



08 83 1

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
07/15902 ARE-PI-OKS  
Arkivkode:

Dato:  
19.12.2007

## Høringsuttalelse evaluering av energiloven

*DN mener at energilovverket ikke begrenser mulighetene til å prioritere miljøet. Lovverket gir rammer som gjør det mulig å styre utviklingen av energiforsyningen opp mot målsettinger og prioriteringer for energi, miljø og klima.*

*DN foreslår at hensynet til utslipp av klimagasser og bevaring av biologisk mangfold tas inn i formålsparagrafen i energilovgivningen sammen med begrepet allmenne interesser.*

*DN legger vekt på at energilovgivningen og energiplanleggingen ikke kan virke på siden av nasjonal politikk, planer og planverktøy som er etablert for å styre samfunnsutviklingen. Det er en klar utfordring for nasjonale myndigheter å koordinere planer og styringssignaler, blant annet som grunnlag for regional og lokal planlegging.*

*DN mener det under planlegging, konsesjonsbehandling og oppfølging av gitte konsesjoner må legges vekt på teknologinøytralitet. Det vil si at eksempelvis krav om kunnskapsgrunnlag, kriterier for konfliktaksept og vilkår knyttet til oppfølging av gitte konsesjoner blir likeartede uavhengig av energiform eller tiltakstype.*

*DN mener det ikke bør gis statlige økonomiske stimuli for å bidra til etablering av nye fornybare energiprojekter som er i konflikt med nasjonale miljømål.*

*DN legger til grunn at vannkraftmagasiner med lagringskapasitet er den mest verdifulle delen av norsk vannkraft, men samtidig er den delen av vannkraftprosjekter som ofte utløser størst konflikt. DN vil, med bakgrunn i naturfaglig kompetanse og ansvar for oppfølging av naturforvaltningsvilkår i gitte konsesjoner, prioritere det videre arbeidet med sikte på å redusere miljølempene av vannkraftreguleringer, samtidig som hensynet til kraftproduksjon også ivaretas.*

*DN mener instituttene for endring av vannkraftkonsesjoner: ulovfestet omgjøring, fornying og revisjon må beholdes og videreutvikles. Det vil være naturlig å vurdere bl.a. revisjon av konsesjoner og konsesjonsvilkår mot de regionale forvaltningsplanene som skal lages i henhold til Forskrift om rammer for vannforvaltningen.*

Besøksadresse:  
Tungasletta 2  
Postadresse:  
N-7485 Trondheim

Telefon:  
73 58 05 00  
Telefaks:  
73 58 05 01

Videokonf:  
73 90 51 40

Internett:  
www.dirnat.no  
E-post:  
Postmottak@dirnat.no

Saksbehandler:  
Odd Kristian Selboe  
Telefon:  
73 58 05 00

*DN mener at i regulerte vassdrag med spesielle forvaltningsregimer, spesielt i nasjonale laksevassdrag, er det naturlig at hensynet til miljøkvalitetene prioriteres høyere enn i dag.*

## **Bakgrunn**

I Soria Moria-erklæringen varslet regjeringen at den ville ” ... foreta en evaluering av energiloven der blant annet lovens betydning for kraftbalansen, strømprisene og strukturen i kraftbransjen skal gjennomgås, med sikte på endringer som kan sikre bedre utnyttelse og bruk av eksisterende produksjon, samt ny kraftproduksjon.”

Som en del av evalueringen har OED engasjert en del fagmiljøer for å undersøke hvilke effekter energiloven har hatt, bl.a. på vilkår for ny kraftproduksjon og forvaltningen av norske vannkraftressurser og da spesielt med hensyn til disponeringen av magasiner.

OED har videre invitert organisasjoner og fagmiljøer til å bidra til departementets arbeid.

Parallelt med høringen av en eventuell forestående evaluering av energiloven har OED gjennomført offentlige høringer på flere energitema:

- Høring av forskrift om støttetordninger til ny fornybar el-produksjon,
- Høring om regjeringens bioenergisatsing

DN har allerede kommet med egne uttalelser i disse høringene.

I løpet av året er det i tillegg gjennomført flere prosesser med tilknytning til energilovgivning og utviklingen av ny fornybar energi. Blant annet om vindkraft og småkraft som har resultert i nye retningslinjer for å utarbeide regionale planer for utbygging.

## **DN og energilovgivningen**

Alle former for energiproduksjon og –transport kan ha negative konsekvenser for naturmiljøet og/eller andre samfunnsinteresser. Flere av de store vannkraftutbyggingene har gjennom årene blitt møtt med organisert motstand. I de siste årene har vi sett tilsvarende mobiliseringer mot vindkraft og nye høgspenteledninger.

Klimautfordringene har kommet inn med full tyngde som en sentral del av samfunnsdebatten. Tiltak for å redusere utslipp av klimagasser er uløselig knyttet til produksjon og bruk av energi. I den offentlige debatten ser man ofte at det refereres til ny fornybar energi som miljøvennlig, i sammensetninger som ”miljøvennlig vindkraft” eller ”miljøvennlig småkraft”. DN mener at klimavennlighet er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig kriterium, for å blir vurdert som miljøvennlig.

Bevaring av biologisk mangfold er en av de sentrale globale miljømålsettingene. FNs biomangfold-kommisjon påpeker de 5 viktigste grunner til tap av biologiske mangfold;

- Nedbygging og fragmentering av leveområder,
- Klimaendringer,

- Innføring/spredning av fremmede arter,
- Overbeskatning,
- Forurensing

Det er en utfordring at flere av de energiformene som er gunstige for klimaet fordi utslippet av klimagasser er lite eller fraværende, samtidig kan være en trussel mot biologisk mangfold fordi en utbygging kan føre til ødeleggelse av viktige leve- og funksjonsområder for planter og dyr. Nedbygging og fragmentering av leveområder vil også redusere de mulighetene naturmiljøet har til å tilpasse seg de klimaendringer som klimamodellene forutsier vil komme.

Energipolitikken og energilovgivning må inngå som en del av en helhetlig politikk for langsiktig bærekraft og ikke bare ses i lys av hensynet til forsyningssikkerhet og utslipp av klimagasser. Fokuset på klimaendringer og arbeidet for å redusere utslippene av klimagasser reduserer ikke behovet for å vektlegge andre miljøverdier som naturvern, biologisk mangfold, friluftsliv, landskap og nærmiljø.

DN tar utgangspunkt i våre erfaringer med energilovgivningen. For vår del har vi mest befatning med energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Vi er klar over at det ikke nødvendigvis alltid er lett å skille mellom hva som er konsekvenser av lovverket i seg selv og hva som er konsekvenser av den forvaltningspraksisen som er etablert. Vårt primære ønske er selvfølgelig at energilovverket, og forvaltningspraksisen, direkte støtter opp om nasjonale miljømål og prioriteringer.

I høringsuttalelsen vil vi, i tillegg til våre erfaringer med energilovverket, fokusere på de vurderinger og forslag som framkommer i Econs rapport om vilkår for ny kraftproduksjon, og Mulitconsults rapport om rammer for magasindisponeringen, som mest berører våre ansvarsområder. Når det gjelder varmesektoren er konsekvensene for våre ansvarsområder mindre med hensyn til produksjon og distribusjon av varme. Våre interesser vil være mer knyttet til eventuelle miljøeffekter av råvareproduksjonen. Disse problemstillingene er berørt i vårt innspill til regjeringens bioenergi-strategi.

### **Vilkår for ny kraftproduksjon**

Econ har utredet spørsmålet om "*..det foreligger forhold som hindrer at energilovens formål om samfunnsmessige rasjonelle investeringer i ny kraftproduksjon oppnås*". DN vil i det følgende kommentere noen av Econs funn og anbefalinger og i tillegg komme med noen egne vurderinger.

### ***Energilovgivningen og overordna samfunns- og sektorplanlegging***

Econ-rapporten fokuserer på behovet for å videreutvikle plan- og utredningsarbeidet som plattform mellom nett, produksjon, forbruk og alternativer til elektrisitet.

I tillegg til energiplanleggingen foregår det mye planarbeid på alle forvaltningsnivåer som berører eller overlapper med energiplanleggingen. DN er spesielt opptatt av den delen av energiplanleggingen som har å gjøre med bruk og forvaltning av arealer og ressurser. Oversikten under viser en del av den samfunnsplanleggingen, på ulike forvaltningsnivåer, som kan være med på å styre utviklingen av produksjon, bruk og transport av energi. Opplistingen er ikke fullstendig.

## Nasjonale planer/planverktøy:

- Verneplan for vassdrag
- Samlet plan for vassdrag
- Nasjonale laksevassdrag og laksefjorder
- Sektorplanlegging: klima, energi, miljø – herunder tematiske og geografiske verneplaner....

## Regionale planer/planverktøy:

- Fylkesplaner
- Fylkesdelplaner, geografiske og/eller tematiske:
  - o Småkraft
  - o Vindkraft
  - o Klima
  - o Energi
  - o Forvaltningsplaner ihht. Forskrift om rammer for vannforvaltningen
  - o Andre planer.....

## Kommunale planer/planverktøy:

- Kommuneplan m. arealdel
- Kommunedelplaner, geografiske og/eller tematiske:
  - o Småkraft
  - o Vindkraft
  - o Klima
  - o Energi
  - o Andre planer.....
- Juridisk bindende reguleringsplaner

Hovedpoenget er at energilovgivingen og energiplanleggingen ikke kan virke på siden av andre planer, planverktøy og politikkformidlingsinstitutter som er etablert for å styre samfunnsutviklingen. En av hovedintensjonene i offentlig virksomhet er at det offentlige, uavhengig av forvaltningsnivå, skal bidra til klare og forutsigbare rammer. Det stiller krav til at offentlige planer og styringssignaler i størst mulig grad er konsistente.

Her ligger det en klar utfordring til de nasjonale myndighetene om å koordinere sine planer og styringssignaler, og gi statlige føringer som grunnlag for regional og lokal planlegging. For alle nasjonale myndigheter er det viktig å legge mest mulig entydige føringer som virker sammen med, og ikke på siden av styringssignaler for andre politikkområder. Når det oppstår konflikt mellom politikkområder må det være et poeng så tidlig som mulig å synliggjøre disse, som grunnlag for å foreta bevisste prioriteringer.

Vi vil spesielt vise til at Norge nå har sluttet seg til EU rammedirektiv for vann, og vedtatt en nasjonal forskrift om rammer for vannforvaltningen. Formålet med vanddirektivet er å forbedre den økologiske statusen i ferskvann og kystvann i Europa gjennom å bedre miljøtilstandene der den i dag er for dårlig,

og ikke forverre miljøtilstanden i de områdene den i dag er god. For å oppnå miljømålene skal det lages forvaltningsplaner med blant annet tiltaks- og overvåkingsprogram, og gjennomføres miljøforbedrende tiltak. Vanddirektivet og vannforskriften vil, selv om innføringen ikke forutsetter spesielle endringer i lov- og forskriftsverk eller forandringer av myndighetsforholdene mellom forvaltningsnivå og sektorer, innebære en ny hverdag for norsk vannforvaltning som vil kunne påvirke utviklingen og utnyttelsen av både ny og eksisterende vannkraft. Det blir en betydelig utfordring å sørge for at nasjonale planer og føringer (eks. samlet plan, verneplan for vassdrag, nasjonale laksevassdrag, energipolitiske føringer etc.) inngår som en premisse for den regionale planleggingen slik at forvaltningsplanene, som skal omfatte alt ferskvann, grunnvann og kystvann i 2016, blir mest mulig helhetlige.

### *Ny energilov – fra planøkonomi til markedsstyring*

Den nye energiloven innførte en overgang fra en planøkonomisk til en markedsbasert tilnærming i energipolitikken. Econs vurdering er at dette i all hovedsak har vært en vellykket og rasjonell omlegging. Et av Econs poenger er at et markedsstyrt system bl.a. har bidratt til å forhindre overretableringer som er uheldige både økonomisk og miljømessig. Når det gjelder mulighetene til å ivareta miljøhensyn sier Econ at *”Det er uansett klart at energiloven på ingen måte utgjør noe hinder for at miljømål prioriteres...”* (side 88 i rapporten). Econs analyse er at det er vanskelig å se for seg alternativer til energiloven som vil virke bedre.

DN vurderer på linje med Econ at energilovverket i seg selv ikke legger begrensninger i å prioritere miljøet. Lovverket gir rammer som gir gode muligheter for å styre utviklingen av energiforsyningen gjennom politiske målsettinger og prioriteringer. Bruk av planverktøy og konsesjonssystemet gjør det mulig å bestemme hvor, hva og hvordan nye prosjekter skal bygges opp, og også muligheter for planmessig oppfølging i driftsfasen. DN er enige i at det er et viktig poeng å forhindre overretableringer. Å utsette vedtak om utnytting av en potensiell energiressurs er en del av en bærekraftig miljø- og ressurspolitikk. I tillegg er det helt klart et viktig demokratisk element i å unngå overretableringer. Spørsmål knyttet til bruk og vern bør i størst mulig grad overlates til ”riktig” generasjon.

Econ fremmer forslag til endringer av plan og konsesjonssystemet med utgangspunkt i nye utfordringer med hensyn til koordinering mellom nett, produksjon, forbruk og alternative til elektrisitet, samt utbygging av ny fornybar energi. Det vises til problemstillinger knyttet til lang saksbehandlingstid og uforutsigbare utfall, noe som øker kostnader og risiko for aktørene.

DN er i utgangspunktet enige i at det bør være et mål å redusere saksbehandlingstiden og å gi større forutsigbarhet mht utfall av konsesjonssaker. DN har deltatt i flere prosesser med dette siktemålet de siste årene. Eksempler kan være utviklingen av retningslinjer for regionale planer for småkraft og vind, veileder om undersøkelser av biologisk mangfold i småkraftsaker og de tematiske konfliktvurderingene DN i samarbeid med kulturminnemyndighetene har gjort av både meldte og konsesjonssøkte vindkraftverk. DN vil likevel peke på at de fleste nye kraftverk medfører store, ikke reversible inngrep, som skal behandles etter flere lovverk. Endelige beslutninger forutsetter et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om virkninger på bl.a. miljø og samfunn. I tillegg må det gis rom for demokratiske prosesser og medvirkning. Dette tilsier at slike prosesser vil ta tid – og forutsette involvering av en rekke sektorer og forvaltningsnivåer. Innen for disse rammene er selvfølgelig DN

innstilt på å fortsatt bidra med å effektivisere saksbehandlingsrutinene og å øke forutsigbarheten, gjennom bl.a. vårt arbeid med overordna planlegging, samarbeid med energimyndighetene om rammene for hva som er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og å presisere eksempelvis hvor lista for akseptable miljøvirkninger ligger. Samtidig må saksbehandlingen av enkeltsaker forholde seg til nye styringsverktøy, som forvaltningsplanene i tråd med forskrift om rammer for vannforvaltningen.

Det er opplagt at aktørene selv har et betydelig ansvar når det gjelder å få effektivisert saksbehandlingen; dårlig planlegging fra utbyggerinteressene er opplagt et av de forholdene som bidrar til å forlenge saksbehandlingstid og gjøre utfallet av konsesjonssøknader mer usikkert.

DN mener på linje med Econ at energilovgivningen i seg selv ikke begrenser mulighetene til å prioritere miljøhensyn. For å ivareta miljøhensyn er hovedutfordringen hvilke målsettinger og prioriteringer som legges til grunn. Noen viktige utfordringer for både energi- og miljøpolitikken er blant annet:

*Målsettