape utfordringer for norsk iverksetting av EUs vanndirektiv gjennom det nyetablerte apparatet for regional og lokal vannforvaltning.

Det er gjennomført flere norske vurderinger og analyser av forvaltningspraksis og planprosesser knyttet til vanndirektivet og vannforskriften, men lite er dokumentert og drøftet hva gjelder vannkraft. Denne rapporten søker å rette på dette ved å fokusere spesielt på vassdrag med vannkraftproduksjon. Rapporten presenterer først hvordan vannplanarbeidet er organisert i 11 vannregioner. Foreliggende metodikk for hvordan den enkelte vannregion skulle gjennomføre planprosess og planvedtak knyttet til fastsettelse av miljømål for vassdrag med vannkraftproduksjon, gjennomgås. Agder vannregion brukes så som illustrasjon. Mer spesifikt fokuserer rapporten på fastsettelse av og begrunnelse for miljømål knyttet til vannkraft. Disse miljømål er reflektert i vedtatt vannforvaltningsplan som ble sendt til nasjonal godkjenning i juni 2015 i tråd med den frist som var fastsatt sentralt. Ett år senere publiserte Klima- og Miljødepartementet den endelige godkjenning av miljømål for vassdrag med vannkraftproduksjon. Denne medførte vesentlige endringer i forhold til det som var vedtatt av regional vannmyndighet. Det er mange uklarheter knyttet til nasjonal godkjenning av regionale vannforvaltningsplaner for vannkraftpåvirkete vannforekomster, og målsettingen med denne rapporten er å gi et bedre innblikk i dette. Analysen bygger primært på gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter som er direkte knyttet til vassdrag med vannkraftproduksjon, med spesiell vekt på Agder vannregion.

Vannplanarbeidet er del av den nasjonale samfunnsplanleggingen med klare forventninger om aktiv lokal og regional medvirkning. Nasjonal godkjenning av miljømål i vannregionene blir av regjeringen betraktet som et kjempeløft for vannmiljøet. Gitt at oppfyllelse av miljømål i vannkraftpåvirkete vannforekomster er betinget av de kommende vilkårsrevisjonene av eldre reguleringskonsesjoner, er det imidlertid svært uklart i hvilken grad det arbeidet som så langt er godkjent av regjeringen vil skape et kjempeløft. Det er få vilkårsrevisjoner som er gjennomført og det er stor usikkerhet knyttet til hvordan vannplanarbeidet og vilkårsrevisjonene vil samhandle gitt nasjonale føringer. Når den sentrale sektormyndigheten (Vassdrags- og energimyndighetene) med hjemmel i sektorlovverket har full anledning til å avvise godkjente miljømål i enkelte vassdrag, stilles spørsmålet om rollen for regionale planer for vannkraft slik de ble vedtatt av fylkestingene? Samtidig er ESA og foreliggende forpliktelser overfor EUs vanndirektiv en viktig referanse, og rapporten drøfter videre hvorvidt Norge kan realisere miljømål i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon uavhengig av formelle krav fra EU.

Tiltak skal realiseres lokalt, og basert på analysen gir rapporten avslutningsvis noen anbefalinger for neste planperiode som starter i 2021:

- Klarere og mer åpen politisk styring på tvers av sektorinteresser og forvaltningsnivå
- Utvikle veiledere i god tid før prosessen gjennomføres
- Etablere mer forutsigbare kriterier for nasjonal godkjenning
- Involvere og inkludere regionale planorgan bedre
- Stimulere til raskere gjennomføring av vilkårsrevisjoner og styrke koblingen til regionale planer
- Klargjøre forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår

Audun Ruud, NINA, Gaustadalléen 21, NO-0349 Oslo, audun.ruud@nina.no
Øystein Aas, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer

Abstract

Ruud, A., Aas, Ø. 2017. River basin management plans in Norway – in like a lion, out like a lamb? A document analysis of the planning process in regulated water courses concerning the government's approvals in 2016 - NINA Rapport 1351. 57 s.

Extensive efforts to improve environmental conditions in Norwegian watercourses have been carried out in order to follow up the Norwegian implementation of EU Water Framework Directive (WFD). There are many reasons for deteriorating water quality in watercourses, but the consequences of hydropower are central. The hydropower sector has well-established management practices and environmental measures are granted in accordance with sectoral laws. This can create challenges for the Norwegian implementation of the EU WFD

Several Norwegian assessments and analyzes of management practices and planning processes related to the WFD and the Water Regulation have been carried out, but little is documented and discussed regarding hydropower. This report seeks to remedy this by focusing especially on watercourses with hydropower production. The report first presents how the work is organized in 11 river basin districts. The available methodology for how the individual water region should carry out the planning process and the decisions related to the determination of environmental objectives for watercourses with hydropower production, are reviewed. Agder river basin district is used as an illustration to focus on the determination and justification of environmental targets related to hydropower that was sent to national approval in June 2015 in accordance with the deadline set centrally. A year later, the Ministry of Climate and Environment published the final approval. This deviated significantly from the decisions that were adopted in the district councils. Consequently, there are many ambiguities associated with national approval of regional water management plans for water resources with hydropower, and the purpose of this report is to provide a better insight into these challenges. The study is primarily based on the review and analysis of key documents that are directly related to watercourses with hydropower production.

Watercourse efforts are part of national social planning with clear expectations of active local and regional participation. The national approval of environmental targets is considered by the government as a key boost for the aquatic environment. Given that the fulfillment of environmental targets concerning watercourses with hydropower production is conditional on the forthcoming revisions of hydropower plants, it is, however, very unclear to what extent this will be a key boost. There are few revisions completed. Besides, there is great uncertainty about how the river basin plans and the revisions will interact given national priorities. Given that the Water Resources and Energy Authorities, based on sectoral legislation, have the full opportunity to reject approved environmental targets in some watercourses, we question the role of regional plans for hydropower as adopted by the county councils? At the same time, ESA and present obligations to the EU Water Directive are an important reference, and the report further discusses whether Norway can achieve environmental targets in regulated watercourses with hydropower production regardless of EU requirements

Measures will be implemented locally, and based on the analysis, the report provides some recommendations for the next planning period starting in 2021:

- Clearer and more open political governance across sector interests and management levels
- Establish supervisors in good time before the process is completed
- Develop more predictable criteria for national approval
- Involve and incorporate regional planning bodies better
- Stimulate for faster implementation of terms audits and better linked regional plans
- Clarify simplified implementation of standard nature management conditions

Audun Ruud, NINA, Gaustadalléen 21, NO-0349 Oslo, audun.ruud@nina.no
Øystein Aas, NINA, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer

Innhold

Sammendrag	3
Abstract	4
Innhold	5
Forord	6
1 Innledning	7
1.1 Vannforskriften utfordrer vannkraften.....	7
1.2 Utdfordringer knyttet til regional medvirkning.....	8
1.3 God økologisk tilstand eller godt økologisk potensial?	9
2 Rapportens metodikk, datagrunnlag og struktur	10
3 Teoretisk grunnlag: Perspektiver på regionale planleggingsprosesser, politisk styring og demokrati	11
4 Mål og organisering av vannplanarbeidet	13
5 Vannkraft og miljøinteresser i regulerte vassdrag – nye vurderinger	17
5.1 Revisjonsprosjektet.....	18
5.2 Revisjonsprosjektets samlede vurdering og prioriteringer	21
6 Mot nasjonal godkjenning?	23
6.1 De første planene og vannkraftinteressene	23
6.2 Revisjonsprosjektet la rammer for det videre planarbeidet.....	23
7 Planarbeidet i Agder vannregion	26
7.1 Om vannregionen	26
7.2 Nye prioriteringer i Agder vannregion.....	30
8 Godkjenning av vannforvaltningsplanene i 2016	34
8.1 Nasjonal godkjenning	34
8.2 Nærmere om godkjenningen og grunnlaget for den	38
8.3 Godkjenning av regional plan for Agder.....	41
8.3.1 Oppklarende spørsmål til og svar fra KLD	45
9 Nasjonal godkjenning: et kjempeløft?	47
9.1 Nasjonal godkjenning skapte forvirring og skuffelse.....	47
9.2 Planteoretiske perspektiv på prosessen.....	48
9.3 Veien mot neste planperiode.....	50
9.4 Videre forskning.....	52
10 Referanser	53
Vedlegg 1: Vannkraftkonsesjoner i Agder som kan revideres innen 2022,	56
Vedlegg 2: Hvordan sette miljømål etter tiltaksmetoden?	57

Forord

Denne rapporten er utarbeidet som faglig leveranse fra prosjektet Sustainable Governance of river basins with Hydropower production - SusWater. Prosjektet er finansiert av EnergiX-programmet i Norges forskningsråd som et kompetanseprosjekt med brukerinvolvering (KPN), med finansielle bidrag fra Sira-Kvina kraftselskap, BKK Produksjon, Lyse Produksjon, Statkraft Produksjon, SFE Produksjon, Trønderenergi Produksjon, Energi Norge, Norges Vassdrag og Energidirektorat (NVE) samt Miljødirektoratet.

Rapporten er knyttet til arbeidspakke 1 som kartlegger regulatoriske forhold der fokuset er spesielt rettet mot planprosesser. I tillegg til studier i Norge, gjennomføres også analyser i Sverige. Arbeidet i denne arbeidspakken skal senere knyttes til andre faglige aktiviteter i prosjektet.

Arbeidspakke (WP) 2 i SusWater er orientert mot utvikling av hydrologiske indikatorer for å avgjøre hvor mye vann som anses som tilstrekkelig for nå spesifiserte miljømål. WP 3 har fokus på nytte-kostnadsvurderinger og hvordan verdier kan forstås og operasjonaliseres. WP 4 har fokus på beslutningsprosesser spesielt knyttet til gjennomførte og kommende vilkårsrevisjoner. Vi har en femte og opprinnelig siste arbeidspakke som skal forsøke å forene ulike faglige bidrag for å styrke helhetlig forvaltning av vassdrag med vannkraftproduksjon. Etter oppstarten i 2015 ble det etablerte en ny WP 6 som kompletterer WP 2 ved å se nærmere på karakterisering av hydro-morfologiske endringer i elver som følge av vannkraftproduksjon.

Denne rapporten har spesielt fokus på Agder vannregion. SusWater-prosjektet avsluttes i 2018, og denne rapporten vil forhåpentligvis bidra til bedre å forstå de utfordringer som råder av regulatorisk og politisk karakter for vassdrag med vannkraftproduksjon. Håpet er samtidig at rapporten vil fungere som referanse for de analysene som prosjektet gjennomføres innen enkelte vannområder. Dette er knyttet til vannplanarbeidet i Sira-Kvina vannområde i Agder vannregion og Voss-Osterfjorden vannområde i Hordaland vannregion. Disse case-områder er valgt etter dialog med brukerne i prosjektet. Det er også i disse vannregioner at andre arbeidspakker i prosjektet har sitt primære fokus – spesielt arbeidspakkene 2 og 3.

I vannområde Sira-Kvina er det allerede åpnet en vilkårsrevisjon av konsesjon til Sira-Kvina kraftselskap, og planen for prosjektet er å se nærmere på dette når NVE sin innstilling overfor OED foreligger. Vi håper det skjer i 2017. I Voss-Osterfjorden vannområde er det fortsatt ikke åpnet noen vilkårsrevisjoner. Imidlertid vil det ifølge NVE skje så snart det foreligger innstilling på tre oppgraderings/utvidelsesprosjekt (O/U) knyttet til Evanger-konsesjonen til BKK Produksjon. Dette er koblet til Teigdalselven og Eksingedalsvassdraget.

Denne rapporten har ikke et spesielt fokus på konkrete vilkårsrevisjoner og enkelte miljøtiltak, men vil med sitt planfokus forhåpentligvis være en referanse som kan brukes når vi senere mer konkret analyser hva som skjer innenfor de valgte case-områdene.

Oslo, august 2017

Audun Ruud (prosjektleder)

1 Innledning

1.1 Vannforskriften utfordrer vannkraften

I 2009 besluttet Stortinget å innlemme EUs rammedirektiv for vann (heretter vanndirektivet) i norsk regelverk for vannforvaltning.¹ Vanndirektivet er iverksatt gjennom forskrift om rammer for vannforvaltning (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. Helt sentralt i vannforskriften står utvikling og fastsettelse av miljømål i regionale vannforvaltningsplaner. Disse miljømål 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.

Det har blitt argumentert for at vannforskriften skal gjelde foran annet lov- og regelverk (Wang-Andersen 2013), men miljøtiltak knyttet spesifikt til vannkraftproduksjon skal besluttes etter eget lovverk – og da spesielt vassdragsreguleringsloven. Dette ble bekreftet da klima- og miljømyndighetene i juli 2016 godkjente vannforvaltningsplanene. Det er gjennom vilkårsrevisjoner med hjemmel i vassdragsreguleringsloven eller gjennom innkalling og/eller omgjøring av vannkraftkonsesjoner med hjemmel i vannressursloven at de viktigste miljøforbedringer kan gjennomføres for vassdrag med vannkraftproduksjon. Med dagens regelverk vil innføring av nye moderne naturforvaltningsvilkår også være betinget av at det gjennomføres vilkårsrevisjoner. Regionale planprosesser skaper vedtak om miljømål i tråd med vannforskriften som følger opp EUs Vanndirektiv. Konkret realisering av miljøtiltak i vassdrag med vannkraftproduksjon må imidlertid hjemles i egen nasjonal sektorlovgivning som håndheves av et annet departement enn det som er ansvarlig for vannforskriften. Dette kan skape utfordringer som drøftes nærmere senere i denne rapporten.

Et omfattende planarbeid med regionale prioriteringer for perioden 2016-2021 er gjennomført i Norge koordinert av de regionale vannmyndighetene. Vannforvaltningsplanene er godkjente, og myndighetene forbereder nå en innrapportering til EU som etter pålegg fra EU-kommisjonen, skulle skje innen juni 2017.² Vanndirektivet har skapt utfordringer for etablert forvaltningspraksis innenfor vannkraft. Dette ble synliggjort i 2011 som følge av norske vedtak etter en frivillig prøveperiode med forvaltningsplaner for enkelte vannforekomster.³ Norsk miljøorganisasjoner brakte saken til EFTAs Surveillance Authority (ESA) fordi de mente Norges oppfølging strider med målsetningen i vanndirektivet (Ruud og Fjeldstad 2015, Riksrevisjonen 2016).

Det råder altså uenighet om hvordan vanndirektivet 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. I dialogen med ESA mener norske myndigheter at Norge vil kunne håndtere målsettinger i vanndirektivet med gjeldende lovverk, og de mener det finnes metodikk og prosedyrer som gjør dette gjennomførbart.⁴ Dette er forhold rapporten vil drøfte inngående.

I vedtaket knyttet til nasjonal godkjenning av vannforvaltningsplanene kan vi også lese at en stor del av tiltakene mot vannkraft ville blitt gjennomført som del av den ordinære vannforvaltningen

¹ Det skjedde 12.2 2009: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=39316>. Forskriften foregrep den formelle behandlingen av vanndirektivet i EØS-komiteen, som skjedde i 2007. Mer om Vannforskriften (2006) finnes på: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1446>. Mer informasjon om EUs Vanndirektiv: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html.

² I følge referat fra møtet i arbeidsgruppe data og informasjonsutveksling for Vanndirektivet som ble avholdt i oktober 2016: <http://vannportalen.no/organisering/europa/Europeisk/norsk-deltakelse-i-de-ulike-cis-grup-pene/ag-data--og-informasjonsdeling/>.

³ Mer info om planer i pilotperioden: <http://www.vannportalen.no/plandokumenter1/pilotperioden-2010---2015/>

⁴ Men info om klagesaken finnes på: <http://www.vannportalen.no/english/complaint/the-complaints-to-the-esa-concerning-hydropower-and-the-wfd-in-norway/>.

for vannkraft i Norge uavhengig av Vanndirektivet.⁵ Både i naturmangfoldmeldingen (Meld.St.14 2015) og energimeldingen (Meld.St.25 2016) er det varslet forenklet innføring av naturforvaltningsvilkår i vannkraftkonsesjoner der det er kjente miljøproblem. Samtidig er det så langt avsluttet få vilkårsrevisjoner.⁶ Dette skaper ulike utfordringer, men alle disse forhold vil mer detaljert bli drøftet senere i rapporten.

Vannkraftreguleringer har de siste 50 årene skapt store konflikter i Norge, og med vannforskriften råder det store forventningene til miljøforbedringer i vannforekomster preget av vannkraftproduksjon. Dette preger også arbeidet knyttet til regionale vannforvaltningsplaner. Som vi vil belyse senere i rapporten med Agder som eksempel, har vannregionmyndighetene da også gjennomført omfattende planprosesser med bred deltakelse. Vannforvaltningsplaner ble vedtatt i respektive fylkesting etter solid saksbehandling og sendt inn til nasjonale myndigheter innen fristen sommeren 2015. Derfor var forvirringen stor når regjeringen i juli 2016 annonserte en godkjenning som for vannkraft fravek markant fra hva som hadde blitt vedtatt regionalt.

1.2 Utfordringer knyttet til regional medvirkning

I 2013 publiserte direktoratsgruppen for gjennomføringen av vanndirektivet en veileder for regional vannforvaltningsplan. Gruppen har i alt 13 etater/institusjoner som medlemmer og ledes av Miljødirektoratet. I forordet pekes det på følgende: "En forutsetning for en godt forankret regional vannforvaltningsplan, er at det legges til rette for deltakelse og samarbeid mellom forvaltere, brukere, påvirkere og alle som blir berørt. Det må legges til rette for medvirkning gjennom hele planprosessen". Videre kan vi lese: "Vannforvaltningsplanenes gjennomføringskraft når de skal iverksettes vil avhenge av at man har fått til en god prosess med medvirkning og involvering, slik at planene har legitimitet på tvers av sektorene og god lokal forankring". (Direktoratsgruppa 2013:forord).

I 2012 publiserte Klima- og miljødepartementet (KLD) – for øvrig samme departement som senere formelt godkjente vannforvaltningsplanene, en første veileder for regional planstrategisk arbeid. Her formidles følgende (KLD 2012:25): "Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser. Før dette eventuelt skjer, skal endringene være drøftet med fylkeskommunen" (vår understreking). Vannforskriftens § 29 åpner for å gjøre endringer i regionale planer dersom rikspolitiske interesser tilsier det. Vannkraften er av nasjonal interesse, men gitt den sterke orientering mot deltakelse og lokal medvirkning i vannforskriften vil vi tro det ikke skulle hindre avklaringer i tråd med veiledningen for regionalt planstrategisk arbeid.

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, utnyttes som en sentral del av samfunnsplanleggingen både for miljø-, energi- og lokalsamfunnsutvikling. Regional planlegging er del av generell samfunnsplanlegging, men akkurat som ordet region enten kan brukes som del av nasjonal iverksetting styrt ovenfra eller som formidler av lokale prosesser, kan regional planlegging knyttes til ulike plantradisjoner. Med referanse til Friedmans (1987) analytiske tilnærming til samfunnsplanlegging som presenteres i kapittel 3, vil vi forsøke å forstå hva som skjedde da regionale vannforvaltningsplaner for vannkraft ble godkjente. Kan det forstås som del av nasjonal iverksetting styrt ovenfra eller som formidling av lokale prosesser. Det siste er for øvrig en sentral referanse i EUs Vanndirektiv?

⁵ Likelydende formuleringer finnes i alle de 11 nasjonale godkjenningene. Eksempelvis finner vi den på side 14 i godkjenningen av Agder sin vannforvaltningsplan: http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/plandokumenter/2016-2021/godkjenning-plan-kld/godkjenning_agder.pdf.

⁶ Den sjette og så langt sist avsluttede vilkårsrevisjon ble annonsert 24. mars 2017, men det er fortsatt langt igjen til de rundt 400 konsesjoner som kan revideres innen 2022. Mer om dette senere i rapporten.

1.3 God økologisk tilstand eller godt økologisk potensial?

Vannforskriften (VF) skal sikre nødvendige tiltak slik at alle vannforekomster får god økologisk tilstand - såkalt GØT. Dersom fysiske inngrep i vannforekomsten skal opprettholdes, f.eks. som følge av vannkraftproduksjon, åpner VF for at slike vannforekomster kan operere med miljømålet godt økologisk potensial (GØP), som er mer fleksibelt i såkalte sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF). SMVF er en forekomst av overflatevann som på grunn av fysiske endringer som følge av menneskelig virksomhet, i vesentlig grad har endret karakter. Under denne karakterisering finner man forekomster som bl.a. krever magasinering, overføring eller fraføring av vann, for eksempel til elektrisitetsproduksjon.

VF krever at norske vannforekomster fortrinnsvis skal ha miljømålet GØT, men innen kategorien SMVF kan miljømålet GØP settes når betydelige samfunnsinteresser er utfordret (Departementsgruppa 2014). Til tross for norske myndigheters påpekninger overfor EU og ESA, er utfordringen i dag at det ikke foreligger en omforent og etablert metode for verdsetting og samlet vurdering av vannkraftens tjenester, miljølemper og samfunnsnytte. Spørsmålet er da hvordan Norge håndterer sine forpliktelser overfor EU samtidig som man bevarer det nasjonale handlingsrommet innenfor for eksempel vannkraftproduksjon.

2 Rapportens metodikk, datagrunnlag og struktur

Rapporten bygger primært på analyser av sentrale dokumenter og vedtak knyttet til innføring av vannforskriften og gjennomføringen av de regionale vannforvaltningsplanene. Gitt fokuset på vannkraft er det også referanser til dokumenter knyttet til revisjon av vilkår for vassdragskonsepsjoner, men rapporten gjør ingen konkrete analyser av enkelte vilkårsrevisjoner.

Kildematerialet omfatter lover og forskrifter, deres forarbeider, samt sentrale veiledningsdokumenter slik de er utarbeidet av ulike myndigheter og tverretatlige grupper som er gitt formelle roller og oppgaver i disse prosessene. Helt sentralt her står departements- og direktoratsgruppene for gjennomføring av vanddirektivet. Videre er de vedtak som er fattet, særlig på nasjonalt nivå, og tilhørende offentlige kommentarer eller utfyllende forklaringer knyttet til vedtakene benyttet som kildemateriale, for eksempel fra offentlige møtereferater, offentlige brev, pressmeldinger mv.

Informasjon er primært hentet fra tilgjengelig skriftlig dokumentasjon, men prosjektleder Kristin Uleberg, som er regional vannkoordinator for Agder vannregion, har også vært en viktig kilde for vår kartlegging og analyse spesielt knyttet til Agder.⁷ Hun var også instrumentell i tilgangen til referatene fra møtene 16. – 17. november 2016 som omtales i kapittel 8.

Etter en presentasjon av det teoretiske grunnlaget i kapittel 3, forklarer rapporten i kapittel 4 hvordan vannplanarbeidet er organisert i Norge, slik det er hjemlet i plan og bygningsloven og vannforskriften. Deretter vil kapittel 5 se på utfordringer knyttet til vannkraft og hva som har vært iverksatt for å utvikle en metodikk for bedre å avklare hvilke miljøtiltak som skal prioriteres. Dette knyttes spesielt til det såkalte revisjonsprosjektet. I kapittel 6 drøfter rapporten hva som skjedde mot endelig godkjenning av de regionale vannforvaltningsplanene.

Det er 11 vannregioner som har gjennomført planprosesser i Norge. I denne rapporten er Agder vannregion valgt som eksempel for arbeidet på regionalt nivå. Planarbeidet i Agder vannregion blir presentert i kapittel 7. Deretter drøfter kapittel 8 den nasjonale godkjenning både generelt mot vannkraft, men også spesielt for Agder vannregion. Med henvisning til referater fra møter mellom KLD/OED og vannregionene høsten 2016, drøfter kapitlet også uklarheter i prosessen.

Kapittel 9 drøfter om den nasjonale godkjenning er det "kjempeløftet" som ble annonsert.⁸ Her vil vi løfte blikket fra vannmiljø til regional deltakelse i kommende planprosesser. Gitt at miljøtiltak gjennomføres med hjemmel i vanddragslovgivningen, hvorfor kunne man ikke godkjenne regionale planer? En viktig referanse for å forstå den nasjonale godkjenningen er forpliktelser knyttet til norsk iverksetting av EUs Vanddirektiv, og vi reiser spørsmålet om Norge kan realisere miljømål i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon uten pålegg fra EU. Kapitlet avsluttes med noen refleksjoner rundt veien videre mot neste planperiode som starter i 2021 samt videre forskningsbehov.

Flere peker på at planprosessene på mange måter har vært et løft. Mye er da også godkjent – også i Agder, men vi vil understreke at denne analysen utelukkende er knyttet til vannkraft og rollen til regional planlegging.

Fra kapittel fire har vi utarbeidet en liten kursivert ingress som kan forstås som en oppsummering av kapitlets hovedbudskap.

⁷ Vi er klar over at det var ulike prosesser i de enkelte vannregionene også hva gjelder vannkraft, men rapporten har da heller ingen ambisjon om å formidle hva som skjedde i alle vannregionene. Agder vannregion har vist stort engasjement og vi bruker dette mest som et case med forståelse for at prosessene kan ha vært annerledes i andre vannregioner.

⁸ Pressemeldingen kan leses på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kjempeloft-for-bedre-vannmiljo/id2506703/>.

3 Teoretisk grunnlag: Perspektiver på regionale planleggingsprosesser, politisk styring og demokrati

Med vannforskriften har Norge innført nye geografiske og fysiske rammer som ikke samsvarer med hva som er tradisjonen i regional planlegging. Planarbeidet skal organiseres i henhold til nedbørfelt for å fange opp relevante vassdragsøkologiske forhold. La oss derfor gjøre noen referanser til regionalforskningen.

Begrepet region er historisk brukt i to politiske sammenhenger; 1) som bygging av nasjonalstaten eller 2) som arena for sosial mobilisering (Keating 1996). En parallell inndeling blir gjort av Baldersheim (2000) når han skriver om fylkeskommunene sine to hovedroller som *stifinner* og *med-spiller* i nasjonsbyggingen, og som *regionbygger* med aktiviteter i regionalt definerte mål og behov. Begge tilnærmingene reflekterer to ulike måter å forstå regionenes rolle på:

- 1) Som ledd i nasjonal iverksetting styrt ovenfra (top-down) eller
- 2) som formidler av lokale prosesser (bottom-up).

Keating (1996) presiserer at regioner er en *konstruksjon*, og slik sett er heller ikke de nye vannregioner (som følger nedbørfelt og derfor ofte overskrider fylkesgrensene) slik de er hjemlet i Vannforskriften, mindre konstruerte enn de fylkeskommunene som har ansvaret for vannplanarbeidet og andre regionale planer. Utfordringen er at det selv med referanser til nedbørfelt og vassdragsøkologi skal gjennomføres politiske vedtak. Det kan skape utfordringer for politisk styring og konkret gjennomføring av miljøtiltak i vassdrag preget av vannkraftproduksjon.

I sin legitimeringsteori om statlig virksomhet påpeker Max Weber (1971) at staten kan rettferdiggjøre sine valg gjennom å vise til nytte- og kostnadskalkuleringer. Nødvendigheten av å realisere rasjonelle mål legitimerer maktbruken. Denne oppfatningen er imidlertid kritisert av mange, ikke minst av Habermas (1995) som mener at det ikke finnes eksterne autoritetsinstanser som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Den må selv sikre seg legitimitet, og det skjer gjennom frie, offentlige dannelsesprosesser (ibid). Når regionale aktører forventes å delta aktivt i nasjonale planprosesser slik det er spesifisert og forventet i vannforskriften, er det helt avgjørende at disse aktørene (fylkeskommunene) blir reelt involvert i grunnlaget for de beslutninger og godkjenninger som fattes. En slik prosess er også i tråd med hva som er spesifisert i KLD i sin veileder om planstrategisk arbeid (KLD 2012).

Regional planlegging er et felt preget av mye politisk diskusjon slik tilfellet også er for lokal og nasjonal planlegging. Mange avveininger må tas, men det regionale kan lett bli ekstra krevende fordi det er preget av motstridende krefter i tråd med resonnementene til Keating (1996) og Baldersheim (2000). Regional planlegging kan lett preges av en uavklart politisk rolle for regionen i avveiningen mellom å være ledd i nasjonal iverksetting styrt ovenfra og som formidler av lokale prosesser. Det blir lett mye politisk diskusjon når top-down og bottom-up tilnærmingen ikke på forhånd er avklart og avstemt med rådende forventninger.

Friedman (1987) utviklet en tilnærming som kan knyttes til avveiningen mellom top-down og bottom-up tilnærmingene der han skilte mellom kunnskap knyttet til styring og kunnskap knyttet til samfunnsendring. Dette ble så koblet til en konservativ og mer radikal politisk ideologi. Fire tradisjoner i samfunnsplanlegging kan utledes. Det er knyttet til analyse, reform, læring og mobilisering. Dette presenteres i tabell 3.1:

Tabell 3.1. Ulike tradisjonelle måter å forstå samfunnsplanlegging.

	Konservativ politisk ideologi	Radikal politisk ideologi
Kunnskap knyttet til politisk styring	Analysetradisjonen: Mer tro på objektiv kunnskap enn politikk Kalkulere beste løsning Planlegger er nøytral aktør	Reformtradisjonen: Vitenskap er instrument for å fremme grunnleggende mål Institusjonalisering av planlegging Skille planlegger og publikum Planlegger er ekspert
Kunnskap knyttet til samfunnsendring	Læringstradisjonen: Læring gjennom deltakelse Dialog mellom de styrende og de styrte Skille klart mellom kunnskap og handling	Mobiliseringstradisjonen: Opptatt av samhandling Alle er politiske aktører Planlegging er politikk Objektiv kunnskap er en del av politikken

Kilde: Friedman 1987

Friedman (1987) drøfter samfunnsplanlegging i lys av ulike former for kunnskap og ulike politiske ideologier. Som presentert i tabell 3.1 skiller han mellom fire ulike plantradisjoner. Analysetradisjonen har en forankring i politisk styring og konservativ politisk ideologi der man har mer tro på objektiv kunnskap og ønsket om å finne beste løsninger på en måte som plasserer planleggeren som en nøytral aktør. Reformtradisjonen er også knyttet til politisk styring, men her vil kunnskap i større grad knyttes til å fremme grunnleggende mål der planleggingen i større grad blir institusjonalisert. Samtidig blir planlegger i større grad en ekspert som skiller seg fra publikum. Både analyse- og reformtradisjonen kan knyttes til nasjonal iverksetting styrt ovenfra (top-down).

I motsetning til analyse- og reformtradisjonene, er læringstradisjonen mer forankret i kunnskap om samfunnsendring der deltakelse vektlegges mye sterkere. Dialog står sentralt og det skilles i denne tradisjonen klart mellom kunnskap og handling. Mobiliseringstradisjonen er også mer orientert mot samfunnsendring enn politisk styring. Slik sett er disse tradisjonene mer knyttet til formidling av lokale prosesser (bottom-up). I større grad enn i den konservativt forankrede læringstradisjonen, er imidlertid mobiliseringstradisjonen mer opptatt av samhandling. Dessuten har denne tradisjonen en klarere tilnærming til planlegging som politikk der såkalt objektiv kunnskap i større grad blir vurdert og drøftet ut i fra ulike forutsetninger og tilnærminger. Til tross for klare metodiske avveininger kan objektiv kunnskap og det kunnskapsgrunnlaget det etablerer, i større grad underlegges politiske vurderinger.

Vi vil bruke Friedman (1987) sin ulike måter å forstå samfunnsplanlegging som referanse til å drøfte prosessen knyttet til den nasjonale godkjenningen av vannforvaltningsplanene.

4 Mål og organisering av vannplanarbeidet

Formålet med vannforskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Arbeidet med miljømålene forberedes gjennom regionale planer hjemlet i plan og bygningsloven, og disse vedtas av fylkestingene. Norge har 11 vannregionmyndigheter med oppgaver som varierer mye i kompleksitet, men 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 konkret bestemmer hva som kan realiseres i praksis. Dette er også situasjonen for vassdrag med vannkraft.

Formålet med vannforskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Vannforskriften er hjemlet i forurensningsloven, plan og bygningsloven (PBL) og vannressursloven og den inneholder flere bestemmelser om hvordan vannregionene skal organiseres. Norge er inndelt i 11 vannregioner som geografisk følger nedbørfelt. Dette er i tråd med vanddirektivets idé om økosystembasert organisering som skal gi et geografisk samsvar mellom vannmiljøutfordringer og politikktutforming.⁹ I hver region skal det iht. vannforskriften utarbeides en regional vannforvaltningsplan med tiltaksprogram.

Vannplanarbeidet skal rulleres hvert 6. år og kan i tråd med figur 4.1 – vist på neste side, forklares som bestående av et planprogram som avklarer hva som skal utredes og hvordan prosessen skal være. Den skal resultere i tre deler: (1) vannforvaltningsplanen som skal godkjennes nasjonalt, (2) regionale tiltaksprogram som ikke godkjennes nasjonalt, samt (3) regionalt overvåkingsprogram som heller ikke godkjennes nasjonalt, men programmet skal oppsummeres i vannforvaltningsplanen.

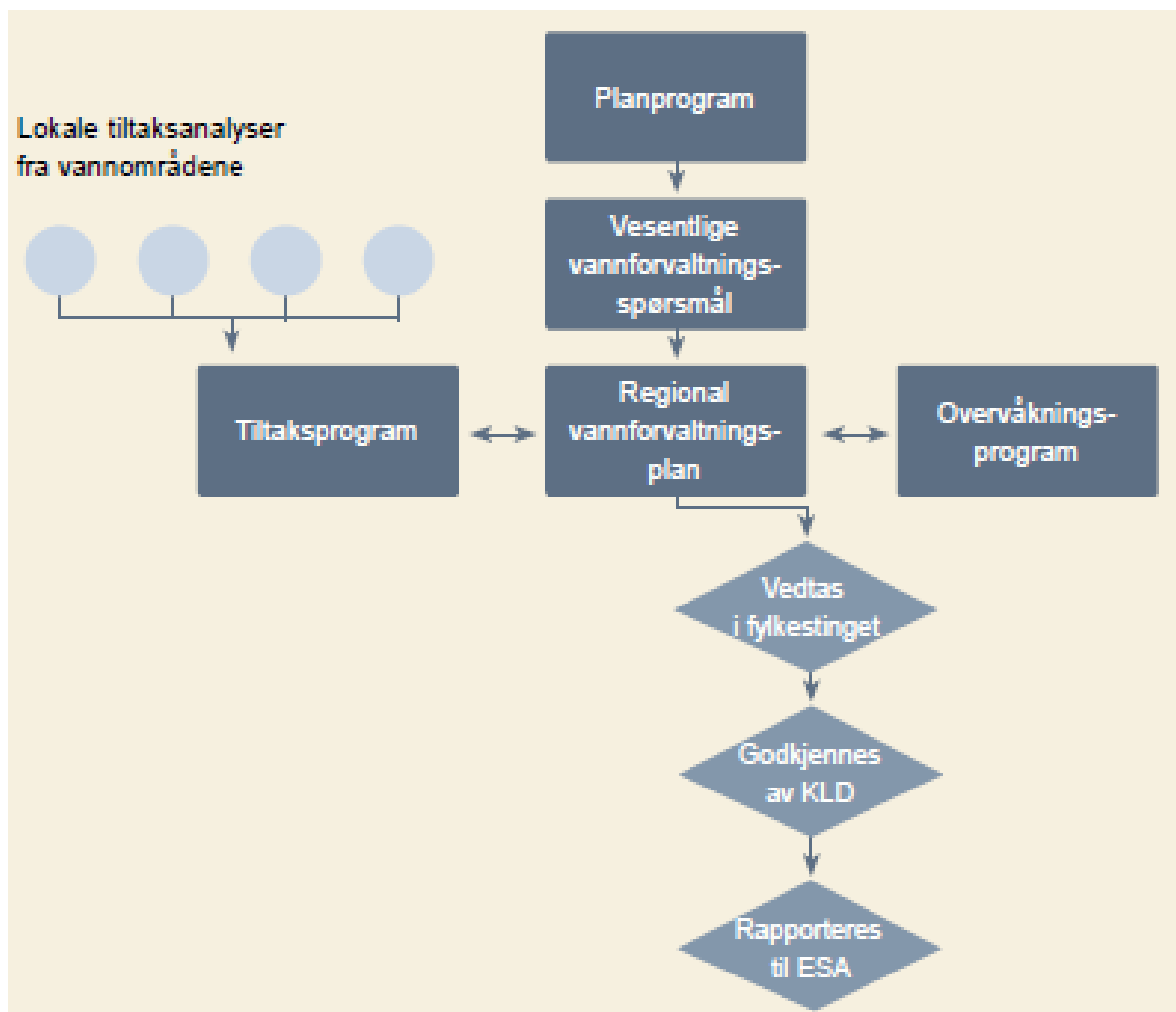
Planarbeidet er initiert i henhold til PBL og skal til nasjonal godkjenning etter vedtak i respektive fylkesting. Det er verdt å merke seg at behandling av planene er overført til Klima- og miljødepartementet (KLD) fra departementet som har mer generell planfaglig regional kompetanse; Kommunal og Moderniseringsdepartementet (KMD).¹⁰ Planene vil fortsatt bli forelagt berørte departement før godkjenning, men den sentrale koordinerende rolle til KMD slik det er hjemlet i PBL, ble på denne måten svekket.

Det viktigste elementet i den regionale vannforvaltningsplanen er miljømålene som fylkestingene vedtar etter omfattende planprosesser. Det skal settes miljømål for alle vannforekomster, både elver, innsjøer, kystvann og grunnvann. I henhold til veileder (Direktoratsgruppa 2013), skal godkjente vannforvaltningsplaner legges til grunn for regionale forvaltningsorganers virksomhet og for kommunale og statlige organers planlegging og virksomhet i den enkelte vannregion. Vedtak om gjennomføring av de tiltakene som inngår i tiltaksprogrammet treffes av ansvarlig myndighet etter relevant lovgivning, men godkjent regional plan skal inngå i grunnlaget for videre saksbehandling. Her vil det imidlertid bli foretatt ytterligere avklaringer og konkrete vurderinger av fordele og ulemper av sektormyndigheten før endelig beslutning om tiltaksgjennomføring blir tatt. I tilfellet vannkraft snakker vi da om Olje og Energidepartementet. Her kan det også legges vekt på andre hensyn enn de som er vektlagt i planene.¹¹

⁹ Spesifisert i Vanddirektivets (WFD) art. 4. Mer info om WFD: <http://www.vannportalen.no/regelverk/vanddirektivet/>.

¹⁰ Mer om delegeringen: <http://www.vannportalen.no/nyheter/2015/april-juni/delegering-av-myndighet-for-godkjenning-av-vannforvaltningsplaner/>.

¹¹ Dette er også poengtert i den nasjonale godkjenning av planer i første pilotperiode 2010-2015: <http://www.vannportalen.no/plandokumenter1/pilotperioden-2010---2015/>.



Kilde: Riksrevisjonen 2016:37

Figur 4.1. Organisering av vannplanarbeidet.

KLD er ansvarlig departement som utarbeider veiledning og drifter arbeidet på nasjonalt nivå gjennom den såkalte departementsgruppen,¹² men i praksis er det Miljødirektoratet og direktoratsgruppen med i alt 13 medlemmer som har den nasjonale koordinerende oppgaven.¹³ Direktoratsgruppen har også ansvaret for ulike prosjekter som løper med tematiske knyttet til bl.a. økologisk tilstand, miljøgifter, tiltaksprogram, økonomi, restaurering og data og rapportering. Det er også en gruppe som fokuserer på plan og prosess.¹⁴

I følge §20 i vannforskriften er vannregionmyndighet (VRM) den fylkeskommunen i vannregionen som er utpekt.¹⁵ VRM skal sørge for at plan for og prosess med utarbeiding av vannforvaltningsplanene forankres i et vannregionutvalg med regional referansegruppe (§22). Det er fylkestingene som er regional planmyndighet. Forvaltningsplan og tiltaksprogram skal vedtas som en regional plan etter PBL §8-4 i de berørte fylkene i vannregionen. Inndeling av vannregionen i vannområder (VO) er ikke pålagt i vannforskriften, men tillates med hjemmel i vannforskriftens

¹² Mer om departementsgruppen: <http://www.vannportalen.no/organisering/nasjonalt-forvaltning/departementene-og-departementsgruppa1/>.

¹³ Mer om direktoratsgruppen: <http://www.vannportalen.no/organisering/nasjonalt-forvaltning/direktoratene-og-direktoratsgruppa/>.

¹⁴ Mer info om prosjekter i direktoratsgruppen: <http://www.vannportalen.no/organisering/nasjonalt-forvaltning/direktoratene-og-direktoratsgruppa/prosjekter-i-direktoratsgruppany-side/>.

¹⁵ Oversikt over vannregionene der vi i denne rapport fokuserer på de 11 nasjonale finnes på: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/> Utover de 11 nasjonale, ble også vannforvaltningsplanene for Norsk-finsk vannregion og Vannregion Västerhavet godkjente av KLD i 2016,

§23 dersom det er hensiktsmessig. Alle de 11 vannregionene i Norge har valgt å opprette vannområder. Disse følger nedbørsfelt og inkluderer flere kommuner. Slik det vises i figur 4.1, utarbeides lokale tiltaksanalyser i VO som danner et viktig grunnlag for de regionale vannforvaltningsplanene.

De 11 vannregionmyndigheters (VRM) oppgaver varierer mye i kompleksitet. I en NIBR-evaluering (Sandkjær-Hanssen m.fl. 2016) knyttes dette til antall fylkeskommuner som er involvert i den enkelte vannregion, antall fylkesmenn, antall kommuner samt tallet på regionale statlige myndighetsorgan som har vært involvert. Som vist i tabell 4.1 klassifiserer NIBR syv VRM som minst komplekse (Hordaland, Nordland, Sogn og Fjordane, Rogaland, Møre og Romsdal, Troms og Finnmark). VRM i Agder og Trøndelag blir identifisert som medium komplekse og VRM i Vest-Viken og Glomma som mest komplekse gitt antallet fylkeskommuner, fylkesmenn, kommuner og regionale statlige organ involvert.

Tabell 4.1. Varierende kompleksitet i vannregionene.

Minst kompleks		Medium kompleks		Mest kompleks	
VRM Hordaland 5 Vannområder (VO)	1 fylkeskommune (FK) 1 fylkesmann (FM) 33 kommuner 7 regionale statlige myndigheter (RSM)	VRM Agder 7 VO	2 FK 2 FM 45 kommuner 8 RSM	VRM Vest-Viken 18 VO	7 FK 4 FM 75 kommuner 6 RSM
VRM Nordland 10 VO	1 FK 1 FM 44 kommuner 11 RSM	VRM Trøndelag 12 VO	2 FK 2 FM 48 kommuner 9 RSM	VRM Glomma 15 VO	7 FK 101 kommuner 6 RSM
VRM Sogn og Fjordane 4 VO	1 FK 1 FM 26 kommuner 5 RSM				
VRM Rogaland 4 VO	1 FK 1 FM 26 kommuner 6 RSM				
VRM Møre og Romsdal 5 VO	1 FK 1 FM 36 kommuner 6 RSM				
VRM Troms 6 VO	1 FM 1 FM 25 kommuner 6 RSM				
VRM Finnmark 10 VO	1 FK 1 FM 19 kommuner 5 RSM				

Kilde: Sandkjær-Hanssen m.fl 2016:43

Vannforvaltningsplanenes virkeområder er sammenfallende med PBL §1-2, det vil si alt landområde innen vannregionen, herunder vassdragene. For kystvann strekker planens virkeområde for

økologisk tilstand seg til én nautisk mil utenfor grunnlinjen, og for kjemisk tilstand ut til territorialgrensen. Vannforvaltningsplanen skal iht. §29 i vannforskriften legges til grunn for regionale organers virksomhet for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen. Forvaltningsplanen legger føringer for kommunene i vannregionen og skal bidra til å samordne og gi retningslinjer for arealbruken på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Dersom en kommune fraviker retningslinjene, gis det med hjemmel i PBL er rett til å fremme formell innsigelse mot kommunens planer.¹⁶

Sektormyndighetene har ansvar for å iverksette tiltak innen egne myndighetsområder. Samme sektormyndigheter skal i sin saksbehandling foreta avklaringer og konkrete vurderinger av fordele og ulemper ved de enkelte planene slik at tiltak gjennomføres på en mest mulig hensiktsmessig måte. Dersom en sektormyndighet fraviker den godkjente planen, skal årsaken beskrives, og sektormyndighetene skal vurdere hvilke andre tiltak som bør iverksettes for at miljømålene skal nås. Dersom det råder uenighet mellom sektormyndigheter, kan saken løftes til nasjonalt nivå.

Det er Klima- og Miljødepartementet som er ansvarlig for Norges iverksetting av EUs Vanddirektiv, men for vannkraft er dette nært koblet til andre nasjonale forvaltningsorgan. Helt sentral i analysen i denne rapporten står derfor rollen til Olje- og Energidepartementet (OED) og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE), siden miljøtiltak knyttet til norsk vannkraftproduksjon er hjemlet i lovverket til vannkraftsektoren.

Selv om KLD og Miljødirektoratet har formelt ansvar for vannforskriften, må de utforme retningslinjer og nasjonale politiske føringer i samråd med sektormyndigheten for vannkraft. Som vi senere skal drøfte, var da også NVE og OED aktive i arbeidet med nasjonal godkjenning av miljømål for vannkraft i vannforvaltningsplanene.

¹⁶ Retningslinjer om innsigelser ble presentert av kommunal og moderniseringsdepartementet i 2014: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-byggningsloven/id751295/>. Nylig ble det fra KLD med hjemmel i PBL gjort en klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-og-vesentlige-regionale-interesser-pa-miljoomradet--klargjoring-av-miljoforvaltningens-innsigelsespraksis/id2504971/?q=innsigelsespraksis>. Deretter har KLD formulert klargjøring og fremmet retningslinjer for innsigelsespraksis i energisaker: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/miljo-vektlegges-i-energisaker/id2547047/>.

5 Vannkraft og miljøinteresser i regulerte vassdrag – nye vurderinger

Flere politiske vedtak legger rammer for vannkraft. Et eksempel er nasjonale verneplaner for vassdrag. Parallelt med verneplanene utviklet man Samlet plan for vassdrag for å systematisere og prioritere nye vannkraftprosjekt. Siste bidrag i suppleringen av verneplanene skjedde i 2009 med Vefsna. Samme år ble vanndirektivet innlemmet i norsk regelverk gjennom vannforskriften. Vannplanarbeidet ble igangsatt med manglende politiske avklaringer – også i håndtering og avveining av miljø- og energipolitiske forhold. Retningslinjene for revisjon av vilkår for vassdragsreguleringer som ble publisert i 2012, ga mer konkrete føringer for hvordan miljøverdier i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon skulle behandles. Basert på kartlagte miljøverdier, mulige tiltak og krafttap, gjorde NVE og Miljødirektoratet en overordnet avveining av gevinster og tap ved mulige miljøforbedringer i vassdragene. Samlet miljøverdi ble holdt opp mot kostnader i form av redusert fornybar og regulerbar kraftproduksjon. Gjennomgangen konkluderte med at det er mest aktuelt å gjennomføre miljøtiltak i 50 vassdrag med høy prioritet (kat. 1.1).

Norge er en vannkraftnasjon. Det aller meste av vår elektrisitet produseres i vannkraftturbiner. Elektrifiseringen av Norge er kanskje den viktigste årsaken til vår moderne samfunnsutvikling de siste 100 år (Angell & Brekke 2011), og det har lagt grunnlaget for omfattende industrialisering og sysselsetting. Denne muligheten er gitt av en kombinasjon av tallrike vassdrag, mye nedbør og høye fjell. En særlig egenskap med norsk vannkraft er reguleringsgraden og magasinkapasiteten. Norske vannkraftmagasiner representerer ca. halvparten av Europas lagringspotensial for vannkraft (Catrinu m.fl. 2011), og gir et signifikant bidrag til å balansere et energisystem som i økende grad påvirkes av ikke-regulerbare kilder som vind og sol (Destro et. al. 2016). Samtidig utfordrer vannkraften biologisk mangfold. Eksempelvis er Norge et kjerneområde for den atlantiske laksen, der internasjonale avtaler pålegger oss et stort ansvar (Knudsen & Ruud 2011). Bruken og verdien av vår spesielle vassdragsnatur er også stor både innen rekreasjon og forskjellige næringsvirksomheter knyttet til friluftsliv og turisme (Skår m.fl. 2017; Aas og Onstad, 2013; Knudsen m.fl. 2013).

De siste 25 år har den norske elektrisitetsproduksjonen blitt internasjonalisert, både fordi vi er knyttet til et europeisk energimarked, men også fordi europeisk politikk i sterkere grad påvirker norsk vassdragsforvaltning gjennom EØS-forpliktelser. Mens vannkraften fram til 1990-tallet bidro til nasjonsbygging og velferdsutvikling i Norge, er dagens utbyggingsprosjekt i større grad påvirket av rådende og forventede markedsforhold. Kraftselskaper og myndigheter er opptatt av nye europeiske muligheter for norsk vannkraft (Qvenild m.fl. 2015),¹⁷ men mesteparten av balanseringen skjer fortsatt innenfor det nordiske kraftmarkedet. Det positive klimabidraget fra vannkraften blir i økende grad trukket fram - spesielt fra bransjen (Vista 2014), men blir også understreket av OED i energimeldingen (OED 2016) som Stortinget sluttet seg til. Samfunnsnyten og miljøkonsekvensene av vannkraft er dermed satt inn i et større perspektiv, samtidig som det råder mange miljøutfordringer (Abazaj m.fl. 2016, Lindström og Ruud 2017). Dette er da også klart synliggjort i de 11 vedtatte regionale vannforvaltningsplanene som alle identifiserer at vannkraft har en betydelig negativ påvirkning på vannmiljøet i en rekke lokaliteter.¹⁸

Det er vedtatt flere politiske rammeverk som har direkte betydning for vannkraft, bl.a. nasjonale verneplaner for vassdrag.¹⁹ Parallelt med verneplanene utviklet man Samlet plan for vassdrag for å systematisere håndtering av nye vannkraftprosjekt. Siste supplerings av verneplanene skjedde i 2009 med vern av Vefsna. Samme år ble vanndirektivet innlemmet i norsk regelverk gjennom vannforskriften, og et omfattende regionalt og lokalt planarbeid ble igangsatt. Forventningene var store, og mange ulike interessenter ble mobilisert, noe som også bekreftes i nye

¹⁷ For tiden bygges to nye utlandsforbindelser: NordLink mot Tyskland: <http://www.statnett.no/Nettutvikling/NORDLINK/> og North Sea Link mot Storbritannia: <http://www.statnett.no/Nettutvikling/Kabel-til-england/>.

¹⁸ Dette illustreres senere med fokus på Agder, men en generell oversikt for inneværende planperiode finnes her: <http://www.vannportalen.no/plandokumenter1/planperioden-2016---2021/>.

¹⁹ Oversikt over vernede vassdrag finnes på: <http://www.miljostatus.no/vernede-vassdrag/>.

analyser av vanddirektivet gjennomført av Riksrevisjonen (2016) og Sandkjær-Hanssen m.fl. (2016). Imidlertid bekrefter begge disse studiene at vannplanarbeidet ble igangsatt med manglende politiske avklaringer – også i håndtering og avveining av miljø- og energipolitiske forhold.

Myndighetenes retningslinjer for revisjon av vilkår for vassdragsreguleringer som ble publisert i 2012 ga konkrete signaler om hvordan miljøforbedringer i vassdrag med vannkraft skulle gjennomføres (OED 2012). Her konkretiserer man tiltak som kan gi betydelig miljøforbedringer i eksisterende konsesjoner gjennom revisjon av konsesjonsvilkår. Samtidig understrekes det her at revisjonene skal gjennomføres med sikte på mest mulig helhetlige vassdragsvurderinger med gevinster for miljø som følge av å kombinere opprusting og utvidelse med revisjon av miljøvilkår i gamle konsesjoner.

Samtidig ga OED/KLD NVE og Miljødirektoratet i oppdrag å se nærmere på hvilke konsesjoner som burde prioriteres for å realisere kostnadseffektive miljøtiltak gjennom vilkårsrevisjoner. Allerede høsten 2013 foreslo direktoratene en rangering av de vassdrag med vannkraftkonsesjoner som bør tas opp til revisjon innen 2022. Dette refererer vi til som revisjonsprosjektet (NVE 2013).²⁰ Særlig i eldre konsesjoner fra før 1970 var det lite fokus på miljøtiltak, og mange slike konsesjoner hadde ofte ikke bestemmelser om minstevannføring eller magasinbestemmelser ut over høyeste og laveste regulerte vannstands nivå (HRV og LRV).

Totalt 395 konsesjoner fordelt på 187 vassdrag ble vurdert i rapporten. Gjennomgangen omfattet en vurdering av miljøverdi og påvirkning, mulighet for miljøforbedringer og aktuelle tiltak, anslått krafttap som følge av miljøforbedrende tiltak. Dette skulle gi en samlet vurdering og prioritering som også var tiltenkt en retningsgivende rolle for det regionale vannforvaltningsarbeidet.

5.1 Revisjonsprosjektet

I analysen av miljøverdier fulgte revisjonsprosjektet OEDs retningslinjer (OED 2012) og fokuserte på de tre kategoriene fisk og fiske, øvrig naturmangfold og landskap og friluftsliv. I metodikken ble det anvendt ulike kriterier for vurdering av vassdragets verdi for fisk, slik som produksjonsforhold for enkelte fiskearter, lengde og størrelse på leveområdet samt utøvelse av eller potensiale for fritids-/næringsfiske. Kriterier for verdivurdering av øvrig naturmangfold ble knyttet til opplysninger om verdifulle, vanntilknyttede naturtyper og arter, leveområdets beskaffenhet og tilgjengelighet, truethetskategori og regional betydning. Hva gjelder landskap og friluftsliv ble det lagt vekt på nasjonalparker og landskapsvernområder, betydningsfulle og særpregede landskapselementer som fosser, bekkekløfter eller innsjøer, viktige og mye brukte friluftsområder, innfallsporter, nærhet til hytteområder samt avstand til befolkningskonsentrasjoner.

Revisjonsprosjektet valgte følgende kriterier for å gradere påvirkning fra vassdragsregulering på miljøverdier; vannføringsendringer, manglende minstevannføring, reguleringshøyder i magasiner, manglende magasinrestriksjoner, vanntemperatur og vannkvalitet og vandringshindre for fisk. Påvirkningsgraden på naturtyper og arter ble vurdert og bestemt ut fra eksisterende tilstandsvurderinger i Naturbasen²¹ og Vann-Nett,²² eller på grunnlag av egne vurderinger der informasjon manglet. Når det gjelder påvirkning fra vassdragsregulering på landskap og friluftsliv, er det generelt mindre tilgjengelig informasjon, og det ble derfor i stor grad gjort vurderinger

²⁰ I 1992 gjorde man endringer i Vassdragsreguleringsloven og reduserte revisjonsintervallet til 30 år. Det er med denne referanse man i revisjonsprosjektet (NVE 2013) vurderte relevante konsesjoner som kan revideres innen 2022.

²¹ Naturbase gir kartfestet informasjon om utvalgte natur- og friluftslivsområder: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tjenester-og-verktoy/Database/Naturbase/>.

²² Vann-Nett Portal er inngangsportalen til informasjon om vann i Norge. Målet er å gi en enkel og rask tilgang til data, informasjon om arbeidet og lenke til Vann-Nett Saksbehandler. Funksjonalitet for søk etc. vil utvikles over tid og er i nåværende versjonen fortsatt kun på et basisnivå. Vann-Nett eies av miljøforvaltningen og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE). Systemet er stasjonert hos og driftes av NVE. Mer info: <http://vann-nett.no/portal/map>.

basert på skjønn. Vassdragene ble plassert i grupper ut fra verdi (V) og påvirkning (P) for de tre kategoriene på en skala fra 1 til 5 slik det er vist i tabell 5.1, der de med lavest påvirkning er de prioriterte VP vist i grønt:

Tabell 5.1. Miljøverdier etter påvirkning fra vassdragsregulering.

VP (enkelttema)	Påvirkning fra vassdragsregulering			
	Svært stor	Stor	Middels	Liten
Verdi				
Svært stor	VP5	VP5	VP4	VP2
Stor	VP5	VP4	VP3	VP1
Middels	VP4	VP3	VP1	VP1
Liten	VP2	VP1	VP1	VP1

Kilde NVE 2013: 29

Etter vurdering av miljøverdier og påvirkning for hvert enkelt tema ble samlet verdi og påvirkning (VPS) fastsatt for de enkelte kategorier det ble fokusert på. Dette er fortsatt i tråd med OEDs retningslinjer (OED 2012), og det ble presentert slik det er vist i tabell 5.2 der VPS 1 - i grønt - er det foretrukne alternativ gitt lavest negativ påvirkning.

Tabell 5.2. Samlet verdi og påvirkning fra vannkraft.

VPS (alle temaer)	Forklaring
VPS5	Minst ett tema i VP5 eller flere i VP4
VPS4	Minst ett tema i VP4
VPS3	Flere tema i VP3
VPS2	Ett tema i VP3 eller flere i VP2
VPS1	Ett tema i VP2 eller alle i VP1

Kilde NVE 2013: 29

Prosjektet mente selv at man utviklet en solid metodikk i revisjonsprosjektet, men utfordringen var knyttet til fastsettelse av faktisk verdi og påvirkning. Verdsettelsesproblematikken er krevende – spesielt når man skal se flere forhold i sammenheng. Mange ulike datakilder fantes med data av ulik kvalitet. Derfor var det utfordrende å sammenligne på tvers av saker, vassdrag og tema, noe også revisjonsprosjektet selv anerkjente (NVE 2013:29). For å gjøre dataene lettere tilgjengelig og for å sikre et felles analysegrunnlag, ble det derfor utviklet en ny kartløsning, Vassdragsatlas²³, der all relevant informasjon ble forsøkt samlet. Konkret betød dette at man utviklet en kartløsning som inneholdt informasjon om vannkraftverk, miljøtilstand og påvirkningsfaktorer, naturmangfold, friluftsliv, tettsteder og naturvernområder.

Vassdragsatlasen ga en bedre og mer sammenlignbar vurdering av miljøverdier og påvirkninger. Deretter ble det gjort en vurdering av muligheter og potensial for miljøforbedringer både knyttet til fisk og fiske, til øvrig naturmangfold samt landskap og friluftsliv. Ulike tiltak er aktuelle for å bedre miljøforholdene i regulerte vassdrag, men ikke alle medfører tap i kraftproduksjon eller

²³ Vassdragsatlas er et verktøy som gir deg kartfestet informasjon. Tjenesten inneholder også annen informasjon av betydning i vassdragssaker som villrein, verneområder, flomsoner og friluftsliv. Mer info om Vassdragsatlas finnes her: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tjenester-og-verktoy/Database/Vassdragsatlas/>.

påvirker kraftverksdriften negativt i økonomiske termer. I revisjonsprosjektet ble imidlertid prioriteringen primært basert på vurdering av hvilke tiltak som kan medføre produksjonstap.²⁴ Man fokuserte på minstevannføring, miljøtilpasset driftsvannføring og magasinrestriksjoner slik revisjonsprosjektet forklarte i følgende tabell 5.3:

Tabell 5.3. Aktuelle miljøtiltak og konsekvenser for kraftproduksjon.

Aktuelle tiltak	Forklaring	Konsekvens for kraftproduksjon
Minstevannføring	Forbislipp av vannføring i elv/bekk forbi dam eller inntak på fraførte strekninger	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 forsyningssituasjonen, fleksibilitet og kraftverksøkonomi

Kilde: NVE 2013:31

Det ble ikke gjort systematiske vurderinger av om tiltakene var praktisk gjennomførbare. Dette må vurderes mer konkret i den enkelte revisjon. Imidlertid ble det gjort produksjonsberegninger for de fleste vassdrag der det var vurdert produksjonsbegrensende tiltak i tråd med tiltak skissert i tabell 5.3. Det ble her lagt til grunn en standardverdi for vannslipp tilsvarende den såkalte 5-percentilen eller Q-95.²⁵ Det ble i tillegg simulert for magasinrestriksjoner i utvalgte magasin. På bakgrunn av produksjonsberegningene er vassdragene plassert i grupper definert ut fra krafttap (KT) i GWh/år og i prosent av total produksjon i de kraftverkene som utnytter reguleringen slik det er presentert i tabell 5.4:

²⁴ Som også varslet i siste energimelding, vil regjeringen foreslå en forenklet innføring av naturforvaltningsvilkår som ikke påvirker produksjon og leveranse av elektrisitet. Disse vil også medføre økonomiske forpliktelser, men de er ikke drøftet nærmere i revisjonsprosjektet.

²⁵ Q95 (5-percentilen) er den vannføringen som overskrides 95 % av alle dager i henholdsvis sommer og vinterhalvåret. I mange tilfeller vil det reelle krafttapet kunne reduseres ved mer differensierte vannslipp for sommer- og vinterperioden. Dette vil kunne påvirke prioriteringene reflektert i revisjonsprosjektet slik det er synliggjort i vedlegg 1 – noe som også ble foreslått av Agder vannregion.

Tabell 5.4. Krafttapklasser i GWh/år mot prosent av total produksjon.

Krafttap (GWh/år)	Krafttap (% av total produksjon)		
	< 5 (1)	5-10 (2)	> 10 (3)
<5 (1)	KT1	KT2	KT4
5-20 (2)	KT2	KT3	KT4
20-50 (3)	KT2	KT3	KT4
50-75 (4)	KT3	KT3	KT4
75-100 (5)	KT3	KT4	KT5
>100 (6)	KT4	KT5	KT5

Kilde: NVE 2013:34

5.2 Revisjonsprosjektets samlede vurdering og prioriteringer

Basert på miljøvurdering, mulige tiltak og de krafttap det kan medføre, ble det gjort en overordnet avveining av gevinstene av mulige miljøforbedringer i vassdragene i forhold til samfunnsmessige kostnader i form av redusert fornybar- og regulerbar kraftproduksjon ved å koble kraftapsgruppene til samlet miljøverdi og påvirkning. Dette er presentert i tabell 5.5:

Tabell 5.5. Samlet avveining av miljøgevinster og krafttapklasser.

KT-gruppe	VPS-gruppe				
	VPS5	VPS4	VPS3	VPS2	VPS1
KT1	1.1	1.1	1.2	1.2/2.1	2.1
KT2	1.1	1.1	1.2	2.1	2.1
KT3	1.1	1.2	1.2	2.1	2.1
KT4	1.2	1.2	1.2	2.1	2.1
KT5	1.2	1.2	1.2	2.1	2.1

Kilde: NVE 2014:35

Kategori 1.1 fikk høyeste prioritet fordi dette er vassdrag med stort potensial for forbedring av viktige miljøverdier, samtidig som det er antatt lite eller moderat krafttap. Kategori 1.2 fikk lavere prioritet fordi vassdraget har et lavere potensial for forbedring av viktige miljøverdier og krafttaper er antatt større i forhold til forventet miljøgevinst. Kategori 2.1 fikk ingen prioritet fordi det ble funnet mindre viktige miljøverdier eller påvirkning. Det ble også laget en kategori 2.2 – som vist i tabell 5.6, for vassdrag med viktige miljøverdier, men som har såkalte "begrensede gjenstående miljøutfordringer", eller der det "av særskilte hensyn" setter grenser for hvilke tiltak som i praksis kan gjennomføres (ibid:34).

I tillegg til de forhold som la grunnlaget for metodikken skissert over, ble det også gjort henvisninger til andre sentrale forhold som mulighet for opprusting og utvidelse (O/U) av eksisterende produksjonsanlegg, potensial for ny kraftproduksjon, forsyningsikkerhet og reguleringsevne, flomforhold og effekter av klimaendringer.

Revisjonsprosjektet beregnet potensialet for O/U i revisjonsvassdrag til å være totalt 3 936 GWh/år. Øvrige vassdrag har et O/U-potensial på 3 623 GWh/år, og det totale O/U-potensialet ble beregnet til 7 559 GWh/år. Det ble også gjort en vurdering av ny kraftproduksjon der man også inkluderte vindkraft. Summen av total kraftproduksjon knyttet til konsesjonsgitte prosjekt var 10 305 GWh, og man henviste til at over 52 737 GWh var til behandling (NVE 2013:39).

Revisjonsrapporten påpekte også i samme seksjon viktigheten av reguleringsevnen i en tid med økt innslag av vindkraft, småkraft og andre ikke regulerbare kraftkilder og understreket verdien av magasiner med stor magasinkapasitet i lys av behov for å sikre forsyningssikkerheten. Flomforebygging blir også vist til (NVE 2013:39) – noe også Energimeldingen påpekte. Fastsettelse av evt. magasinrestriksjoner av hensyn til landskap og friluftsliv må knyttes til mulig økt flomfare nedstrøm. Hva gjelder klimaendringer og mulighet for økt tilsig, mente revisjonsprosjektet dette var forbundet med stor usikkerhet, og økt "klimavann" ble i begrenset grad vektlagt (ibid:41).

Gjennomgangen konkluderte med at det er mest aktuelt å gjennomføre miljøtiltak i 50 vassdrag med høy (1.1) prioritet. I vedlegg 1 har vi spesifisert fordelingen for Agder som revisjonsprosjektet foreslo. Vannregionen fikk 4 prosjekt i den prioriterte kategori 1.1. Fordelingen for alle norske vannregioner er vist i tabell 5.6:

Tabell 5.6. Fordeling av prioriteringer fra revisjonsprosjektet for alle vannregionene.

Vannregion	1.1	%	1.2	%	2.1	%	2.2	%	Totalt
Agder	4	20	6	30	7	35	3	20	20
Glomma	3	20	4	27	4	27	4	27	15
Vest-Viken	8	36	9	41	4	18	1	7	22
Rogaland	3	30	3	30	4	40	0	0	10
Hordaland	6	29	4	24	7	47	0	0	17
Sogn og Fjordane	7	39	4	22	6	33	1	7	18
Møre og Romsdal	3	14	4	19	11	52	3	20	21
Trøndelag	6	35	6	35	2	12	3	20	17
Nordland	6	21	10	36	12	43	0	0	28
Troms	3	20	3	20	9	60	0	0	15
Finnmark	1	25	0	0	1	25	2	50	4
Totalt	50	26	53	28	67	36	17	9	187

Kilde: NVE 2013: 77

6 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 for SMVF 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 GØP. Våren 2016 presenterte regjeringen den nye Energimeldingen. Her understreker man at vannkraft er ryggraden i energiforsyningen. Regjeringen varslet samtidig en forenklet innføring av naturforvaltningsvilkår. Stortinget ga sin enstemmige støtte til regjeringens forslag om å avvikle 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 vannkraft.

6.1 De første planene og vannkraftinteressene

De første norske vannforvaltningsplanene, for ca. 20 % av de norske nedbørfeltene, ble godkjent ved kongelige resolusjoner i juni 2010 (Hansen & Hovik 2013).²⁶ I denne beslutningen ble det imidlertid fastslått at miljømålene i regulerte vassdrag skal basere seg på eksisterende vilkår i gamle vannkraftkonsesjoner. Henvisninger til 2010-vedtaket er også gjengitt i veileder for utforming av regional vannforvaltningsplan (Direktoratsgruppa 2013). Stoltenberg II regjeringens vedtak i 2010 ble gjenstand for kritikk da mange mente at dette ikke var i tråd med vanddirektivets krav (Indset & Stokke 2014). Landssammenslutninga av Vassdragskommunar (LVK), Samarbeidsrådet for Naturvernsaker (SRN), Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO), Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) og Norske Lakseelver klaget derfor regjeringens beslutning til ESA i mars 2011. Klagerne mente at regjeringen med henvisning til eksisterende praksis brukte revisjonsinstituttet og vassdragslovgivningen som hindre for å gjennomføre nødvendige miljøtiltak i henhold til de forpliktelser som følger Norges tilslutning til EUs vanddirektiv. De påpekte at nasjonale myndigheters prioritering av sentralstyrte konsesjonsprosedyrer i praksis tilsidesetter regionale myndigheters mulighet til å gjøre egne prioriteringer. Dette illustrerer en av hovedutfordringene knyttet til det gjennomførte vannplanarbeidet i regulerte vassdrag: den uavklarte avveiningen mellom vannforskriften og sektorlovene – noe vi kommer tilbake til senere i rapporten.

6.2 Revisjonsprosjektet la rammer for det videre planarbeidet

Revisjonsprosjektet la fra myndighetenes side opplagte rammer for det videre vannplanarbeidet. Dette skjedde samtidig med at vannplanarbeidet var godt i gang ute i de enkelte vannregioner. Dette skjedde imidlertid uten klare retningslinjer fra nasjonale myndigheter.²⁷ Lokale tiltaksanalyser ble gjennomført i tråd med pålegg i vannforskriften, og det ble formulert forslag til miljømål for vannforvaltningsplanene.

Ifølge myndighetene kunne det imidlertid virke som vannregionene i liten grad hadde fanget opp den metodikk og de samlede vurderinger som ble anvendt i revisjonsprosjektet. Et felles brev

²⁶ Oversikt over vedtak og konkrete planer finner på: <http://www.vannportalen.no/plandokumenter1/pilotperioden-2010--2015/>.

²⁷ Direktoratsgruppa publiserte en veileder 01:2013 for hvordan den regionale vannforvaltningsplanen skulle utformes (Direktoratsgruppa 2013), men her gjøres den ingen spesifikke henvisninger til SMVF og GØP. Denne veileder ble først publisert i 2014 (Departementsgruppa 2014). Dette skjedde etter publiseringen av "det nasjonale føringsbrevet" (KLD og OED 2014), men også etter at mange tiltaksanalyser i enkelte vannområder var avsluttet.

ble derfor sendt til vannregionene fra statssekretærene i KLD og OED den 24. januar 2014. Her ble nasjonale føringer for fastsettelse av miljømål for regulerte vassdrag for planperioden 2015-2021 formulert. I dette brevet ble følgende påpekt (KLD & OED 2014):

- Miljømålet GØP skal settes basert på realistiske miljøtiltak (positiv kost-/nytte)
- Der en vannforekomst eller en vesentlig del av vannforekomsten er tørrlagt i hele eller deler av året, og GØP derfor ikke kan oppnås, skal miljømålet settes som unntak i henhold til vannforskriftens §10, som mindre strenge miljømål. Den kommende SMVF-veilederen vil beskrive framgangsmåten for fastsetting av disse miljømålene.
- Vannslipp/magasinrestriksjoner bør primært knyttes opp mot de høyt prioriterte vassdragene (kategori 1.1), fordi samfunnsnyttene vil være størst vurdert opp mot kostnadene i form av redusert kraftproduksjon og regulerbarhet.
- Vassdragene i kategori 1.2 har et lavere potensial for forbedring av viktige miljøverdier. Skillet mellom 1.1 og 1.2 representerer en overordnet nasjonal kost-nytte vurdering for planperioden. Dersom vannregionmyndighetene (VRM) likevel mener at vassdrag i kategori 1.2 eller andre vassdrag bør prioriteres for vannslipp, skal dette begrunnes i forvaltningsplanen.
- VRM skal også vurdere andre virkemidler enn revisjon av konsesjoner for å bedre miljøtilstanden der det er nødvendig.

Brevet fra KLD/OED (2014) klargjorde premisene ytterligere ved bl.a. å peke på at friluftsliv og landskap alene ikke ble ansett som tilstrekkelig begrunnelse for å foreslå minstevannføring/magasinrestriksjoner ved miljøfastsettelsen i tråd med EUs vanddirektiv. Forbedring av den økologiske tilstanden i vannstrengen er hovedformålet med vannforskriften. Vassdrag som er gitt høy prioritet (1.1) kun på bakgrunn av landskap/friluftsliv, bør derfor ikke få miljømål som forutsetter vannslipp, heter det i brevet. Interessant her er å merke seg at man bruker revisjonsprosjektet helt eksplisitt til å fokusere på vassdragsøkologi i tråd med fokuset for vannplanarbeidet, men det er viktig å huske at virkemidlet vilkårsrevisjoner omfatter mer enn vassdragsøkologi. Dette skaper forvirring også overfor ESA – noe vi kommer tilbake til senere.

KLD/OED understreker også at vannkraftproduksjonen bidrar til betydelig verdiskaping for samfunnet, og fornybar energi er viktig for en klimavennlig energiforsyning. Redusert produksjon i det enkelte vannkraftanlegg vil redusere tilgangen på fornybar energi, og dette kan medføre økte naturinngrep i andre områder. Dette kan tolkes som en underkommunisering av det som burde være en primær referanse for vannforskriften; lokale negative miljøkonsekvenser av den enkelte vannkraftkonsesjon. Det er gjennom vilkårsrevisjoner at dette primært kan forandres.

Brevet fra KLD/OED henviser også til en kommende veileder for SMVF som fortsatt ikke var publisert. Ufordringen var at mange vannområder på dette tidspunktet allerede hadde gjennomført sine analyser. Arbeid var derfor initiert og gjennomført uten klare veiledere og føringer for hvordan det skulle gjøres i praksis. Vi kommer mer tilbake til det i gjennomgangen av Agder, men la oss kort presenterte hovedtrekkene ved den valgte metodikken i Norge for å fastsette miljømål i henhold til vannforskriften – den såkalte tiltaksmetoden (Departementsgruppa 2014).²⁸

Tiltaksmetoden innebærer å fastsette miljømål for SMVF på grunnlag av en vurdering av hvilke avbøtende tiltak som er såkalt realistiske å få gjennomført i hver enkelt vannforekomst (ibid). Den samlede økologiske effekten av de realistiske tiltakene skal utgjøre miljømålet GØP. Tiltaksmetoden skal gi økologiske miljømål innen 2021 for hver vannforekomst i tråd med muligheter for GØT, GØP eller dårlig eller moderat økologisk potensial, slik det er skissert i veileder (Departementsgruppa 2014), og prosedyren er gjengitt i vedlegg 2. Dette skal være tilstrekkelig konkret til å kunne vurderes som oppfylt ved utløpet av planperioden.

Miljømålet GØP beskrives i henhold til veilederen i forhold til enkelte biologiske elementer. Dersom man ikke har kunnskap om biologiske elementer som nøkkelarter av flora, fauna, kan hydromorfologiske og/eller fysisk-kjemiske kvalitetselementer brukes for å beskrive tilstanden man

²⁸ Til informasjon er metodikken for å fastsette miljømål i SMVF gjengitt i sin fulle kompleksitet som vedlegg 2.

søker å oppnå. Veilederen gir eksempler på miljømålet GØP fordelt på ulike kvalitetselementer knyttet til biologi, hydromorfologi og fysiske/kjemiske kvalitetselementer. Disse kan gjerne kombineres i ett miljømål som "Levedyktig bestand av laks (% av antatt opprinnelig produksjon) eller habitatforhold som gir grunnlag for høstbare fiskebestander" (Departementsgruppa 2014).

Sentralt å merke seg er at det også for GØP er minstekrav til at det skal være et fungerende akvatisk økosystem. Det innebærer for eksempel at et minimum av vanddekke gjennom året må være eller komme på plass dersom ikke unntaksbestemmelsene i vannforskriften skal anvendes. Størrelsen på miljøtilpasset vannføring sammen med andre tiltak, er også avgjørende for hvilken "miljøambisjon" som er realistisk å oppnå. Dette var et mye brukt begrep i den første frivillige planperioden slik det framkom i Kgl. Res. 2010 (Indset & Stokke 2014).

Det ble utvilsomt gjennomført kartlegging og analyser i de enkelte vannregionene, men for vannkraft var det nok primært aktiviteter knyttet til revisjonsprosjektet og utviklingen av Vassdragsatlasen som la grunnlag for bedre planlegging mot vannkraft. Uansett ble vannplanarbeidet avsluttet i 2015, og vannforvaltningsplanene for alle vannområdene ble godkjent av KLD i juli 2016 som et departementalt vedtak i tråd med den kongelige resolusjon slik tilfellet var for pilotplanene i 2010.

Norske myndigheter fastholder at norsk implementering av vanndirektivet er i tråd med direktivets krav. KLD påpeker i brev til ESA (KLD 2014) at revisjonsprosjektet er et godt kunnskapsgrunnlag, der man også kan legge til grunn andre regionale prioriteringer som kan avvike fra de antakelser som er gjort i den nasjonale revisjonsgjennomgangen. Etter ytterligere korrespondanse mellom ESA og norske myndigheter er saken fortsatt ikke avsluttet.²⁹ Hva som blir utfallet kan først vurderes etter at de norske vannforvaltningsplaner for perioden 2016-2021 blir innrapportert til og behandlet av EU. Dette skulle gjøres innen juni 2017 fordi EU-kommisjonen skal presentere en statusrapport innen utgangen av 2017.

²⁹ Mer om ESA klagen: <http://www.vannportalen.no/english/complaint/the-complaints-to-the-esa-concerning-hydropower-and-the-wfd-in-norway/>.

7 Planarbeidet i Agder vannregion

Selv om Agder er klassifisert som en medium kompleks vannregion, har mange aktører vært involvert i planarbeidet. Omfattende prosesser er gjennomført i alle 7 vannområder. I første høringsrunde for utkast til forvaltningsplan ble det laget en lang liste over vassdrag med kraftanlegg der det måtte vurderes å innføre miljøkrav, men det ble påpekt at utvelgelsen av disse ikke var begrunnet. I november 2014 vedtok man at det skulle gjøres en gjennomgang av de generelle prioriteringer som framkom i første planutkast –for å forsøke å bygge på samme systematikk som det nasjonale revisjonsprosjektet. Fordi krafttap kan gi betydelige kostnader, ble mulighetene for å redusere miljøproblemer 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, mer helhetlig forvaltning, foreslo planen konkrete miljøtiltak knyttet både til opp- og nedvandring av fisk samt minstevannføringsløp. Både nasjonalt og regionalt prioriterte tiltak ble inkludert i vedtatt vannforvaltningsplan. VRM økte antall prioriterte saker fra 20 til 22 i forhold til revisjonsprosjektets forslag, men påpekte samtidig at det også er seks pågående prosjekt der det foregår relevante miljøforbedrende tiltak knyttet til vannkraft.

7.1 Om vannregionen

Vannregion Agder består av syv vannområder i Vest-Agder, Aust-Agder, deler av Telemark og litt av Rogaland fylke slik det er illustrert i figur 7.1. Rød strek er grensen for vannregion Agder, mens grønne streker er fylkesgrensene.



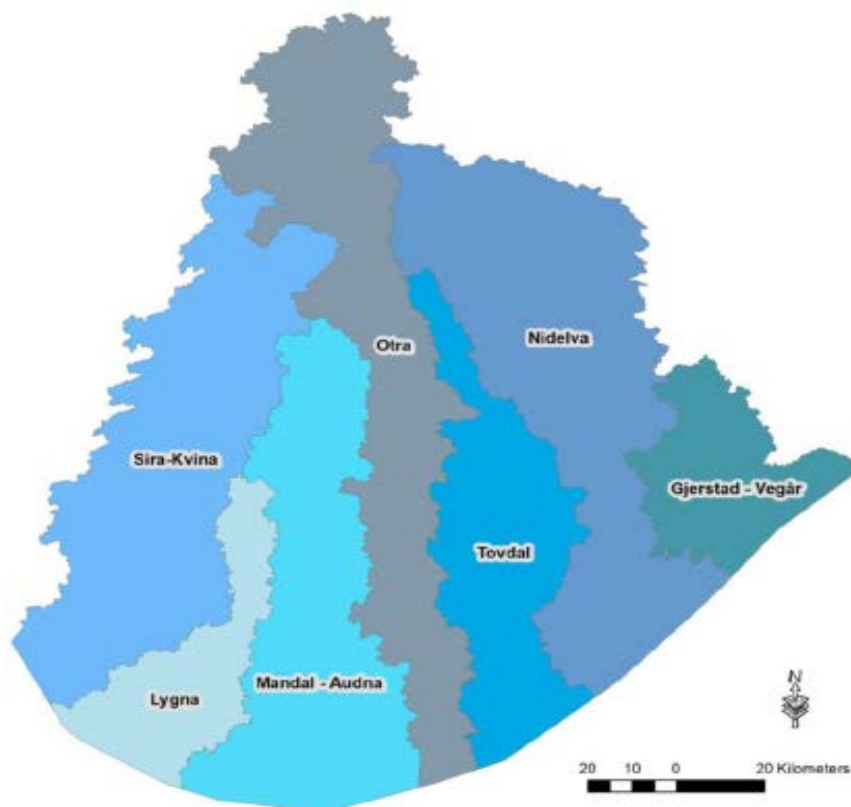
Kilde: Agder (2015 b): 16

Figur 7.1. Agder Vannregion.

Sandkjær Hansen m.fl. (2016) pekte på at Agder var en medium kompleks vannregion, men mange aktører har like fullt vært involvert i planarbeidet. Vannregionutvalget (VRU) står helt sentralt i planarbeidet, men for å begrense antall medlemmer vedtok fylkestingsmøtet i Vest-Agder rundt oppstarten i 2010 at en representant for hvert regionråd – totalt seks, skulle representere

kommunene³⁰. Totalt åtte regionale sektororgan har også deltatt i planarbeidet slik det ble presentert i tabell 4.1. Det ble gjennomført møter to til fire ganger i året frem til endelig regional plan ble vedtatt 2.5 2015. Det ble etablert en stor referansegruppe med ulike brukere, interessenter, bedrifter og frivillige organisasjoner. I 2014 ble det etablert en mindre politisk arbeidsgruppe med representasjon fra fylkespolitikere og regionrådene som spesielt skulle se på endelige prioriteringer og spesifiseringer i vannplanen.

Alle de sju vannområdene illustrert i figur 7.2, har hatt prosjektledere som primært fokuserte på gjennomføring av lokale tiltaksanalyser.³¹ Disse stillingene ble finansiert i et spleiselag mellom fylkeskommunen, Miljødirektoratet, Fylkesmennene og kommunene. I vannområde Sira-Kvina har i tillegg prosjektleder blitt finansiert med midler fra Sira-Kvina kraftselskap. Det var vanskelig å få organisert prosjektlederstillingene som permanente stillinger. Da prosjektlederstillingene ble avsluttet i 2015, ble det besluttet å ansette en vannområdekoordinator i fast stilling hos VRM i Vest-Agder fylkeskommune.³² Dette ble gjort med midler fra Miljødirektoratet.



Kilde: Agder 2015 b

Figur 7.2. Vannområder i Agder.

Forslag til regional plan for vannforvaltning ble i mai 2014 presentert av fylkesordfører Terje Damman som leder av VRU og VRM i Agder vannregion. Målet med planen var "å beskytte vassdragene og kystvannet mot forringelse, og å forbedre og gjenopprette miljøtilstanden for å oppnå god økologisk tilstand." (Agder 2014:25). Det ble gjennomført omfattende prosesser i forbindelse med utarbeidelsen av vannforvaltningsplanen. Medvirkningen på regionalt nivå har fulgt plan- og bygningsloven med høringer av: Planprogram, Vesentlig vannforvaltningssspørsmål og

³⁰ Regionrådene er Østre Agder, Setesdal, Lister, Lindesnes, Knutepunkt Sørlandet og Vest-Telemark rådet.

³¹ I Otra ble det ikke tilsatt prosjektleder før 1.10 2013 noe som medførte at det ikke ble opprettet faggrupper. Mer info på Agders hjemmeside under vannportalen.

³² Senere er denne utvidet til to stillinger.

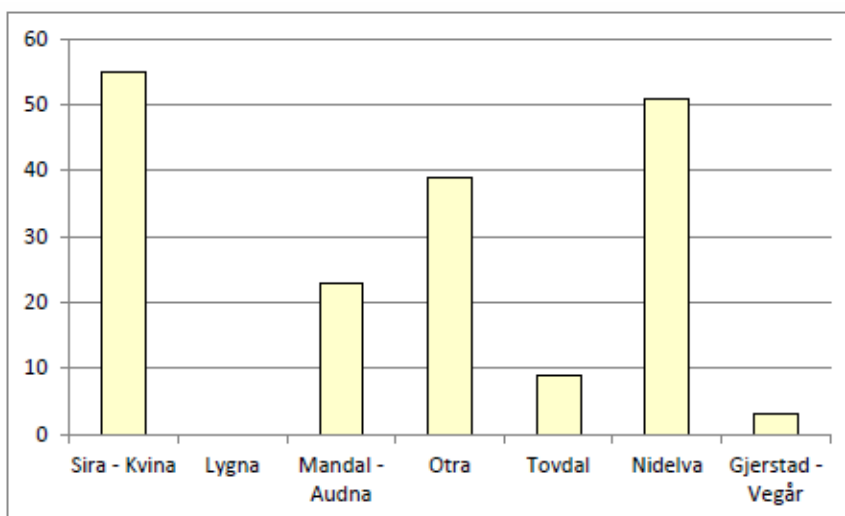
Regional plan med tiltaksprogram – slik det også er illustrert i figur 4.1. Før planforslaget ble ferdigstilt for politisk behandling, ble det sendt til VRU og kommunene for innspill.

Vannforskriften hadde hjemlet et krav om at planen skulle legges på høring senest 1.7.2014 – noe som ble gjennomført, og at høringen skulle vare i minst 6 måneder. Fordi planen hadde mangler bl.a. knyttet til vannkraft, ble det imidlertid gitt tillatelse til at høringen skulle gjennomføres i to faser. Fylkeskommunen som vannregionmyndighet skisserte i planen at det ville bli gjennomført ulike informasjonstiltak – bl.a. en større høringskonferanse. Den ble arrangert høsten 2014 med rundt 80 deltakere.

Agder vannregionmyndighet og fylkeskommunen har jobbet aktivt med planarbeidet, men analyser av nasjonal implementering indikerer likevel at medvirkningen generelt i de ulike vannregionene ikke har vært omfattende og at referansegrupper har hatt uklart mandat (Sandkjær-Hansen m.fl. 2016). Endelig regional plan fra Agder bekrefter også at referansegruppa i liten grad ble brukt til reell drøfting og i større grad ble en informasjonsarena (Agder 2015b). Dette kan også være knyttet til at vannforskriften utfordrer tradisjonell forvaltnings- og planpraksis fordi ulike sektorinteresser involveres på en annen og bredere måte. Samtidig påpekes det på i flere analyser (som ikke spesifikt er knyttet til Agder) at ressursene er begrenset for å følge opp de prosesskrav som vannforskriften spesifiserer (Indset & Stokke 2014, Sandkjær Hansen m.fl. 2016).

Det er interessant å observere at til tross for vannkraftens svært sentrale rolle som kilde både til velstand og miljøproblemer, var det i det første planforslaget i Agder et relativt begrenset fokus på vannkraftrelaterte problemer. Planarbeidet var preget av store forventninger til miljøforbedringer uten klare referanser til potensielle tap som følge av produksjonsbegrensende miljøtiltak. Dette var også poenget til NVE i sin kommentar til planarbeidet i de ulike vannregionene (NVE 2014). Imidlertid ble dette justert i andre runde av planarbeidet i Agder og med de nye regionale prioriteringer som ble vedtatt i mai 2015, har vurderingene og forslagene knyttet til vannkraftregulering blitt tydeligere (Agder 2015a).

Av totalt 2104 vannforekomster i vannregion Agder er 180 vurdert som SMVF. Det er utarbeidet GØP eller mindre strenge miljømål for disse. SMVFene er hovedsakelig vannkraftmagasin med stor reguleringshøyde og elvestrekninger uten minstevannføring. Flere steder er det satt mål om å gjenopprette fiskens naturlige vandringsveier forbi menneskeskapte hindringer. En oversikt og fordeling av SMVFene i de ulike vannområdene er presentert i figur 7.3.



Kilde Agder 2015:46

Figur 7.3. Fordeling av SMVF pr. vannområde i Agder.

I vedlegg 2 i forvaltningsplanen ble de ulike SMVF presentert og spesifisert med hensyn til påvirkningstype (med eller uten minstevannføring, dam m.m.). Kommentarer til økologisk potensial ble også konkretisert hva gjelder fungerende økosystemer. Dette ble videre knyttet til andre tiltak for den enkelte vannforekomst (Agder 2015b).

Tiltaksmetoden slik den ble foreslått i 2014, har to faser. Første fase skal gjennomføres for hvert enkelt tiltak. I andre fase skal effekten av de samlede tiltakene vurderes. Her skal man vurdere om tiltakene vil medføre at et fungerende økosystem kan oppnås, altså om miljømålet vil være GØT eller GØP, eller om unntak bør benyttes.

Tiltaksanalysen for Sira-Kvina vannområde ble ferdigstilt før veilederen til tiltaksmetoden ble publisert. Derfor er det i liten grad gjort kartlegging av hvordan tiltaksanalysen kan knyttes til spesifikke funksjonskrav i enkelte vassdragsutsnitt. Manglende kunnskap medfører både at det er vanskelig å benytte kost-nytte analyser som redskap og at nytten av foreslåtte miljøtiltak er usikker. Av denne grunn, og i påvente av bedre metodikk, har vannkraftprodusentene i kommentarene til regionale vannplaner påpekt at det man kan oppnå med dagens tiltak bør være GØP (Energi Norge 2015). Når man ser nærmere på oversikten over de totalt 180 vannforekomster i Agder som er karakterisert som SMVF, er da også de aller fleste miljømål GØP likestilt med dagens tilstand. Men spørsmålet er om det er i samsvar med SMVF veilederen (Departementsgruppen 2014)?

I første høringsrunde for utkast til forvaltningsplan ble det fra vannregionmyndighetene laget en lang liste over vassdrag med kraftanlegg der det måtte vurderes å innføre miljøkrav (Agder 2014). Utvelgelsen var imidlertid ikke nærmere begrunnet. I sin uttalelse i høringsrunden påpeker NVE at en manglende begrunnelse for et tiltak gjør det vanskelig å komme med høringsutspill som støtter eller ikke støtter de foreslåtte endringene til prioritering i regionale tiltaksprogram (NVE 2014). De foreslår derfor at man klargjør begrunnelsene og prioriteringene og at man tar i bruk metodikken fra den nasjonale revisjonsgjennomgangen (NVE 2013) dersom VRM foreslår andre vassdrag i kategori 1.1 enn de som allerede er plassert i denne kategorien.

VRU Agder noterte seg denne påpekningen og vedtok i november 2014 at det skulle gjøres en ny vurdering av prioriteringene som framkom i første planutkast. Målsetting med dette var å forsøke å bringe planforslaget opp til den samme systematikken som preget den nasjonale revisjonsgjennomgangen (NVE 2013). I den nasjonale gjennomgangen var totalt 20 vassdrag i Agder vurdert, og av disse ble fire ble vurdert til 1.1, altså de vilkårsrevisjonene som burde prioriteres først. Dette er nærmere presentert i vedlegg 1.

I Vannregion Agder er det flere eldre, omfattende kraftutbygginger som er uten miljøvilkår. Vannregionmyndighetene påpeker at det i noen av disse er potensial for å oppnå betydelige miljøgevinster uten store produksjonstap. For å få innført miljøvilkår knyttet til slike utbygginger, må de imidlertid kalles inn til konsesjonsbehandling etter vannressurslovens §66 eller kalles inn til omgjøring av vilkår etter §28 i samme lov. Innkalling og omgjøring kan brukes i "særlige tilfeller". Denne lovhjemmelen er lite brukt, men den er nylig anvendt av NVE på Trælandsfoss elvekraftverk i Kvina-vassdraget der man nå avventer beslutning hos OED.³³ I revidert regional prioritering for Agder vannregion forutsettes det at det innføres nye miljøvilkår for Trælandsfoss. Dette vil da kunne legge grunnlag for bedring av miljøtilstanden for Kvina-vassdraget og dermed hele vannområde Sira-Kvina.³⁴

³³ Etter klage på pålagt innkalling fra regulant som OED avviste, har Trælandsfoss søkt konsesjon som NVE pr. 20.12 2016 har innstilt overfor OED der man foreslår at det fastsettes en helårlig minstevannføring som tilsvarende Kvinavassdraget for øvrig. Det anbefales videre at det avsettes en viss mengde vann til lokkeflommer og det må gjøres fysiske tiltak for å sikre smoltutvandring og oppvandring av voksen fisk. Mer om saken og NVEs innstilling: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=7659&type=V-1>.

³⁴ Saken er nært knyttet til pågående vilkårsrevisjon for Sira-Kvina konsesjonen, men SusWater prosjektet avventer en nærmere analyse av denne saken til NVE sin innstilling foreligger – forhåpentligvis i 2017.

Tiltaksprogrammet som skal danne grunnlaget for å sette miljømål i SMVF, skal altså ikke være en opprømsing av mange tenkelige tiltak, slik det opprinnelig ble gjort av Agder vannregion (Agder 2014), og som KLD/OED påpekte ikke var akseptabelt (KLD og OED 2014). Tiltak skal snarere være prioriterte. For eksempel har ny vurdering av Sira-Kvina-utbyggingene medført en endret prioritering i vannregionen, noe som kommenteres senere. Fra Homstølsmagasinet i Kvinavassdraget overføres nærmere 70 % av vannet til Tonstad kraftverk i Sirdal kommune noe som medfører betydelig redusert vannføring i Kvina. Dagens minstevannføringstiltak i Kvina vurderes av vannregionmyndighetene som utilstrekkelig, men den nye regionale gjennomgangen fra VRM Agder (Agder 2015a) estimerer et betydelig lavere krafttap (5 – 20 GWh/år) enn hva som opprinnelig ble vurdert i den nasjonale revisjonsgjennomgangen. Det lavere estimerte krafttap skyldes revisjonsprosjektets bruk av Q-95 percentilen som gjennomgående minstevannføring (NVE 2013).

Fordi krafttap medfører kostnader, ble det lagt til grunn av VRM Agder at mulighetene for å løse miljøproblemene gjennom biotop- og fiskevandringstiltak må utnyttes fullt ut. Kraftverkene fører i stor grad til at fisken ikke klarer å passere, eller de fører til stor dødelighet ved passeringen. For å få etablert laksestammer opp mot vassdragets potensial er det derfor avgjørende at fisken sikres både opp- og nedvandringmuligheter (Agder 2015a).

7.2 Nye prioriteringer i Agder vannregion

I følge Agder vannregion er kunnskapsgrunnlaget godt, og man har innenfor regionen god kunnskap om aktuelle tiltaksformer (Agder 2015a). Det henvises til forsøk og utredninger gjennomført i Storelva i Holt, Nidelva i Arendal, Tovdalselva, Mandalselva, Kvina og Åna-Sira. Det er i de foreslåtte prioriteringene skilt mellom elver som er kalket og elver som er ukalket. Elvene som er ukalket, har i dag en vannkvalitet som ikke muliggjør etablering av en bærekraftig laksebestand. Her må det derfor gjennomføres minst to tiltak; kalking for bedret vannkvalitet og tiltak ved kraftverk som er det primære fokus for denne analysen. Prioriteringer kan gjøres ut fra mange formål, men Agder vannregion argumenterte for at vassdrag hvor tiltakene vil gi en rask miljøgevinst, ble satt i prioritet 1.1. Vassdrag der det må kalkes før miljømålene kan oppnås, er som hovedregel gitt en lavere prioritet av Agder VRM. Her mente man at tiltakshavere og sektormyndigheter bør drøfte og avklare hva som kan være en mulig tidsplan.

Agder (2015a) påpeker at nytteverdien av kraftproduksjon i Agder historisk sett ble ansett som betydelig viktigere enn miljøpåvirkninger som innvirket på fiskeforekomstene. For å dempe de negative effektene på fangst, ble det likevel bygd oppvandringstiltak (laksetrapper) ved flere kraftverk i Agder. Motivasjonen var da å opprettholde et fiske. Bevaring av bestandene var imidlertid ikke et tema. Det ble derfor ikke igangsatt nedvandringstiltak ved de samme kraftverkene. Avkom fra fisken som gyttet ovenfor kraftverkene hadde ved de fleste kraftverkene vanninntaket til turbinen som eneste utvandringmulighet. Avhengig av det enkelte kraftverket og fiskens lengde, kan man forvente en betydelig dødelighet hos fisk som passerer en turbin. Mens dette ble viet stor oppmerksomhet i Europa og Nord Amerika utover 1970-tallet, ble det i Norge vurdert som vanskelig å etablere fungerende tiltak (Agder 2015a). I dag vektlegges naturmangfold i større grad, og forvaltningen skal være mer helhetlig, noe som også understrekes i vannforskriften. Nytt knyttet til vannbruk i energiproduksjon skal veies opp mot kostnadene knyttet til tapte naturverdier og redusert mulighet for utøvelse av fiske og andre fritidsaktiviteter. Laksebestandene representerer også betydelige verdier og er næringsgrunnlag for fiskerettshaverne og som grunnlag for turisme i en rekke lokalsamfunn. Agder VRM formulerte klare mål som de knyttet til GØP (Agder 2015a):

Oppvandring: *Miljømålet er at fisk skal kunne passere kraftverkene raskt og uten vesentlig tidsforsinkelse. Kraftverkene skal således hverken forsinke oppvandring eller være årsak til økt dødelighet.*

Nedvandring: Miljømålet er at >90 % av all nedvandrende fisk skal passere kraftverkene raskt og uten vesentlig tidsforsinkelse for deretter å kunne nå havet innenfor den perioden fisken er såkalt fysiologisk preadaptert til saltvann.

Minstevannføringsløpet: Miljømålet er at nedvandrende fisk skal kunne finne og passere minstevannføringsløpet raskt og uten vesentlig tidsforsinkelse. Miljømålet er at vanndekt areal helst ikke skal avta etter gyting.

Vannforskriften legger opp til at det skal gjøres prioriteringer ut ifra kost/nytte-vurderinger. I arbeidet med planen i Agder ble dette i første runde i liten grad fulgt opp. Imidlertid ble det laget nye forslag til prioriterte vannkraftkonsesjoner hvor det er gjort en overordnet kost/nytte-vurdering i tråd med metodikken som ble lagt til grunn for revisjonsprosjektet (NVE 2013). I vedtatt forvaltningsplan av mai 2015 skilte man mellom nasjonale og regionale tiltak (Agder 2015b:60):

Nasjonale tiltak:

- ✓ Tilrettelegge lovverket slik at "standard naturforvaltningsvilkår" kan innføres for alle vannkraftverk (slik det også ble foreslått i energimeldingen)
- ✓ Ta i bruk §28 i vannressursloven, som gir hjemmel til omgjøring når det blir foreslått tiltak som er i konflikt med gjeldende konsesjon.

Regionale tiltak:

- ✓ Konsesjonsbehandling i henhold til endrede prioriteringer slik de er gjengitt i tabell 7.1
- ✓ Utredning av miljøtiltak inkludert miljøbasert vannføring i regulerte vassdrag som er viktige for laks, sjø-ørret og ål ut fra en helhetlig vurdering av vassdrag.
- ✓ Innkalling til konsesjonsbehandling etter §66 av kraftverk uten konsesjon.
- ✓ Fysisk tilrettelegging, atkomst og friluftsliv.

Listen over aktuelle vassdrag ble spesifisert i to ulike tabeller som vist under. Agder vannregion økte totalt aktuelle prioriterte saker knyttet til revisjonsprosjektets kategori 1.1 fra fire til åtte etter en revurdering av forventet krafttap. Dette er vist i tabell 7.1.

Tabell 7.1. Forslag til endrede prioriteringer for Agder i blått.

Vassdrag	Prod. Kraftverk GWh/år	Verdi/påvirkning					Aktuelle tiltak				Anslått krafttap			Ann. Kat.		PRIORITET	Engangs-kostnad (andre) mill. kr.
		Samlet VPS-gr	VP - Fisk/fiske	VP - Naturmangfold	VP - Landskap/ friluftsliv	Minstevannføring	Driftsvannføring	Magasinrestr.	Andre	KT-gr	GWh/år	% av prod.	Flerårsmagasiner	Flomutsatte omr.			
Otravassdraget (Brokke), Byglandsfj.	1699	5	1	5	3	X		X	X (-)	1 (2)	<5 (20-50)	<0,5 (<5)	N	J	1.1	20-30	
Hovathn i Otravassdraget	69	5	5	1	1	X				2	<5	5-10	N	J	1.1		
Åna-Sira (Sira-Kvinautbyggingen)	666	5	4	5	1	X	X	X (-)	X (-)	3	50-75	5-10	N	N	1.1	20-50	
Kvina (Sira-Kvinautbyggingen)	1204	5	5 (4)	3	5	X	X	X (-)	2 (4)	5-20 (>100)	<5	<5	N (J)	N	1.1 (1-2)		
Sirdal (Sira-Kvina, Tomstadoverføring)	5241	5 (4)	1	4 (1)	5 (4)	X	X	X (-)	2 (4)	5-20 (>100)	<5	<5	N	N	1.1 (1-2)		
Arendalsvassdraget, Rygene/Evindstad	316	5	5	3	2	X		X	1	1	<5	<5	N	N	1.1	20-60	
Mandalsvassdraget, Bjelland	347	5	5	2	2	X		X	2	5-20	<5	<5	N		1.1	10-30	
Vegåvassdraget (Fosstveit og Hammerdammen)	8	5	5	3	1	X		X	1	1	<5	<5	N	N	1.1	0,5-1+?	
Otravassdraget, øvre del	810	3	1	3	3		X			1	<5	<5	J	J	1.2		
Fedaelva	35	3	3	3	1	X	X			1	<5	<5	N	N	1.2		
Arendalsvassdraget, Bøylefoss	419	5	5	1	1	X		X	1	1	<5	<5	N	N	1.2	??	
Finndøla	325	3	3	1	3	X	X			1	<5	<5	N	N	1.2		
Nesvatn	212	4	4	1	3	X	X	X (-)	3	5-20	5-10	5-10	N	N	1.2		
Mandalsvassdraget, øvre del	265	3 (2)	3 (1)	1 (3)	3 (1)	X (-)		X (-)	1 (-)	1 (-)	<5 (-)	<5 (-)	N (-)	N (-)	1.2 (1-1)		
Gjerstadelva	5,9	4	2	4	1	X		X	1	1	<5	<5	N	N	1.2	1-3	
Amdalsvassdraget	167	1	1	1	1										2.1		
Haukelandsvassdraget	15	1	1	1	1										2.1		
Napevatn	134	2	3	1	1										2.1		
Nedre aug	82	1	1	1	1										2.1		
Trylandselva/Audna	30	2 (1)	2 (1)	3 (1)	1		X (-)		1 (-)		<5 (-)	<5 (-)	N (-)	N (-)	2.1 (1-2)	3-6	
Nisser og Vråvatn	191	1	2	1	1										2.2		
Fyresvatn	235	1	2	1	1										2.2		

Kilde: Agder 2015b: 61

Endringene som Agder gjorde, er knyttet til de felt i tabell 7.1 som er markert med blått. Denne kan sammenlignes med vedlegg 1 som reflekterer revisjonsprosjektets opprinnelige forslag. Antall potensielle 1.1 kandidater ble økt fra fire til åtte. Årsaken til denne justering er gjennomgående en lavere estimering av krafttap for å sikre behov for anadrom fisk og landskaps-/friluftsv verdier.

I tillegg til de vurderinger som ble gjort i revisjonsprosjektet, tok så vannregion Agder og identifiserte prosjektet i relevante vassdrag der miljøforbedrende prosjekt var i gang. Ved å bruke samme metodikk kom de så med et forslag til nye prioriteringer slik det er presentert i tabell 7.2.

Tabell 7.2. Oversikt over vannforekomster der miljøforbedrende prosesser er i gang.

Vassdrag/ revisjonsobjekt	Prod. Prod. Kraftverk GWh/år	Verdi/påvirkning				Aktuelle tiltak				Anslått krafttap			Ann. Kat.		Engangs-kostnad (andre) mill. kr.	
		Samlet VPS-gr	VP - Fisk/fiske	VP - Naturmangfold	VP - Landskap/ friluftsliv	Minstevannføring	Driftsvannføring	Magasinrestr.	Andre	KT-gr	GWh/år	% av prod.	Flerårsmagasiner	Flomutsatte omr.		PRIORITET
Mandalsvassdraget, Skjerka	940	4	3	1	4	X	X			3	5-20	5-10	N	J	1.1	
Mandalsvassdraget, Laudal	185	5	5	2	2	X		X	X	4	5-20	>10	N		1.1	10-30
Tovdalsvassdraget, Boen	6	5	5	4	1	X		X	X	1	<5	<5	N		1.1	5-10
Kvina, nedre del/Trælandsfoss	31	5	5	3	2	X		X	X	1	<5	<5	N		1.1	10-30
Finsåvassdraget	188	2 (1)	3 (1)	1	1	X (-)		X (-)	2 (-)	<5 (-)	5-10 (-)	N (-)			2.1	
Uldalsei vi Tovdalsvassdraget	152	2	3	1	1										2.1	

Kilde Agder 2015b: 62

Tabell 7.2 viser vassdrag med aktuelle tiltak som ikke ble vurdert av revisjonsprosjektet, men som Agder VRM mente at de burde inkluderes. De brukte samme metodikk og konkluderte med at ytterligere fire områder burde prioriteres i kategorien 1.1. Dette knyttes bl.a. til Laudal kraftverk i Mandalsvassdraget der Agder Energi Produksjon har et pågående miljøprosjekt knyttet til innføring av nytt prøvereglement fordi laksen vendte tilbake etter kalking (Egeland og Jacobsen 2011). Det henvises her til miljødesignprosjektet i Mandalselva.³⁵ Trælandsfoss i Kvinavassdraget er også inkludert, noe som også er omtalt i Ruud og Fjellstad (2015).

Vannregion Agder lyttet til forslaget fra nasjonale myndigheter om å anvende den metodikk som ble utviklet av revisjonsprosjektet. De fokuserte spesielt på eldre, omfattende utbygginger i regionen der det var dokumentert betydelige miljøskader. De gjennomførte grundige faglige analyser av mulighetene for å gjenskape særlig habitat og vandringsmuligheter for fisk som laks og ål. Gjennomgående mente Agder at dette kunne oppnås med mindre krafttap enn anslått i revisjonsprosjektet og VRM Agder justerte tilsvarende hvilke vassdrag som burde prioriteres.

Eksemplene over er kun et utvalg av de argumenter som brukes og tilnærminger som gjøres slik de er reflekterte i tabellene 7.1 og 7.2. Ved å sammenligne det opprinnelige høringsutkastet (Agder 2014) med den vedtatte regionale forvaltningsplan (Agder 2015b) kan man se at det ble gjort justeringer. Vi vurderer dette som justeringer som ble gjort i tråd med den metodikk som ble lagt til grunn i revisjonsprosjektet (NVR 2013) Spørsmålet er imidlertid hvordan dette ble behandlet i den nasjonale godkjenningen?

³⁵ Generelt mer info om miljødesign kan man finne på www.cedren.no.

8 Godkjenning av vannforvaltningsplanene i 2016

Den nasjonale godkjenning av vannforvaltningsplanene har medført endringer for sektoren vannkraft 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 for vannkraft definert hva som godkjennes av konkrete miljømål. I de resterende vannforekomster med vannkraft er miljømålet satt til dagens tilstand. Dette ble vedtatt fordi det var vanskelig å få en entydig oversikt over hvilke miljømål som følger av de enkelte foreslåtte planvedtak og følgelig uoversiktlige konsekvenser for vannkraftsektoren. 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 159. Av disse skal 44 realiseres i innværende planperiode – altså innen 2021. Totalt er det godkjent 103 prosjekt med mulig krafttap innen 2027. Samtidig er det godkjent 223 andre tiltak i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon. Det medfører at det er godkjent 326 tiltak som kan realiseres inn 2027. 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 burde vurderes, men disse er ikke reflektert av den nasjonale godkjenningen. I motsetning til hva som ble spesifisert av Agder, har ikke myndighetene i sin godkjenning konkretisert tiltak for å nå miljømålet. Det er heller ikke spesifisert i avklarende møter og korrespondanse i kjølvannet av godkjenningen.

8.1 Nasjonal godkjenning

Ved innlemmelse av vanddirektivet i EØS-avtalen, ble det vedtatt at forvaltningsplanarbeidet i Norge skulle synkroniseres med EU-landenes andre planperiode – som startet i 2016. I perioden 2010 – 2015 gjennomførte Norge en frivillig prøveperiode med forvaltningsplaner for omtrent 20 prosent av vannforekomster – de såkalte pilotplanene. De forvaltningsplaner som ble godkjent sommer 2016³⁶, er derfor de første fullstendige planer for Norge i tråd med vedtatte prosedyrer i vannforskriften.

Vannforskriftens §29 sier at vannforvaltningsplanene skal godkjennes av kongen slik pilotplanene ble godkjent i 2010. Imidlertid ble kongens myndighet delegert til Klima og miljødepartementet (KLD) ved kongelig resolusjon 19.6 2015.³⁷ Samtidig ble myndigheten for behandling av de regionale vannforvaltningsplanene etter PBL kap. 8, overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til KLD. Godkjenningen hos KLD skjedde dog i nært samråd med andre berørte departement, og for vannkraft er det spesielt OED. Dette ble klart synlig i omtalte brev (KLD og OED 2014), og det reflekteres også i videre oppfølging og dialog mellom KLD/OED og vannregionene, noe vi kommer tilbake til senere i kapitlet.

Grunnen til at berørte departement er sterk involvert er at det står i samme §29 i vannforskriften at departementet i forbindelse med godkjenningen kan fastsette endringer som "finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser". Dette innebærer at departementet skal vurdere planen i et nasjonalt perspektiv og påse at planen er i samsvar med nasjonal politikk. Departementet tar i sin behandling stilling til eventuell uenighet om planen i vannregionutvalget. Dette er også poengtert i veilederen (Direktoratsgruppa 2013).

Den nasjonale godkjenningen medførte betydelige endringer i alle regionale planer. Tiltaksprogram, handlingsprogram og overvåkingsprogram er ikke gjenstand for godkjenning, og det er derfor heller ikke tatt stilling til innholdet i disse dokumentene i departementets godkjenning. Vannforskriften krever at kost-nyttevurderinger gjennomføres, men KLDs godkjenning påpeker

³⁶ Full oversikt over nasjonal godkjenning av de enkelte planer som er gjenstand for denne analysen, finnes her: <http://www.vannportalen.no/plandokumenter1/planperioden-2016---2021/>.

³⁷ <http://www.vannportalen.no/nyheter/2015/april-juni/delegering-av-myndighet-for-godkjenning-av-vannforvaltningsplaner/>.

at dette i svært liten grad er oppfylt. Det gjelder også regional plan for Agder. Departementet godkjente likevel planene, men det ble gjort betydelige justeringer, spesielt for vannkraftsektoren. Dette ble imidlertid ikke varslet i forkant. Det er ingen pålegg om dette i vannforskriften. Veiledere for regional planlegging påpeker imidlertid betydningen av aktiv dialog og involvering. Derfor skapte dette forvirring og frustrasjon.

Mens andre sektorer har såkalte negative lister – altså hva som eventuelt unntas fra godkjente mål, er det i vannkraft etablert såkalte positivlister – dvs. hva som eksplisitt godkjennes av miljømål. I resterende norske vannforekomster er miljømålet satt likt som dagens tilstand og det godkjennes ikke nye tiltak i planperioden. Dette ble vedtatt og godkjent nasjonalt selv om SMVF-veilederen klart påpeker at selv for miljømålet GØP er det et minstekrav at det skal være et fungerende akvatisk økosystem (Departementsgruppa 2014).

I den nasjonale godkjenning av forvaltningsplanene for vannkraft henviser KLD til nasjonal politikk på området, som energimeldingen, nasjonalt føringsbrev og revisjonsrapporten, og påpeker at det i hovedsak er OED som forvalter sektorlovverket og dermed virkemidlene som regulerer denne sektoren. I de nasjonale føringene er det lagt til grunn at vassdrag med klare potensial for miljøforbedring til lavest mulig kostnad skal prioriteres for miljøforbedring. KLD påpeker imidlertid at saksbehandlingstid og tid før et tiltak gir målbar effekt kan gjøre det nødvendig å bruke adgangen iht. vannforskriften §9, til å utsette måloppnåelsen. Denne adgangen er da også brukt i den nasjonale godkjenningen.

Det samlede krafttapet i Norge som kan følge av miljøforbedrende tiltak og fordelingen av mulig krafttap mellom regioner, har ifølge KLD påvirket godkjenning av de enkelte planene som tilfellet var for Agder (KLD 2016). Imidlertid er det ikke klart hvordan godkjenningen er gjennomført i praksis og hvordan en har kommet fram til hva som er et samlet akseptabelt krafttap. Ved godkjenningen påpekte KLD at det var vanskelig å få en entydig oversikt over hvilke miljømål som kan knyttes til de enkelte planvedtak og over mulige konsekvenser for vannkraftsektoren. En videre forklaring på hvordan en har kommet fram til de godkjente planene foreligger ikke, noe vi kan illustrere fra Agder vannregion.

Agder fulgte metodikken som ble anlagt i revisjonsprosjektet (NVE 2013). I godkjenningen valgte imidlertid departementet å lage lister for godkjenning over vannforekomster med miljømål i tråd med foreliggende registreringer i Vann-Nett.³⁸ Disse listene er knyttet til tiltak som hører under sektorlovverket for vannkraftsektoren der man i godkjenningen skiller mellom miljømål som kan medføre krafttap, og miljømål som kan knyttes til andre typer tiltak. For alle andre vannforekomster som ikke er inkludert i listene, vil miljømålet ved godkjenning være det samme som dagens tilstand. Dette ble det endelige vedtaket i KLD uten at det ble tatt hensyn til de prioriteringene som de enkelte vannregionene foreslo og hadde forankret i fylkestingsvedtak.

Listene godkjent av KLD inneholder fire kategorier vannforekomster med miljømål:

- Miljømål for SMVF basert på tiltak som kan få betydning for vannkraftproduksjon
- Miljømål for SMVF som er basert på andre tiltak som standardvilkår i vannkraftkonsesjoner
- Miljømål for naturlige vannforekomster som kan få betydning for fremtidig vannkraftproduksjon
- Miljømål for naturlige vannforekomster som er basert på andre tiltak – ref. standardvilkår

Det er interessant at det ikke er noen henvisning til det pågående arbeid med eventuelt forenklet innføring av standardvilkår i regulerte vassdrag. Dette arbeidet ble varslet både i naturmangfoldmeldingen og energimeldingen, som begge ble godkjent av Stortinget i forkant av KLDs vedtak.

Miljømål for SMVF er ifølge KLD satt ut fra antatt virkning av alle "realistiske tiltak". Det medfører at forventet nytte for samfunnet vurderes som større enn kostnadene tiltaket medfører. Den na-

³⁸ Mer info finnes på: <http://www.vannportalen.no/verktøy-og-kart1/vann-nett/>.

sjonale godkjenningen har ifølge KLD tatt utgangspunkt i forslag til tiltak med begrunnede miljømål. Samtidig har KLD dukket dypt inn i foreliggende informasjon i Vann-Nett nærmest uavhengig av hva som er formidlet i regionale forvaltningsplaner. Det kan virke som KLD hadde forutsatt at vannregionen hadde sikret at informasjon i Vann-Nett var i tråd med vedtatte planer, men igjen vil vi peke på at denne forutsetning kunne vært avklart dersom de hadde etablert en bedre dialog underveis i godkjenningsprosessen. Det skjedde ikke og det skapte forvirring og uklarhet for regionale vannregionmyndigheter.

Når KLD vurderte tiltak utover de som ble rangert i revisjonsrapporten (NVE 2013), og det ikke har vært gjenstand for kost-nytte vurderinger, kunne tiltakene ifølge KLD likevel godkjennes dersom:

- Det er satt miljømål basert på økologiske parametere
- Miljømålet er basert på avbøtende tiltak
- Fastsettelsen har tatt hensyn til nasjonale føringer
- Frist for måloppnåelse er realistisk

Men ettersom Agder forsøkte seg på nettopp dette, og dette likevel ikke er kommentert i den nasjonale godkjenningen, kan man lett forstå deres forvirring og frustrasjon. For en observatør som kun har tilgang på det foreliggende skriftlige materialet, er det vanskelig å forstå logikken i nasjonal godkjenning av forvaltningsplanen for Agder vannregion. Under planarbeidet hadde VRM i Agder ulike møter med sektorrepresentanter. På møtet 15.1 2015 kan vi lese følgende i et referat: "*NVE – ingen innvendinger, trekker uenigheten fra første høringsrunde på bakgrunn av rapporten. **Formidabelt arbeid** [vår utheving] – gjør det lett for dem å følge opp*".³⁹

I følge KLD er kostnadene ved tiltakene som er prioritert i planforslagene ofte i liten grad dokumenterte. Dette kan medføre at ved etterfølgende sektorbehandling (f.eks. knyttet til vannkraft) kan det besluttes at de foreslåtte tiltakene likevel ikke vil bli gjennomført. Dette dilemmaet understrekes av KLD i den nasjonale godkjenning. Miljømålene kan derfor bli justert for neste planperiode. For vannforekomster der kunnskapsinnhenting er det eneste tiltaket, settes miljømålet til dagens tilstand. Magasinrestriksjoner er gjennomgående utelatt fra godkjente miljømål, men KLD påpeker at dette senere kan vurderes i den enkelte revisjonssak. Det vil da skje i henhold til vannkraftlovgivningen.

I godkjenningen åpner man for tidsutsettelse, men det settes en måloppnåelse for inneværende planperiode (innen 2021) for de revisjonssaker der det er utarbeidet et revisjonsdokument, samt for innkalling- og omgjøringssaker med hjemmel i vannressursloven der det er en påbegynt sak. Tidsutsettelse til 2027 godtas for de revisjonssaker der det pr. i dag er fremmet krav om revisjon, og alle andre innkallingssaker (som for øvrig er svært få). Tidsutsettelse til 2033 gjøres for framtidige revisjonssaker der det ennå ikke er fremmet krav.

For vannforekomster med tiltak som ikke medfører krafttap settes frist for inneværende planperiode (2012) der tiltak kan pålegges i medhold til gjeldende standardvilkår, eller ved en revisjon der revisjonsdokument er utarbeidet, eller ved innkalling eller omgjøring der sakene er påbegynt. Imidlertid åpnes det for utsettelse til 2027 for alle andre tiltak. Da forutsettes det at revisjon er gjennomført, at det er innkalling eller omgjøring som kan innføre standardvilkår eller andre effektive virkemidler.

Godkjenningen er uklar på hvilke frister som konkret gjelder for de tiltak som ikke medfører krafttap. Selv om det forutsettes at alt først skal realiseres innen 2027 så er det mange godkjente prosjekt som kan igangsettes. Totalt gir vedtaket i KLD, slik det er vist i tabell 8.1, følgende antall godkjenninger som kan medføre krafttap, med ulike frister:

³⁹ Referatet er tilgjengelig på: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/agder/vannregionutvalget/moter1/>.

Tabell 8.1. Antall godkjenninger med tidsfrister fordelt på vannregion.

Vannregion	Totalt antall godkjente tiltak som kan medføre tap	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

Kilde: KLD 2016: vedlegg 2

Totalt antall godkjente miljøtiltak nasjonalt som kan medføre krafttap innen 2033, er altså 148. Av disse skal 44 realiseres i inneværende planperiode – altså innen 2021. Ser vi så på andre miljøtiltak i vassdrag med kraftproduksjon som ikke medfører krafttap, er tallet totalt 223 slik det er gjengitt i tabell 8.2. Her forutsetter vi at alle disse tiltak har frist 2027.

Totalt er det godkjent 103 prosjekt med krafttap innen 2027. Samtidig er det godkjent andre tiltak på totalt 223. Det medfører at det totalt er godkjent 326 prosjekt som *kan* realiseres inn 2027. Vi skriver *kan* fordi det forutsettes at det godkjennes av sektormyndighetene OED/NVE med hjemmel i eget regelverk. Det forutsettes dermed også at forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår blir godkjent – noe som ikke er klargjort i skrivende stund.

Tabell 8.2. Fordeling av miljøtiltak med frist 2027.

Vannregion	Godkjente med krafttap	Andre godkjente prosjekt uten krafttap	Totalt antall prosjekt innen 2027
Agder	12	8	20
Hordaland	7	13	20
Rogaland	0	1	1
Glomma	20	31	51
Vest-Viken	29	57	86
Møre og Romsdal	12	10	22
Sogn og Fjordane	7	48	55
Trøndelag	3	10	13
Nordland og Jan Mayen	8	23	31
Troms	5	21	26
Finnmark	0	1	1
Totalt	103	223	326

Kilde: KLD 2016 vedlegg 2 + 3

8.2 Nærmere om godkjenningen og grunnlaget for den

Den 16. – 17. november 2016 ble det gjennomført en samling mellom fylkeskommunene og Miljødirektoratet. I første del av samlingen var det også deltakelse fra OED og KLD fordi det var uttrykt et sterkt ønske fra vannregionene om en bedre forklaring på hva som ble godkjent. Fokuset her er på vannkraft. Innholdet i de to referatene som foreligger fra samlingen 16.-17 november gir informasjon fra møtet.⁴⁰ Deretter ser vi næyere på nasjonal godkjenning av regional plan for Agder.

På møtet den 16.11 2016 hadde KLD først en kort innledning om prosess og bakgrunnen for den nasjonale godkjenningen. Mesteparten av tiden i møtet ble deretter avsatt til spørsmål.

KLD påpeker innledningsvis at godkjente miljømål er juridisk bindende for Norge. Derfor var det ikke mulig å gjøre godkjenningen på et mer overordnet nivå mer i tråd med regionale planvedtak. Ifølge KLD måtte man snarere gå inn i detaljene, og det gjorde man via Vann-Nett. Det er her etter vårt syn viktig å notere seg at det ikke alltid er samsvar mellom Vann-nett og det kunnskapsgrunnlaget som lå bak vedtatte regionale vannforvaltningsplaner. Dette kan være knyttet til manglende detaljering eller oppdatering i Vann-Nett. Dette kunne sikres bedre, men igjen er det også betinget av god dialog mellom sentrale og regionale aktører. Det ble samtidig påpekt fra KLD sin side at vedtak som fylkestingene hadde gjort, ikke alltid var i samsvar med nasjonale føringer. Av denne grunn måtte KLD i dialog med berørte sektormyndigheter som OED, prioritere og spesifisere hva som kunne godkjennes. Dette forblir litt uklart, men i det følgende har vi løftet ut noen spørsmål som fylkeskommunene reiste og tilsvarende svar fra KLD som har betydning for videre analyse. For å synliggjøre at det er hentet fra referatet, er teksten kursivert.⁴¹

⁴⁰ Referatene er tilgjengelig på vannportalen via Agder vannregion: <http://www.vannportalen.no/vannregion/agder/nyheter/2016/oppklaring-av-godkjenning-av-vannforvaltningsplanen1/>

⁴¹ Teksten under er opprinnelig skrevet på nynorsk som så er oversatt av forfatterne.

*Spørsmål: Hvorfor har det ikke blitt brukt tidsutsetting i stedet for å endre miljøtilstand/miljø mål?
Svar fra KLD: Kunne blitt gjort, men ble ikke vedtatt slikt. Ved oppdatering av miljø mål skal også mindre strenge miljø mål revideres i neste periode. Det som står om kraft skal "bort", da vi ikke skal gi inntrykk til ESA av å ha et høyere ambisjonsnivå enn det vi har.*

Spørsmål: Metodikken for hvordan godkjenningen blir utført er avgjørende for hvordan vi bør jobbe med planene. Det er ikke lagt så stor vekt på konkrete tiltak, fordi det var miljø målene som var viktige å få vedtatt. Men det er foreslåtte tiltak som er årsak til at miljø mål ikke har blitt godtatt, og dette er uheldig.

Svar fra KLD: Godkjenningen betyr ikke at det ikke kan være en bedre "GØT" enn det som er godkjent. Så det er fullt mulig å ha tiltak selv om dagens tilstand er miljø målet. Siste frist for rapportering til ESA er juni 2017. Å gjøre vannforekomster om til SMVF i stedet for utsatt frist, der det ikke er foreslått tiltak som kan bedre tilstanden, er metoden som er valgt. Om ESA godtar det er noe annet. Alle som har problemkartlegging som tiltak er også gjort om til SMVF, fordi problemkartlegging ikke er et tiltak som endrer tilstanden i vannforekomster påvirket av vannkraft.

Spørsmål: I vannforskriften nevnes det at tiltak skal prioriteres på tvers av sektorer. Vil dette bli gjort framover? Godkjenningen gir lite føringer for dette.

Svar fra KLD: Dette problemet gjelder for alle. Å få til samarbeid er vanskelig, men dette er noe vi selvsagt bør gjøre.

Spørsmål: Savner det verktøyet som planen skulle være. Departementet og direktoratet har ikke lagt noen føring for helhetlig vannforvaltning. Da faller litt av poenget med vannforskriften bort. På hvilket grunnlag kan vi komme med spørsmål og innsigelser - til KLD eller KMD?

Svar fra KLD: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er plandepartementet, og myndighet for avklaring av uenighet og innsigelser. Det er et samarbeid mellom KMD og KLD rundt vannforvaltningsplanene.

Kort oppsummert fra spørsmål og svar, kan vi peke på at man tydeligvis la seg på en minimumsløsning i godkjenningen fordi nasjonale myndigheter ikke ønsket å legge et høyere ambisjonsnivå enn absolutt nødvendig. Et spørsmål som reiser seg da er hvordan dette passer sammen med de overordnede intensjonene både fra Europa og Norge om å styrke kvaliteten på vassdragsmiljø og økologi. Vi stiller dette spørsmålet fordi dette også ble understreket i Energimeldingen da man varslet forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår.

Etter møtet med KLD ble det samme dag gjennomført et nytt møte for fylkeskommunene der både KLD og OED deltok. Her foreligger det også et referatet⁴² som vi legger til grunn for analysen.

Også dette møtet startet med en generell redegjørelse fra KLD der man viste til påpekte feil i Vann-Nett. Det har blitt inkludert vannforekomster som ikke er påvirket av vannkraft. Dette hadde ikke KLD mulighet til å kvalitetsikre og derfor ble det gjort feil. Samtidig påpekte KLD at de kunne være flinkere til å skille mellom miljø mål med og uten krafttap (altså vedlegg 2 og 3 i den nasjonale godkjenning). I det følgende vil vi som i møtet kun med KLD, reflektere noen spørsmål og svar vi finner relevante. Disse er også kursivert.

Spørsmål: Det gir et dårlig signal når naturlige vannforekomster omgjøres til SMVF. Andre kan si at det ikke skal gjøres tiltak på vannforekomster som ikke er på positivlista?

Svar: Listene i vedlegg 2 og 3 gjelder bare SMVF med vannkraft. Har brukt datagrunnlaget i Vann-Nett. Dersom det ligger inne konkrete tiltak som endrer dagens tilstand til en bedre tilstand,

⁴² OED ønsket ikke å stille seg bak referatet og henviser heller til de nasjonale godkjenningene.

skal vannforekomstene i prinsippet plasseres i listen over de som gir godkjent krafttap. Om de ikke gjør det, så er det skjedd en feil. Det har vært en mismatch mellom planene og Vann-Nett, og det gjør at dette har blitt feil. Hadde ikke anledning til å sammenligne alle planene med Vannnett. Det som var viktig er at en ikke rapporterer høyere miljømål til ESA, enn tilgjengelige tiltak.

Spørsmål: Vannregionenes fokus er på regional og lokal gjennomføring, og mindre på hvordan og hva som rapporteres til ESA. Fokus er på å gjennomføre tiltak og ivareta vannet lokalt. Hva tilstanden faktisk er. Ikke miljømålet. Vi er avhengig av at regulantene er villig til å gjøre tiltak. Med dette brevet i handa har de egentlig et frikort for en del av tiltakene de tidligere har vært villige til å gjennomføre. Kan en gjøre standardvilkår gjeldende for alle som ikke har konsesjon?

Svar: Dette med standardvilkår er noe vi jobber med også for å nå miljømålene. Hvis ikke så har vi andre virkemidler, men det er selvsagt enklest om vi har standardvilkår.

Spørsmål: Fylkesmannen (FM) og NVE har gjort et grundig arbeid, men det er likevel sagt i godkjenningbrevet at det ikke er en grundig jobb i bunn. Dette kjenner ikke FM og NVE seg igjen i. Derfor forstår vi ikke deler av vedtaket – spesielt vedlegg 3.

Svar: Det skyldes nok at Vann-nett ikke er oppdatert med det FM, NVE og Miljødirektoratet har pålagt regulanten. Vedlegg 3 er basert på Vann-Nett. Det som allerede er pålagt skal selvsagt fortsette.

Spørsmål: Når det gjelder konkrete miljømål så står ikke de omtalt – f.eks. "styrke fiskebestanden". Er det naturlig å endre dette når en ikke skal gjøre tiltak?

Svar: Det blir ikke rapportert konkrete miljømål til ESA, så det blir stående i Vann-nett. Vi burde ha skrevet i brevet at de blir stående.

Spørsmål: Vi har laget regionale planar for vannforvaltning, men det andre regelverket gjelder jo fortsatt. Med vannkraft er det helt andre behov for kost nytte enn for andre påvirkninger. Sektorlovverket legger uansett føringer for hva som kan gjøres.

Svar: Uansett, som et minimum, må en vite noe om kost og nytte. I alle fall starte der. Mange tiltak er viktig å få gjort, men det er ikke alltid sikkert at dette vil komme inn under vannforskriften. Men de skal gjennomføres likevel, under gjeldende (sektor)regelverk. Dette kunne gjerne vært klarere i planene. Hva en ser på som nytten av en del av tiltakene.

Spørsmål: Om vi får inn forslag til vilkårsrevisjon i andre vassdrag som ikke er vurdert eller står på lista. Hvordan vil dere vurdere det?

Svar: Det er klart at virkningen av planen er forpliktende for ESA. Det er de som står på lista som er høyest prioritert. Men dette kommer veldig an på, fordi det kan være andre hensyn som ikke blir omfattet av vannforskriften. Revisjonssaker kan utløses av andre hensyn (enn rene akvatiske forhold).

Spørsmål: Har OED anbefalt en øvre grense for "akseptabelt" krafttap ovenfor andre departement? Og dersom ja, kan departementet talfeste denne grensa i TWh?

Svar: Nei, en slik øvre grense ble ikke brukt.

Spørsmål: Har OED eller andre departement satt en øvre grense for hvor mange revisjoner fra NVE-rapport (49:2013) som kan aksepteres ift. nasjonale interesser når de regionale vannforvaltningsplanene ble vurdert for godkjenning? Hva var eventuelt dette tallet?

Svar: Nei, departementa har ikke satt et maks tall for revisjoner eller anbefalt et maks tall i den departementale godkjenningsprosessen.

Det reflekteres klart i svarene fra KLD/OED at nasjonale myndigheter allerede er orientert mot neste planperiode. Som det ble påpekt, skal man ved oppdatering av miljømål også kunne justere miljømål i neste periode. Derfor er det bekymringsfullt at departementene ikke klarer å signalisere en allmenn aksept av at mye av arbeidet som ble gjort regionalt var relevant og verdifullt og at dette legger grunnlag for videre vannplanlegging, herunder mer presise miljømål for kommende perioder.

Fra vårt perspektiv er det også overraskende at myndighetene i løpet av det året som ble brukt på saksbehandling og godkjenning av vannforvaltningsplanene, ikke kvalitetsikret kunnskapsgrunnlaget, og at departementene primært bygget på data og informasjon i Vann-Nett som inkluderte mange feil. Det var uheldig at sentrale myndigheter ikke avsjekket med regionale organ om det var samsvar mellom vedtatte planer og Venn-Nett. Det var ikke tilfelle og det fikk store konsekvenser for hva som ble de endelige utfallene i form av såkalte positive lister for vannkraft. Selv om KLD/OED sa at de regionale planene ikke var i tråd med nasjonale føringer, har vi vist at dette ikke er tilfelle for Agder. Faktisk er det snarere slik at departementets behandling ikke er i tråd med etablerte veiledere som påpeker betydningen av involvering før man gjør vedtak. Dette er ikke spesifisert i vannforskriftens § 29 der man åpner for å endre regionale prioriteringer av rikspolitiske hensyn, men det hindrer ikke sentrale myndigheter å følge etablerte veiledere som påpeker betydningen av en god prosess med lokal og regional involvering. Vannregionene ble ikke tatt med på saksbehandlingen av nasjonal godkjenning. Da kunne man også avklart kunnskapsgrunnlaget bedre og sørge for at Vann-Nett var ajourført.⁴³

KLD/OED sier at de ikke godkjenner konkrete tiltak fordi dette ikke kreves av EU og ESA. Likevel står det i SMVF veileder at tiltak må konkret refereres til dersom man skal nå GØP målet. ESAs uspesifikke krav kan her tolkes som et hinder for tiltak som kan skape et fungerende akvatisk system slik SMVF veileder henviser til (Departementsgruppa 2014). Videre behandling i ESA etter Norges innrapportering vil avklare nærmere om prosessen med nasjonal godkjenning i 2016 er en akseptabel framgangsmåte rent juridisk. Vårt poeng er dog mest knyttet til godkjenningen av regionale vannforvaltningsplaner der vi konstaterer manglende involvering.

OED kan ikke henvise til nasjonale måltall for krafttap eller antall revisjoner som skal gjennomføres, og så langt er det kun seks revisjoner som er avsluttet.⁴⁴ Samtidig har man vært veldig klar på at ethvert planvedtak forplikter overfor ESA. Derfor har nasjonale myndigheter søkt løsninger som kan forstås som minimumsvedtak rundt hva som skal innrapporteres. Videre er vedtakene i noen tilfeller bygd på et feilaktig eller ufullstendig kunnskapsgrunnlag i Vann-Nett, uten å benytte den oppdaterte kunnskap og konkrete vurderinger som har vært lagt til grunn regionalt. Det ble dermed valgt nasjonale løsninger som ofte var frakoblet de regionale planprosessene, også der disse fulgte nasjonale føringer.

8.3 Godkjenning av regional plan for Agder

Det følger av vannforskriften at de regionale vannforvaltningsplanene skal godkjennes ved Kongelig resolusjon, men dette ble delegert til KLD.⁴⁵ Vi så imidlertid i seksjonen over at dette for SMVF og fastsettelse av miljømål for vannkraft, i stor grad ble gjort i nær dialog med OED. I godkjenningsbehandlingen vurderte KLD og OED planprosessen og vannforvaltningsplanen i tråd med reglene i vannforskriften og Plan- og bygningsloven. Dette ble også understreket i godkjenningen av pilotplanene i 2010 – en godkjenning som for øvrig endte i en klage til ESA.

⁴³ I etterkant av godkjenning ble det imidlertid gjennomført en omfattende ajourføring av Vann-Nett for å rette på de mange inkonsistenser av data slik det også ble påpekt i møtene 16. og 17. november. Mer info om dette finnes på: [http://www.vannportalen.no/nyheter/2017/apr-juni/hva-er-endret-i-vann-nett-etter-godkjenning-av-regionale-vannforvaltningsplaner/-/](http://www.vannportalen.no/nyheter/2017/apr-juni/hva-er-endret-i-vann-nett-etter-godkjenning-av-regionale-vannforvaltningsplaner/).

⁴⁴ Den sjette vilkårsrevisjon som er av GLBs konsesjon for Mesnavassdraget, ble publisert 24.mars 2017: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=7710&type=V-1>

⁴⁵ Mer informasjon om delegeringen, se fotnote 9.

Regjeringen tar stilling til om de mål og strategier som fremgår av vannforvaltningsplanen, er sett i forhold til gjeldende statlig politikk og interesser, og de avklarer forventet deltakelse fra statlige etater i oppfølging og gjennomføring av den regionale vannforvaltningsplanen (Direktorsgruppen 2013). KLDs vedtak henviser til antallet vannforekomster på totalt 2104 som gjengis i forvaltningsplanen og at 180 vannforekomster er vurdert til å være SMVF. Av disse er det foreslått mindre strenge miljømål for 20 vannforekomster som er påvirket av vannkraft, men begrunnelsen for hvorfor det er foreslått utsatt frist og mindre strenge miljømål fremkommer ifølge KLD ikke av planen - slik vannforskriften krever. Derfor kunne man ikke godkjenne vedtaket. Fra møtet 16.11 fikk vi imidlertid ikke et helt klart inntrykk av hvorfor det ikke kunne gjøres når man påpekte at konkret saksbehandling i enkelte vilkårsrevisjoner uansett kan medføre at miljømålet må revideres.

KLD påpeker i sitt vedtak at det er gjennomført omfattende aktivitet både på lokalt og regionalt nivå, og dette er godt beskrevet i planen. Organiseringen av planarbeidet har ifølge godkjenningen vært i tråd med vannforskriften og vedtatte planprogram. KLD peker videre på at vannregion Agder valgte å gjennomføre to høringer på til sammen 6 måneder. På denne måten sikret vannregionen bedre medvirkning samtidig som tidsfristen for vedtak og oversendelse til departementet ble overholdt. Det henvises til uenighet knyttet til akvakultur, men denne er løst ved godkjenning av planen. Ingen uenighet er ifølge KLD (2016) knyttet til vannkraft. Det er i seg selv interessant å notere når vi vet hvilket engasjement som flere lokale steder råder, knyttet til nettopp vannkraft.

Departementet har i sin godkjenning registrert 62 vannforekomster der miljømålet er basert på undersøkelser, administrative eller miljøforbedrende tiltak som har med vannkraft å gjøre. Slik vi fikk bekreftet fra møtet 16.11, var dette hentet fra Vann-Nett og er heftet med stor usikkerhet. Faktisk ble det også innrømmet at det var åpenbare feil. KLD peker videre på at forvaltningsplanen for Agder utpeker seg positivt med fokus på fiskepassasjetiltak – totalt 6 forslag.

Tabell 8.1. Godkjente prosjekt i Agder som kan medføre krafttap.

Vannforekomst ID	Vannforekomst navn	Naturlig/SMVF	Økologisk tilstand/potensial	Miljømål	Frist
018-127-R	Storelva	SMVF	MØP	GØP	2021
018-45-R	Brøbbøvann	SMVF	MØP	GØP	2027
019-28-R	Nidelva	SMVF	DØP	GØP	2027
019-398-R	Nidelva	SMVF	DØP	GØP	2027
021-633-R	Otra	SMVF	MØP	GØP	2033
021-1009-R	Otra	SMVF	MØP	GØP	2033
021-960-R	Otra	Naturlig	MØT	GØT	2033
021-4-R	Otra	SMVF	MØP	GØP	2033
022-299-R	Monnsåni	SMVF	DØP	GØP	2033
022-634-R	Mandalselva	Naturlig	DØT	GØT	2021
022-633-R	Mandalselva	SMVF	DØP	GØP	2021
025-393-R	Kvina	SMVF	MØP	GØP	2021
025-390-R	Kvina	SMVF	MØP	GØP	2021
025-344-R	Kvina	SMVF	MØP	GØP	2021
025-391-R	Kvina	SMVF	DØP	GØP	2021
025-347-R	Kvina	SMVF	MØP	GØP	2021
026-691-R	Sira	SMVF	MØP	GØP	2021

Kilde: KLD 2016

I tabell 8.1 vises de totalt 17 godkjente prosjektene som kan medføre krafttap i Agder. Det inkluderer både SMVF og naturlige vannforekomster. Dagens økologiske tilstand eller potensial er

moderat (MØP/MØT) eller dårlig (DØP/DØT). Det er uklart for oss hvordan KLD kom fra 62 registrerte vannforekomster, til 17, men en forklaring kan være at de resterende 45 kun er knyttet til kartlegging av ny kunnskap. Derfor vil det ikke kunne knyttes til konkrete tiltak og kan ikke godkjennes. Samtidig bekreftet møtet den 16.11 at KLD var svært opptatt av ikke å formidle en for høy miljøambisjon overfor ESA. Dette kan også forklare det relativt lave antall godkjente prosjekt.

I alt 17 prosjekt er godkjente, herunder to naturlige vannforekomster, men i motsetning til hva som ble spesifisert i forvaltningsplanene til Agder, har ikke KLD i sin godkjenning konkretisert miljømålet. Som det ble påpekt under møtet 16.11 er ikke dette påkrevet, men fra regionens perspektiv – spesielt når man vet hvilket omfattende arbeid som er nedfelt, så kunne det være på sin plass å få noe mer forklaring på hvordan disse 17 prosjekt konkret skal gjennomføres. Hva er egentlig GØP eller GØT?

Antallet er nedjustert i forhold til hva vannregionen spilte inn. Dette skyldes ifølge KLD svake begrunnelser og mangelfulle kost-nytte vurderinger. Her må vi etterlyse fra myndighetenes saksbehandling en mer konkret henvisning til vannregionens anvendelse av den samme metodikk som revisjonsprosjektet anvendte (NVE 2013), spesielt fordi denne la grunnlaget for de nasjonale føringer som ellers sterkt har påvirket nasjonal godkjenning. Enkelte vannregioners anvendelse av "den nasjonale metodikken" (ibid) ble ikke reflektert eller anerkjent av KLD/OED under møtet 16.11, Det vektlegges ellers i vedtaket at en stor del av tiltakene uansett ville bli gjennomført som del av den ordinære vannforvaltningen i Norge, uavhengig av vanddirektivet. Det må bety at myndighetene forventer at de prosedyrene som følges i tråd med sektorlovverket og spesielt vassdragsreguleringsloven i dette tilfellet, kan bidra til å oppnå godkjente miljømål med hjemmel i vannforskriften. Dette er etter vårt syn interessant, spesielt når møtet 16.11 gir inntrykk av at myndighetene mest er opptatt av hva ESA skal godkjenne snarere enn å være opptatt av å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene slik det er formulert i første paragraf i vannforskriften.

Organiserer vi godkjenningen på enkelte tilstander, mål og frister, får vi følgende oversikt slik det er vist i tabell 8.2:

Tabell 8.2. Fordeling av godkjenning pr tilstand, mål og tidsfrist for 17 godkjente vannforekomster i Agder med miljømål som kan medføre krafttap.

Dagens tilstand eller potensial	Antall vannforekomster	Miljømål	Frist for måloppnåelse
DØP	2	GØP	2021
MØP	6	GØP	2021
DØT	1	GØT	2021
DØP	2	GØP	2027
MØP	1	GØP	2027
DØP	1	GØP	2033
MØP	3	GØP	2033
MØT	1	GØT	2033

Kilde: KLD 2016

Agder VRM spilte inn 22 planer og 6 pågående prosjekt som burde vurderes, men dette er ikke omtalt i den nasjonale godkjenning. I vedtaket fra KLD er det kun 9 prosjekt som kan gjennomføres i inneværende planperiode. Årsaken til det begrensede fokus er ifølge KLD at identifiserte påvirkede vannforekomster grunnet vannkraft, er langt over hva som er knyttet til identifiserte, pågående vilkårsrevisjoner. Interessant nok klargjør ikke myndighetene hva som legges i GØP

– selv om dette kunne ha stor betydning for den regionale planoppfølgingen. At man regionalt hadde argumentert i tråd med metodikken fra revisjonsprosjektet, og at tiltak kunne gjennomføres med begrensede krafttap, er ikke kommentert. KLD påpeker uansett at realiseringen skjer gjennom revisjonsinstituttet.

Ser vi på andre tiltak uten krafttap, er alle knyttet til naturlige vannforekomster – og ingen SMVF slik det er vist i tabell 8.3:

Tabell 8.3. Andre tiltak som ikke medfører krafttap.

Vannforekomst ID	Vannforekomst navn	Naturlig/-SMVF	Økologisk tilstand/-potensial	Miljømål
022-103-R	Mandalselva	Naturlig	MØT	GØT
022-781-R	Tverråna	Naturlig	MØT	GØT
025-43-R	Elv fra Vikevatnet til Kvina	Naturlig	DØT	GØT
026-131-R	Sira	Naturlig	DØT	GØT
026-1399-L	Lundevatnet	Naturlig	MØT	GØT
026-1400-L	Sirdalsvatnet	Naturlig	MØT	GØT
026-19439-L	Fldjelandsvatnet	Naturlig	DØT	GØT
026-492-R	Hemså	Naturlig	DØT	GØT

Kilde: KLD 2016

Møtet 16.11 bekreftet at det er foreslått tiltak som ikke er knyttet til vannkraft. For oss er det uansett veldig interessant å se at det ikke gjøres flere referanser til de spesifiseringer som er gjort i forvaltningsplanens vedlegg 2 over identifiserte SMVF (Agder 2015b) – en oversikt som også ble drøftet og klarert regionalt med NVE og Fylkesmannen. Som vist i tabell 8.3 er 4 av totalt 8 prosjekt vurdert til MØT og 4 har DØT. De settes alle til God Økologisk Tilstand (GØT). Det skal bli interessant å følge med på hvordan man vurderer oppfølgingen av godkjente prosjekt spesielt også i lys av hva vannregionen selv mener bør følges opp. Innen da er det forhåpentligvis skjedd noe nytt knyttet til både innkalling (Trælandsfoss) og avsluttede vilkårsrevisjoner (Sira-Kvina) i Agder vannregion.⁴⁶

For en observatør som kun har tilgang på det foreliggende skriftlige materialet, er det vanskelig å forstå logikken i nasjonal godkjenning av forvaltningsplanen for Agder vannregion. Under planarbeidet hadde VRM ulike møter med sektorrepresentanter. På VRM møtet 15.1 2015 påpekte da også den regionale representanten fra NVE slik vi henviste til tidligere, at det var gjort et formidabelt arbeid.⁴⁷

Agder vannregion har etter vårt syn gjennomført en planprosess som tilfredsstillende de krav som er spesifisert i Vannforskriften, og de følger også opp de henstillinger som kommer under høringen samt pålegg i tråd med nasjonale føringer. Like fullt satt mange igjen med svært mange ubesvarte spørsmål, og VRU ønsket derfor svar. Derfor ble det sendt brev fra Vest Agder Fylkeskommune.

⁴⁶ I en melding datert 12.5 2017 understreker KLD på at godkjente planer ikke legger begrensninger på myndighetens muligheter til å pålegge undersøkelse og miljøforbedrende tiltak i andre vannforekomster, der det er hjemmel til det. Det innebærer at det på vanlig måte kan gis pålegg i medhold av konsesjonsvilkår, uavhengig av om vannforekomsten fremgår på vedlegg 3 i departementets godkjenningsvedtak eller av om miljømålet vurderes å være oppnådd: <http://www.vannportalen.no/brev-og-foringer/om-palegg-i-vassdragskonsejoner/>

⁴⁷ Referat er tilgjengelig på: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/agder/vannregionutvalget/moter1/>

8.3.1 Oppklarende spørsmål til og svar fra KLD⁴⁸

10. oktober 2016 sendte Vest Agder Fylkeskommune (FK) et formelt brev til KLD. De henviste til tidligere e-post korrespondanse fra vannregionen rett etter godkjenningen i juli der de hadde flere spørsmål om vedtaket knyttet til godkjenning av forvaltningsplanen for Agder. KLD svarte at "de skulle utarbeide et svar på de mest sentrale spørsmål som har kommet opp etter godkjenningen og legge dette ut på Vannportalen i løpet av kort tid". Agder fylkeskommune kunne ikke se at det forelå noe slik svar. Det skulle være et møte i vannregionutvalget 27. oktober 2016,⁴⁹ hvor godkjenningen av vannforvaltningsplanen var en sak. De gjentok derfor spørsmålene og ba KLD å svare innen den tid (vår understrekning). Spesielt med henvisning til de såkalte positiv listene; vedleggene 2 og 3, stilte Agder FK følgende spørsmål: "SMVFene ble i utgangspunktet satt i et arbeidsmøte mellom fylkeskommunene, fylkesmennene, NVE og Miljødirektoratet. Vi tok også jobben med å definere og spesifisere GØP for alle vannforekomstene som ble satt til SMVF. Agder påpekte at KLD kun har brukt GØP, uten definisjon. Er det ment at den enkelte vannregion skal ha sin egen definisjon av GØP, eller vil dere ikke definere GØP, eller har dere tenkt til å komme med en definisjon av den enkelte GØP?"

Det er åtte naturlige vannforekomster som har miljømål hvor myndighetene godkjenner at vannkraftsektoren skal kunne pålegges andre typer tiltak enn de som ikke medfører slipp av vann. Agder pekte på at det finnes en rekke vannforekomster som er påvirket av vannkraft (også mange kraftverk uten konsesjon). Agder henviste til at man ikke skal pålegge vannkraftsektoren noen til og de spurte hva myndighetene tenkte å gjøre med disse vannforekomstene.

Avslutningsvis påpekte Vest Agder FK at KLD i sine vedlegg valgte å vise tiltak som **ikke** ble endret (vår utheving). De mente det derfor var vanskelig å vite hva som **er** endret. Vest Agder FK ba derfor om at det oversendes en endringslogg over hva som endres i Vann-Nett. På den måten ville det være enklere å se hvilken innvirkning dette har på vannforvaltningsplanen for øvrig og ikke minst for videre oppfølging.⁵⁰

24. november 2016 svarte KLD – altså etter det gjennomførte møtet med alle vannregionene som vi henviste til tidligere. Departementet viser derfor også til dette møtet der det ifølge KLD ble gjort rede for godkjenningen av planen, retting i databasen Vann-nett og påfølgende rapportering. Miljømålet GØP rapporteres ifølge KLD kun med denne miljømålsangivelsen, ikke med noen definisjon ut over det vanndirektivet og vannforskriften angir. KLD påpekte videre at GØP skal ifølge vedtatte definisjoner være et fungerende økosystem. Definisjonen som er angitt i Vann-Nett i henhold til veiledning kan ifølge KLD stå, men de vil ikke bli rapportert eller være forpliktende for Norge. Den faglige vurderingen knyttet til slike vurderinger er ifølge KLD nyttig og kan stå i Vann-Nett, men KLD mente de ikke er avgjørende for videre innrapportering til ESA.

Videre skriver KLD følgende. "For en vannforekomst som ikke har fått godkjent et høyere miljømål, innebærer det ikke at allerede iverksatte undersøkelser og/eller miljøforbedrende tiltak ikke skal videreføres. Det indikerer heller ikke at fremtidige undersøkelser og/eller miljøforbedrende tiltak ikke skal kunne pålegges på vanlig måte i medhold av lovverk eller standardvilkår. Det gjelder også for vannforekomster som ikke står på listen i vedlegg 3 – dvs. de tiltak som ikke medfører krafttap." Her vil vi for ordens skyld føye til at dette gjelder de vannforekomster som har fått miljømålet GØT og som ikke klart er koblet til SMVF og vannkraft.

KLD påpekte avslutningsvis at de i samråd med departementsgruppen vil komme med føringer for det videre arbeidet og tidsfrister i perioden 2016-2021.

⁴⁸ Korrespondansen er tilgjengelig på: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/agder/nyheter1/2016/oppklaring-av-godkjenning-av-vannforvaltningsplanen1/>.

⁴⁹ Et møte som ble gjennomført som planlagt: <http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/agder/agder--dokumenter/vannregionutvalget/referatvru-271016.pdf>.

⁵⁰ Dette er senere presentert av Miljødirektoratet 28.april 2017: <http://www.vannportalen.no/nyheter/2017/apr-juni/hva-er-endret-i-vann-nett-etter-godkjenning-av-regionale-vannforvaltningsplaner/>

Vi gjengir svarene fra myndighetene fordi vi mener at verken det som spesielt er rettet mot Vest Agder FK eller KLD/OEDs svar til vannregionene gir tilfredsstillende innsikt og forståelse. Det som videre kan påpekes er at svarene ikke legger det beste grunnlaget for de forbedringer som opplagt bør søkes for videre vannplanlegging.

Her er det mye uavklart, og man kan få inntrykk av at det viktigste blir ikke å forplikte seg for mye overfor EU. Samtidig er det interessant å peke på at det gjennom denne prosessen ikke er gjort noen grep som kan sikre bedre framdrift for konkret realisering av miljøforbedringer i vassdrag påvirket av vannkraft. Det er i seg selv oppsiktsvekkende, men det befester vårt inntrykk at det er med hjemmel i sektorlovverket man skal sikre akseptable miljøforbedringer knyttet til vannkraft! Få stiller da også spørsmålsteget ved dette, men utfordringen kan bli at man ikke helt har fått med regionale og lokale planaktører så langt i prosessen mot realisering av vedtatte miljømål.

9 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 mye politisk diskusjon og avveining mellom kryssende sektorinteresser på ulike beslutningsnivåer. Vannregionene er bedt om å kartlegge utfordringer og prioritere tiltak, og når man samtidig skal synliggjøre nytte og kostnader for foreslåtte tiltak, kan dette lett knyttes til tradisjonell politisk styring ovenfra. 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 helt avgjørende hva som skjer i enkelte vannområder og hvordan sektorer og nivåer i fellesskap utformer lokalt tilpassede løsninger. Vilårsrevisjoner står her helt sentralt, men all erfaring tilsier nytten av god lokal forankring. Norge trenger bedre avklaring av rollene til ulike planaktører, men også mer politisk samordnede mål dersom aktørene skal trekke i samme retning i videre vannplanlegging. Uansett viser analysen at EU og ESA har vært klart førende for den konkrete nasjonale godkjenning av vannforvaltningsplaner knyttet til vassdrag påvirket av vannkraftproduksjon.

9.1 Nasjonal godkjenning skapte forvirring og skuffelse

I 2013 publiserte direktoratsgruppen en veileder for regional vannforvaltningsplan der man understreket målet om god forankring, samarbeid og medvirkning gjennom hele planprosessen (Direktoratsgruppa 2013). Plan- og bygningsloven understreker mer generelt at fylkeskommunene forventes å være en viktig regional utviklingsaktør.⁵¹ Planlegging er en politisk legitimeringsprosess. Omtrent samtidig som da Vannregionene skulle innrapportere sine forvaltningsplaner, vedtok regjeringen som kgl. resolusjon "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging" (KMD 2015). I innledningen skriver statsråd Sanner: "Gjennom dette dokumentet ønsker regjeringen å fremme samarbeidet med kommunene og fylkeskommunene om en bærekraftig og mer effektiv areal- og samfunnsplanlegging i årene som kommer" (ibid). De nasjonale forventningene skal også legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Som henvist til tidligere, publiserte KLD i 2012 en første veileder for regionalt planstrategisk arbeid. I presentasjon av kapittel 6 om sentral godkjenning (side 25) står det at "*Regjeringen kan foreta endringer i strategien på grunnlag av merknader eller på eget initiativ ut fra hensyn til nasjonale interesser. Før dette eventuelt skjer, skal endringene være drøftet med fylkeskommunen*" [vår understrekning]. Denne analysen viser at en slik drøfting ikke skjedde ved godkjenningen av miljømål knyttet til vannkraft i de regionale vannforvaltningsplanene. Samtidig ble mange gode planforslag avvist uten nærmere forklaring. Kan de godkjente planene da kalles et kjempeløft, slik statsråd Helgesen uttalte da nasjonal godkjenning ble annonsert i juli 2016?

Fra referatet i møtet i Vannregionutvalget (VRU) Agder Vannregion hadde 27.10 2016 kan vi lese: "*Vi er skuffa over at KLD ikke involverte oss i endringen og at det ikke er sagt hva som er endret, bare hva som er vedtatt. Vi er også skuffet over at KLD ikke har svart på spørsmål. Nå har de imidlertid sagt ja til et møte [jf. hva som så skjedde 16.11- vår tilføyelse]... Siden KLD fremdeles ikke har svart på spørsmål er vi fremdeles ikke helt sikre på hva endringene betyr. Antageligvis betyr det at vi får flere sterkt modifiserte vannforekomster (SMVfer der GØP er dagens tilstand) og lavere miljømål.*"⁵² Sett i lys av foreliggende veiledere og instruksjoner for regional planlegging, og siden det forventes at regionene i det videre vannplanarbeidet skal være aktivt involvert i den nasjonale implementering og iverksetting av vanddirektivet, er det interessant å drøfte denne prosessen i lys av annen regionalforskning slik vi skisserte i kapittel 3.

⁵¹ Mer om PBL: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1985-06-14-77>.

⁵² Referatet er tilgjengelig på <http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/agder/agder---dokumenter/vannregionutvalget/referatvru-271016.pdf>.

9.2 Planteoretiske perspektiv på prosessen

Vannforskriften gir klare roller til det regionale plannivået og hadde store ambisjoner for etablering av gode planprosesser. Utvalgte fylkeskommuner som Vest Agder er utpekt som vannregionmyndighet, men dette er en regional politisk enhet utover eget geografiske virkeområde som ikke samsvarer med tradisjonell regional planlegging. Samtidig er det etablert prosedyrer knyttet til regional planlegging som en sentral del av prosedyren forut for godkjenningen av vannforvaltningsplanene. For godkjente miljømål knyttet til vannkraft har den regionale prosessen i liten grad blitt reflektert i den nasjonale godkjenning. Det skaper utfordringer for det videre vannplanarbeidet, særlig i lys av demokrati og planteoretiske perspektiv, og ikke minst i forhold til de mål som aktørene var omforent om før vannplanleggingen startet.

Som henvist til i kapittel tre påpeker Max Weber (1971) at staten kan rettferdiggjøre sine valg i forhold til instrumentell effektivitet. Nødvendigheten av å realisere spesifiserte mål som for eksempel knyttet til forsyningssikkerhet av elektrisitet, kan legitimere maktbruk som at nasjonal myndighet beslutter annerledes enn lavere nivåer. Denne oppfatningen er imidlertid kritisert av mange, ikke minst av Habermas (1995) som mener at det ikke finnes eksterne autoritetsinstanser som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Staten kan og skal ikke utøve konkret maktbruk kun basert på nytte- og kostnadsvurderinger. Den må snarere sikre seg legitimitet gjennom frie, offentlige dannelsesprosesser (som tverrsektoriell, flernivå vannplanlegging kan være et eksempel på). Involvering og dialog står her helt sentralt (ibid).

Når regionale aktører forventes å delta aktivt i nasjonale planprosesser slik det er spesifisert og forventet i vannforskriften med referanse til PBL, er det helt avgjørende at de samme aktørene blir tilstrekkelig involvert i grunnlaget for de beslutninger og godkjenninger som fattes. En slik prosess er også i tråd med hva som er skissert i KLD i sin veileder om planstrategisk arbeid (KLD 2012). En slik involvering ble imidlertid ikke gjennomført da nasjonal myndighet godkjente vannforvaltningsplanene. Et sektorlov for vannkraft som gir full beslutningsmyndighet til sentrale energimyndighetene, gjør denne "dannelsesprosessen" krevende. Samtidig har analysen vår bekreftet at det ofte er referansen til internasjonale forpliktelser og hva ESA kan godkjenne, som har vært førende for hva som ble besluttet godkjent av regionale mål. Det kan hevdes at dette ikke er spesielt legitimerende verken i tråd med Weber (1971) sin instrumentelle rasjonalitet knyttet til nasjonal maktutøvelse eller Habermas (1995) sine betingelser for demokratisk virke. Uansett virker det opplagt at vi må etablere planprosesser som bedre forener de hensyn og forpliktelser som krever nasjonal styring i tråd med top-down tilnærmingen, men behov for å formidle lokale og regional prosesser i tråd med bottom-up tilnærmingen.

Vannregion Agder gjennomførte ambisiøse prosesser i stor grad uten løpende nasjonal veiledning, men i tråd med de veiledere og generelle mål som var etablert for vannplanlegging. Når vedtaket hjemlet i de ulike fylkesting så skulle godkjennes nasjonalt, ble dette arbeidet på feltet vannkraft på mange måter underkjent og tilsidesatt. Dette kan skape utfordringer for videre vannplanarbeidet og regioners samspill med nasjonal samfunnsplanlegging og nasjonsbygging.

Analysene peker på at det på feltet vannkraftpåvirkede vassdrag bør gjøres en bedre forventningsavklaring av hvilken rolle det regionale nivået skal utøve i praksis og hva planene skal legge opp til. Slik det foregikk i denne godkjenning har det skapt skuffelse slik det ble uttrykt på VRM møtet 27.10 2016. Trolig råder det også betydelig oppgitthet fra aktører på regionalt nivå overfor nasjonale myndigheter. Dette kan få betydning for videre planlegging og vannforvaltning.

I kapittel tre henviste vi til at regional planlegging er et felt preget av mye politisk diskusjon og krevende avveininger fordi en befinner seg midt i avveiningen mellom å være ledd i nasjonal styring (top-down) eller som iverksetter av lokale samfunnsendringer (bottom-up). I lys av dette utviklet Friedman (1987) en tilnærming der han skilte mellom kunnskap knyttet til styring og kunnskap knyttet til samfunnsendring. Dette ble så koblet til henholdsvis konservativ og mer

radikal politisk ideologi. Fire tradisjoner i samfunnsplanlegging kan deretter utledes slik vi presenterte i tabell 3.1. La oss bruke dette som referanse til å belyse hvordan vi, ved referanse til Agder kan forstå den nasjonale godkjenningen av vannforvaltningsplanene.

Vannregionene er bedt om å kartlegge utfordringer, og når man samtidig skal synliggjøre nytte og kostnader for foreslåtte tiltak, kan man plassere dette i en konservativ analysetradisjon rettet mot styring ovenfra. Men samtidig har dette som helt nye planprosesser gitt ukjente erfaringer for både regionale og nasjonale aktører som har vært involvert. Selv om dialogen ikke har vært optimal, med manglende veiledning for hvordan miljømål konkret skulle fastsettes, kan vi også forstå dette som del av en konservativ strategi knyttet til samfunnsendring og det Friedman (1987) henviser til som læringstradisjonen. Spørsmålet er om det også kan kobles til mer radikale føringer?

Sett fra det regionale perspektiv, som står helt sentralt i Vanndirektivet, kan man lett forstå KLDs godkjenning som en manglende aksept av legitime og i utgangspunktet godt faglig begrunnede regionale planvedtak. Den manglende aksepten kan være et resultat av en oppfatning i departementene om at regionene mangler kunnskap og forståelse for nasjonale mål og utfordringer knyttet til vannkraft. Dette var da også en viktig referanse for de føringer som ble formidlet under planprosessen. I samsvar med Friedman (1987) sin reformtradisjon, er samfunnsplanleggingen åpen for sterkere institusjonalisering av planlegging. Det kan også bety at sentrale myndigheter ønsker regionale innspill, men sektorlovverket for vannkraftproduksjon skaper begrensninger for hva vannregionen reelt kan påvirke. Noen reformtradisjon i tråd med Friedman sin tilnærming – slik den ble skissert i tabell 3.1, klarer vi derfor ikke se i den nasjonale godkjenningen, all den tid sektorloven er uforandret. Den potensielt radikale tilnærming forblir derfor i praksis konservativ i sin tilnærming til politisk styring. Her kan imidlertid EU og ESA sin videre behandling utfordre etablert forvaltningspraksis.

Hva så med mobiliseringen og Friedman sin fjerde tradisjon for samfunnsplanlegging? Vannregionene mobiliserte mange aktører over flere år, og skal i utgangspunktet også gjøre det framover. Lokale tiltaksanalyser ble gjennomført i vannområdene. Det ble lagt til grunn for forslag om regional plan for vedtatte miljømål, men på feltet vannkraft kjenner vi til resultatet. Lite ble godkjent. Det er kanskje derfor mange stiller seg spørsmålet om det var verdt å bruke så mye ressurser når det endte slik det gjorde. Vannregionene utviklet arbeidet delvis uten nasjonal veiledning og avklaringer, og samhandlingen med nasjonale myndigheter var begrenset. En prosess preget av mobiliseringstradisjonen er heller ikke lett å se konturene av. Betydningen av dette for videre regional innsats i neste periode, gjenstår å se.

Europeiske organ legger opplagt føring for nasjonale beslutninger – noe som også ble bekreftet under møtet 16.11 2016 slik vi henviste til i kapittel åtte. På dette møtet klargjorde for første gang KLD og OED at det viktige er ikke å rapportere et høyere miljømål til ESA enn det Norge har virkemidler og plikt til å gjennomføre i praksis. Samtidig påpekte de samme norske myndighetsrepresentanter (KLD/OED) knyttet til den foreliggende klage til ESA, at Norge har alle nødvendige virkemidler for å realisere vedtatte mål i vannforskriften. Etter vårt syn skaper dette uklarhet i hva som er norsk posisjon og hva som konkret vil gjennomføres av miljøtiltak i vassdrag påvirket av vannkraft. Uansett er vårt poeng knyttet mindre til nivået på miljøambisjonene og mer til videre planprosesser og konkret involvering. Dersom det åpnes for bottom-up prosesser bør det klargjøres i forkant slik at forvirring og frustrasjon kan reduseres.

I tråd med den konservative analysetradisjonen til Friedmann (1987) er myndighetene orientert mot ønsket om å kalkulere en beste løsning. Det skjer selv om sentrale myndigheter ikke anender noen klar kost-nytte metodikk i sine egne vedtak. Sett i lys av rådende forskrifter og lover, der nasjonale sektormyndigheter har full anledning til å overprøve regionalt forankrede mål, hvorfor kunne man ikke i større grad åpne for en reell dialog knyttet til de ambisjonene som Agder vannregion presenterte? Det er lite motiverende for regionale interessenter å oppleve at når nasjonal metodikk følges, er nasjonale beslutninger likevel lite knyttet til denne. Gitt at det sam-

tidig er gjennom vilkårsrevisjoner at konkrete miljømål skal realiseres for de fleste vannforekomster med vannkraftpåvirkning, er det uklart for oss hvorfor man ikke i større grad kunne knytte den nasjonale godkjenning til regionale planer og prioriteringer. Gitt lovverket kan man uansett henvisne til revisjonsinstituttet og muligheten sektormyndigheter har til senere å endre på prioriteringer når man mer konkret behandler de enkelte revisjonssakene. Sektormyndigheten har anledning til å utsette eller redefinere miljøambisjonene dersom det viser seg at samfunnsnyttene ikke er i tråd med hva som er vedtatt og godkjent i vannforvaltningsplanene. Uansett kan da det etablerte planapparatet brukes til å styrke erfaringsutveksling og videre dialog på veien mot neste planperiode.

9.3 Veien mot neste planperiode

Norge er inne i første fulle planperiode, og det har vært mange utfordringer. Derfor er det viktig at det videre arbeidet, både hos nasjonale og regionale myndigheter, hos lokale interessenter i de enkelte vannområder så vel som innen kraftbransjen, legger til rette for erfaringsutveksling og læring underveis. Et godt grunnlag kan være at det ser ut til at de fleste er enige om at det er et forbedringspotensial.

Under den nasjonale vannmiljøkonferansen 3.11.2016 holdt Anders Iversen - leder av Direktoratetsgruppen for vanddirektivet, en innledning der han oppsummerte erfaringene. Han pekte på at man opplevde en del barnesykdommer, men at man nå hadde et omfattende og solid beslutningsgrunnlag, noe som betyr at man er på vei mot et bedre vannmiljø. Norge har etablert nye arenaer for sektorsamordning, og han mente at arbeidet mange steder har god lokal forankring. Imidlertid påpekte han at det er flere forbedringspunkter: Kunnskapsgrunnlaget må bli bedre, deltakelse fra sektormyndigheter må styrkes, målkonflikter må avklares tidlig og veiledning må komme i tide.⁵³

Norsk iverksetting av EUs vanddirektiv innebærer utfordringer i etablert forvaltningspraksis i regulerte vassdrag med vannkraftproduksjon, og et omfattende arbeid er gjennomført i de ulike vannregionene i Norge. I Agder forsøkte man å følge metodikken til revisjonsprosjekt (NVE 2013) som også var den klare oppfordringen KLD og OED ga i sin nasjonale føring av 2014. Derfor er det grunn til å problematisere at myndighetene ikke klarere drøfter Agders forslag som har god forankring og er demokratisk vedtatt, men som KLD har sett bort fra i sin godkjenning. Vi påstår ikke at nasjonal myndighet (KLD i samråd med OED) har gjort formelle feil, men peker på at dersom nasjonale myndigheter ønsker å stimulere det regionale arbeidet og å videreutvikle dialogen med regionale og lokale aktører, slik det forutsettes i Vannforskriften og PBL, er utfallet av nasjonal godkjenning i 2016 i beste fall problematisk.

Som nevnt skriver KLD i sitt svar til ESA at det ikke råder noen uklarheter rundt Norges oppfølging av Vanddirektivet (KLD 2014). Mye har da også blitt konkretisert i god dialog mellom lokale, regionale og nasjonale aktører, men etter vårt syn er det ikke tilfellet for vassdrag påvirket av vannkraftproduksjon. Det er kun gjennomført og avsluttet seks vilkårsrevisjoner, men det er tatt initiativ til nye relevante tiltak. Som før nevnt er også flere norske vedtak påklaget til ESA⁵⁴ På møtet 16.11.2016 bekreftet departementene at Norge i den nasjonal godkjenningen tok en avventende holdning til nye, mer pro-aktive tiltak utover hva som pålegges. Årsaken er knyttet til at norske myndigheter er usikre for hva som forplikter overfor ESA og EU. Derfor blir det interessant å følge vannplanarbeidet videre, ikke minst hva som blir resultatet av norske organisasjoners klage til ESA.

⁵³ Artikkelen er tilgjengelig på Vannportalenens hjemmeside: <http://www.vannportalen.no/nyheter/2017/jan-mars/anders/>

⁵⁴ Et siste innspill ble sendt ESA etter vedtaket om vilkårsrevisjonen for Årdalsvassdraget: <http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/organisering/europeisk--eus-rammedirektiv/esa-sin-oppfolging-av-norges-gjennomforing-av-vanddirektivet/klagesaken-til-esa-om-vanddirektivet-og-vannkraft/2016/esa-revisjon-of-the-ardal-river.pdf>

EUs vanddirektiv introduserer en ny miljørettslig reguleringssteknikk – bruk av miljøkvalitetsnormer. Disse henviser til hvordan miljøtilstanden skal være. Eksempelvis kan man sette krav om størrelsen på en laksebestand i stedet for å kreve konkrete vannføringsstørrelser. På enkelte områder er imidlertid norsk regelverk lite egnet til å sikre oppfyllelse av miljøkvalitetsnormer. Wang-Andersen (2013) peker på at dette særlig gjelder omgjørings- og revisjonsreglementet. Derfor råder det ulike oppfatninger rundt hvordan miljømål skal formuleres, noe som sikkert har bidratt til hvordan Vanddirektivet så langt er implementert i Norge.

Våren 2016 presenterte regjeringen Solberg den nye Energimeldingen (OED 2016) som Stortinget behandlet i juni 2016.⁵⁵ Her varsler regjeringen en forenklet innføring av naturforvaltningsvilkår: "*Regjeringen vil utrede hvordan dagens naturforvaltningsvilkår, eller andre effektive virkemidler, mer rasjonelt enn i dag kan gjøres gjeldende for i første omgang vassdrag med konsesjon der det er kjente miljøproblem. Regjeringen vil bruke standardvilkåret for naturforvaltning mer aktivt for å forbedre tilstanden i utbygde vassdrag*" (OED 2016:190). Dette kan åpne for nye muligheter, men saken er fortsatt uavklart.

Energi- og miljøpolitiske hensyn bør forenes bedre i norsk vannkraftforvaltning gjennom mer dynamiske og helhetlige tilnærminger. Stortinget påpekte dette da de behandlet Vanddirektivet i 2009 (Ruud 2013). CEDRENs "Håndbok for miljødesign i regulerte laksevassdrag" (Forseth & Harby 2013) er av mange framhevet som et godt nytt tiltak for å forene hensyn til laks og kraftproduksjon. Samtidig må slike mer helhetlige tiltak også kobles til planprosesser og forvaltningspraksis både innen enkelte sektorer og mellom ulike sektorinteresser på ulike beslutningsnivåer. Vår analyse av den nasjonale godkjenning av vannforvaltningsplanene bekrefter at det i denne sammenheng er store forbedringspotensialer.

Hvordan skaper vi så mer omforente løsninger som kan sikre bedre samfunnsaksept? Dette står helt sentralt i SusWater-prosjektet. I en nylig publisert oppsummering av samfunnsfaglig energiforskning, ble følgende temaer identifisert (Ruud m.fl. 2016):

- Enighet om årsakssammenhenger og hvilke aktører som har ansvar for hvilke effekter,
- Avklaring av nasjonale føringer og hensyn opp mot lokalt dokumenterte utfordringer
- Styrket politisk styring og samordning.

I gjennomgangen av planarbeidet med vannforvaltningsplanene, er alle de skisserte tre temaer relevante. Når Agder vannregion bruker nasjonale føringer som referanse og synliggjør nytte-kostnader for forslagene, kunne myndighetene brukt noe mer plass i sitt beslutningsdokument på å forklare hvorfor det likevel ikke er akseptabelt å godkjenne mål vedtatt regionalt. Det er med nasjonale avklaringer som med forklaring på hvordan prosesser skal gjennomføres helt sentralt at det spesifiseres på et tidlig tidspunkt hva som konkret skal gjøres og hva det er naturlig på forvente et svar på.

Følgende utfordringer bør etter vårt syn avklares bedre før neste planprosess:

- Klarere og mer åpen politisk styring på tvers av sektorinteresser og forvaltningsnivå
- Etablere veiledere i god tid før prosessen gjennomføres
- Utvikle mer forutsigbare mål og kriterier for nasjonal godkjenning
- Involvere og inkludere regionale planorgan bedre
- Stimulere til raskere avvikling av vilkårsrevisjoner og koble dette instituttet bedre til regionale planer
- Konkretisere forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår

Nasjonal godkjenning er gjennomført, men det er fortsatt ukjent hva ESA og EU sier om Norges implementering av EUs Vanddirektiv. Førrige klage har påvirket forvaltningspraksis og konkrete vedtak. Klagen fikk satt i gang arbeid som bl.a. resulterte i metodikken til revisjonsprosjektet som

⁵⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=65327#step-link-2>. Saken ble også omtalt i naturmangfoldmeldingen (Meld. 14 2015).

la grunnlaget for nasjonale føringer og prioriteringer (NVE 2013). Framover er det nå viktig at vi får stimulert til raskere gjennomføring av vilkårsrevisjoner. Vi anbefaler at dette bedre kobles til regionale planer og lokale aktiviteter. Her må myndighetene bedre evne å stimulere til prosesser som trekker i samme retning.

Kun seks vilkårsrevisjoner er gjennomført, og det er urealistisk at veldig mange flere vil avsluttes innen gjeldende planperiode som går fram til 2021. I Agder er det godkjent 9 vannforekomster med miljømål som kan medføre krafttap, og totalt i alle vannregioner er det 44 prosjekt. Mange avveininger gjøres. Arbeidet er krevende, men det råder en klar forventning på flere nivåer at miljøforbedringer realiseres. Derfor er det avgjørende at det utvikles nye virkemidler for å styrke miljøarbeidet i vassdrag med vannkraftproduksjon. Med dette på plass kan man bedre finne løsninger som kan skape et bedre vannmiljø, slik statsråd Helgesen uttrykte det da godkjenningen ble annonsert i juli 2016.

9.4 Videre forskning

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

Norge har erfaringer som kan overføres til andre land med tilsvarende utfordringer, men det er opplagt også erfaringer i andre land som kan overføres og iverksettes i Norge. Derfor bør det gjennomføres mer konkrete analyser av hvordan implementering av godkjente miljømål i enkelte vassdrag i Norge gjennomføres i praksis. I denne sammenheng er det derfor helt sentralt å analysere mer inngående gjennomførte og pågående vilkårsrevisjoner. Videre er det også interessant å studere hvordan andre land med tilsvarende utfordringer knyttet til vassdrag med vannkraftproduksjon, gjennomfører iverksetting av EUs Vanddirektiv.

10 Referanser

Alle URL-lenkene i referanselista er tilgjengelige pr august 2017.

- Abazaj, J, Moen, Ø og A. Ruud. 2016. Striking the Balance Between Renewable Energy Generation and Water Status Protection: Hydropower in the context of the European Renewable Energy Directive and Water Framework Directive in Environmental Policy and Governance, volume 26, issue 5, pp 409-421.
- Agder. 2015a. Regional prioritering av vassdrag med kraftanlegg. Vannportalen: Agder vannregion, URL: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/agder/plandokumenter11/planperioden-2016---2021/horingsdokumenter2/2.-gangs-offentlig-ettersyn-for-vannregion-agder/>.
- Agder 2015b. Regional plan for vannforvaltning i vannregion Agder, Kristiandand: Vest-Agder Fylkeskommune, URL: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/agder/plandokumenter11/planperioden-2016---2021/>.
- Agder 2014: Regional plan for vannforvaltningen i vannregion Agder. Vannportalen: Agder vannregion, URL: <http://www.vannportalen.no/vannregioner/agder/plandokumenter11/planperioden-2016---2021/horingsdokumenter2/horingsdokumenter-for-planperioden-2016---2021/>.
- Angell, S.I. & Brekke, O. 2011. Fra kraft versus natur mot miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i et hundreårsperspektiv. UNI Rapport 3-2011. Bergen: UNI Rokkansenteret. URL: http://cms.uni.no/media/manual_upload/285_rapport_3_11_angell_og_brekke.pdf.
- Baldersheim, H. 2000: Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet. Forskningsrapport 1/2000. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Catrinu, M, Knudsen, J.K og E. Solvang. 2011. Perspectives on hydropower's role to balance non-regulated renewable power production in Northern Europe Report on the CEDREN workshop, Düsseldorf, 15-16 December 2010, TR A7107Trondheim: SINTEF-Energi.
- Departementsgruppa 2014. Sterkt modifiserte vannforekomster: Utpeking, fastsetting av miljømål og bruk av unntak. Veileder 1. Departementsgruppa for gjennomføring av vanndirektivet. Tilgjengelig på: http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/veiledere-direktoratsgruppa/01_2014_smvf-veileder.pdf.
- Destro, N, Korpsås, M og J Sauterleute. 2016. Smoothing of Offshore Wind Power Variations with Norwegian Pumped Hydro: Case Study i Energy Procedia, vol. 87, pp 61-68.
- Direktoratsgruppa. 2013. Regional vannforvaltningsplan etter vannforskriften og plan og bygningsloven, veileder 1, Direktoratgruppa for gjennomføring av vanndirektivet. Tilgjengelig på: http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/veiledere-direktoratsgruppa/01_2013_veileder_forvaltningsplan.pdf.
- Egeland, H og G.B.Jacobsen. 2011. Kraften i vannet. En analyse av hvordan ulike miljømål veies mot ulike økonomiske, sosiale og miljømessige interesser i to vannkraftcase. SINTEF Rapport TR A7127, Trondheim: SINTEF Energi, URL: http://cedren.nina.no/Portals/Cedren/Pdf/TR%20A7127%20Kraften%20i%20vannet_%C3%A5pen.pdf?ver=2011-08-31-142312-073.
- Forseth T. & Harby, A. 2013. Håndbok for miljødesign i regulerte laksevassdrag. NINA temahefte 52. URL: <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/temahefte/052.pdf>.
- Friedmann, J. 1987: Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Habermas, J. 1995: Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press.
- Hansen, G.S & Hovik, S. 2013. EUs vanndirektiv og medvirkning – erfaringer fra Norge i Kart og Plan no. 5, sidene 319 – 332. URL: http://kartogplan.no/Hefter/KP5-2013/KP-5_2013.htm.

- Indset, M. & Stokke, K.B. 2014. Layering, Administrative Change and national Paths to Europeanization: The Case of the Water Framework Directive, i European Planning Studies, DOI: 10.1080/09654313.2014.915014.
- Keating, M. 1996: The invention of regions. Political restructuring and territorial government in western Europe. Oslo: Norwegian Nobel Institute.
- KLD. 2012. Veileder regional planstrategi Oslo: KLD, URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d516c2c5c3a40e38c7fd67dafa81526/t-1495.pdf>.
- KLD. 2014. Brev til ESA rundt implementering av Vanddirektivet i SMVF – datert 4. juli 2014, URL: <http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/organisering/europeisk--eus-rammedirektiv/esa-sin-oppfolging-av-norges-gjennomforing-av-vanddirektivet/klagesaken-til-esa-om-vanddirektivet-og-vannkraft/12---no-svar-til-esa-juli-2014.pdf>.
- KLD. 2016. Klima og miljødepartementets godkjenning av regional plan for vannforvaltning i vannregion Agder for planperioden 2016/2021, Oslo:KLD.
- KLD & OED. 2014. Vannforvaltningsplaner i vassdrag med kraftproduksjon – nasjonale føringer, brev av 24.januar 2014. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vannforvaltningsplaner-i-vassdrag-med-kr/id749876/>.
- KMD 2015 – nasjonale forventninger til regional planlegging, Oslo: KMD, URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf.
- Knudsen, J., Egeland, H., Jacobsen G. & Ruud, A. 2013. Norsk vannkraft og den "doble miljøutfordring", i Kart og Plan no. 5 sidene 345 – 354. URL: http://kartogplan.no/Hefter/KP5-2013/KP-5_2013.htm.
- Knudsen J. & Ruud, A. 2011. Changing currents in Norwegian hydropower governance? The challenge of reconciling different interests. TR A47111 Trondheim: SINTEF Energi. URL: <http://www.sintef.no/globalassets/upload/642bcd01.pdf>.
- Meld.St.14. 2015. Natur for livet. Norsk Handlingsplan for naturmangfold, Oslo: KLD. url til melding og Stortingets behandling: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=64248>.
- Meld.St.25. 2016. Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030, Oslo: OED. url til melding og Stortingets behandling: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=65327#step-link-2>.
- NVE. 2013. Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022. Nasjonal gjennomgang og forslag til prioriteringer. NVE rapport 49. URL: http://www.vannportalen.no/globalassets/nasjonalt/dokumenter/tema-a-a/fysiske-pavirkninger/rapport2013_49.pdf.
- NVE. 2014. Innspill til arbeidet med vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram. Brev datert 19.mars 2014. URL: <http://www.vannportalen.no/nyheter/2014-1/november/brev-fra-nve-til-vannregion-myndighetene/>.
- OED. 2012. Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer. DEP: OED, URL: https://www.nve.no/media/2274/retningslinjer-for-revisjon_25mai_siste.pdf.
- OED. 2016. Meld.St 25 2016 presentert til Stortinget, URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/>.
- Qvenild, M, Knudsen, J.J., Andersen, O og G. B. Jacobsen. 2015. Political and societal dimensions of hydrobalancing from Norway towards Europe. An assessment of drivers and barriers for further development, SINTEF Rapport TR A7530, Trondheim: SINTEF Energi, URL: <http://www.cedren.no/Portals/Cedren/Publications/TR%20A7530%20Political%20and%20societal%20dimensions%20of%20hydrobalancing%20from%20Norway%20towards%20Europe.pdf?ver=2015-12-03-141119-540>.

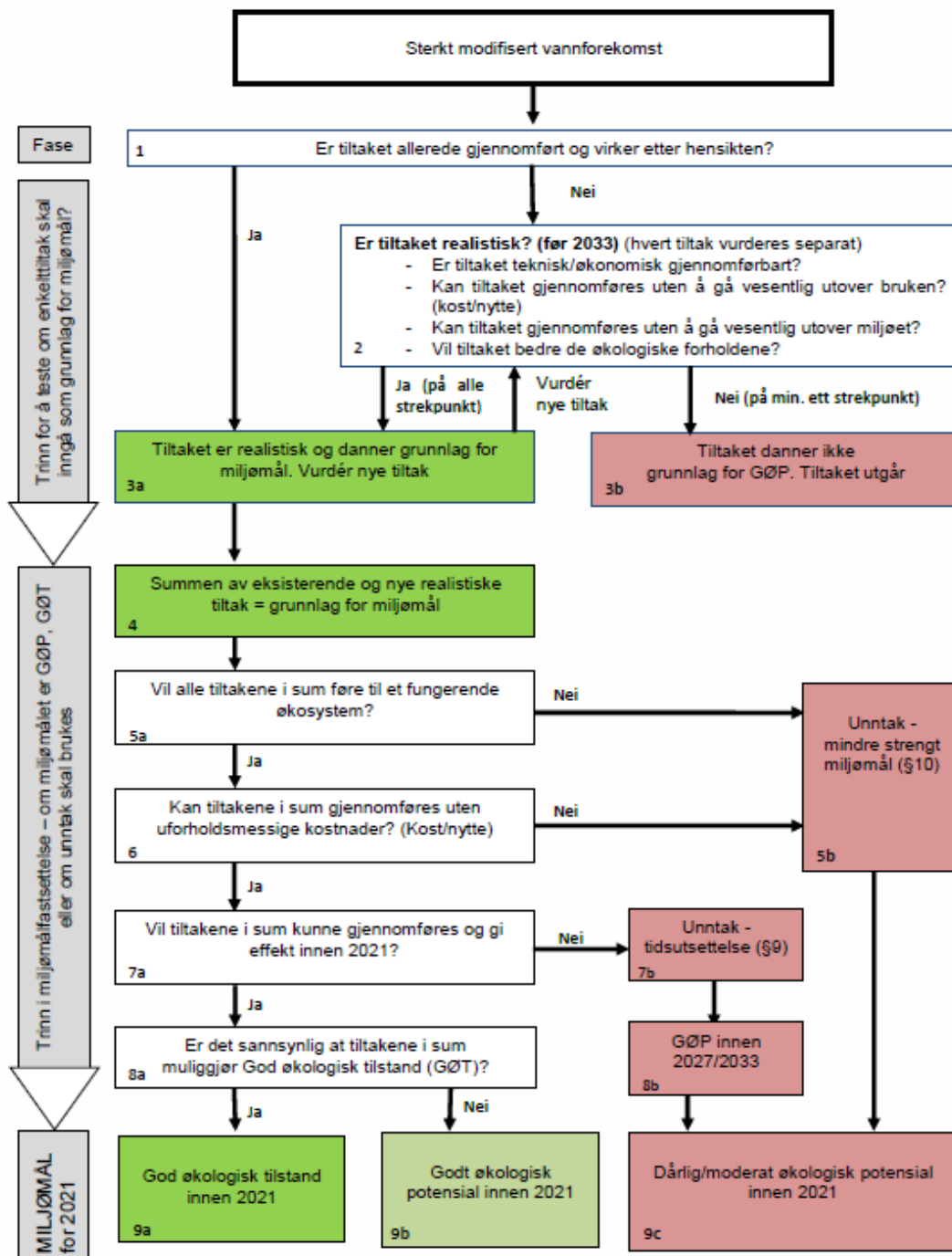
- Riksrevisjonen. 2016. Riksrevisjonens undersøkelse av Klima- og miljødepartements arbeid med å sikre god vannmiljø og bærekraftig bruk av vannressursene, administrativ rapport 1, Oslo: Riksrevisjonen, URL: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Vann.aspx>.
- Ruud A. 2013. Hvor får den fornybare energidebatten? På vei mot en avklaring av sammenheng mellom energi- og miljøpolitiske hensyn. Funn og anbefalinger for GOVREP prosjektet. SINTEF Rapport TR A7342, Trondheim: SINTEF Energi, URL: <http://www.cedren.no/Portals/Cedren/Pdf/GOVREP/5.5.2%20Hvor%20gr%20den%20fornybare%20energidebatten.pdf?ver=2013-10-15-150913-560>.
- Ruud. A. 2014. Hva blir miljøtiltakene i Sira-Kvina vannområde. Noen refleksjoner rundt pågående prosesser knyttet til vannkraftproduksjon i lys av arbeidet med Vannforskriften. SINTEF Rapport TR A74217, Trondheim: SINTEF Energi, URL: <http://www.cedren.no/Portals/Cedren/TR%20A7427%20Hva%20blir%20Milj%C3%B8tiltakene%20i%20Sira-Kvina.pdf?ver=2014-10-29-090108-933>.
- Ruud, A. & H.P. Fjellstad. 2015. Vannforskriften og norsk vannkraftproduksjon. Kan miljødesign og funksjonsmål gi bedre planprosesser? I Vann, nr 2, sidene 152-162, Oslo: Norsk Vannforening.
- Ruud, A., Aas, Ø. og L.C. Wold. 2016. Økt samfunnsaksept for fornybar energi. Hvordan redusere konflikter under planlegging, utbygging og drift? CEDREN og NINA Temahefte 68, Trondheim: NINA, URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2419799>.
- Sandkjær-Hanssen, G, Hovik, H., Indset, M og J.E Klausen. 2016. Sammen om vannet? Erfaringer fra vannforvaltningen etter EUs vanndirektiv. NIBR-rapport 22, Høgskolen i Oslo og Akershus: NIBR, URL: <http://www.vannportalen.no/nyheter/2017/jan-mars/rapport-sammen-om-vannet/>.
- Skår, M., Kraabøl, M., Øian, H., Andersen, O. og E. Stange. 2017. Mesnaelva i Lillehammer. Brukerinteresser og økologi i et bynært, regulert vassdrag. Lillehammer. NINA rapport 1309, URL: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2436924>
- Vannforskriften. 2006. Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Lovdata forskrift nr. 1446 datert 15. desember 2006 med ikrafttredelse 1.1 2007, URL: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1446?q=vannforskriften>.
- Vista. 2014. Verdsetting av norsk vannkraft i et klima- og miljøperspektiv. Rapport 20 Oslo Vista analyse, URL: <https://vista-analyse.no/no/publikasjoner/verdsetting-av-norsk-vannkraft-i-et-klima-og-miljoperspektiv/>.
- Wang-Andersen I.. 2013. EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett, i Kart og Plan no. 5, sidene 355-366. URL: http://kartogplan.no/Hefter/KP5-2013/KP-5_2013.htm.
- Weber, M. 1971 (1922): Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal.
- Aas, Ø. Og O. Onstad. 2013. Strategic and temporal substitution among anglers and white-water kayakers: The case of an urban regulated river in Journal of Outdoor Recreation and Tourism, vol 1-2, sidene 1-8.

Vedlegg 1: Vannkraftkonsesjoner i Agder som kan revideres innen 2022,

Vannregion	Rev.ID	Vassdrag/ revisjonsobjekt	Prod. kraftverk GWh/år	Verdipåvirkning			Aktuelle tiltak				Anslett krafttap (Q96)		Ann	Kat.		
				Samlet VPS_gr	Flerårsmagasiner	Flerårsmagasiner	Flerårsmagasiner	Minstevannføring	Driftsvannføring	Magasinrestr.	Andre	KT_gr			GWh/år	% av prod.
Agder	203	Oltravassdraget (Brokke), Byglandsfj.	1699	5	1	5	3	x		x	2	20-50	< 5	N	J	1.1
Agder	204	Hovahn i Oltravassdraget	69	5	5	1	1	x			2	< 5	5-10	N	J	1.1
Agder	210	Mandalsvassdraget, Skjerka	940	4	3	1	4	x		x	3	5-20	5-10	N	J	1.1
Agder	219	Ana-Sira (Sira-Kvinnautbyggingen)	666	5	4	5	1	x	x		3	50-75	5-10	N	N	1.1
Agder	220	Kvina (Sira-Kvinnautbyggingen)	1204	5	4	3	5	x	x	x	4	> 100	< 5	J	N	1.2
Agder	202	Oltravassdraget, øvre del	810	3	1	3	3			x	1	< 5	< 5	J	J	1.2
Agder	215	Fedaelva	35	3	3	3	1	x	x		1	< 5	< 5	N	N	1.2
Agder	217	Sira-Kvina, Tomstadoverføring	5241	4	1	1	4	x		x	4	> 100	< 5	N	N	1.2
Agder	225	Frimdøla	325	3	3	1	3	x		x	1	< 5	< 5	N	N	1.2
Agder	226	Nesvahn	212	4	4	1	3	x		x	3	5-20	5-10	N	N	1.2
Agder	201	Urkalselv i Tovdalsvassdraget	152	2	3	1	1									2.1
Agder	209	Mandalsvassdraget, øvre del	265	2	1	3	1									2.1
Agder	212	Amdalsvassdraget	167	1	1	1	1									2.1
Agder	216	Firslavassdraget	188	1	1	1	1									2.1
Agder	221	Haukelandsvassdraget	15	1	1	1	1									2.1
Agder	224	Næpevahn	134	2	3	1	1									2.1
Agder	227	Nelauv	82	1	1	1	1									2.1
Agder	213	Trylandselva/Audna	30	1	1	1	1									2.2
Agder	214	Nisser og Vråvahn	191	1	2	1	1									2.2
Agder	223	Fyresvahn	235	1	2	1	1									2.2

Kilde: NVE 2013

Vedlegg 2: Hvordan sette miljømål etter tiltaksmetoden?



Kilde: Vannportalen 2014



Norsk institutt for naturforskning (NINA) er et nasjonalt og internasjonalt kompetansesenter innen naturforskning. Vår kompetanse utøves gjennom forskning, utredningsarbeid, overvåking og konsekvensutredninger.

NINAs primære aktivitet er å drive anvendt forskning. Stikkord for forskningen er kvalitet og relevans, samarbeid med andre institusjoner, tverrfaglighet og økosystemtilnærming. Offentlig forvaltning, næringsliv og industri samt Norges forskningsråd og EU er blant NINAs oppdragsgivere og finansieringskilder.

Virksomheten er hovedsakelig rettet mot forskning på natur og samfunn, og NINA leverer et bredt spekter av tjenester gjennom forskningsprosjekter, miljøovervåking, utredninger og rådgiving.

ISSN:1504-3312
ISBN: 978-82-426-3059-9

Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Hogskoleringen 9, 7034 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01

E-post: firmapost@nina.no

Organisasjonsnummer 9500 37 687

<http://www.nina.no>

Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger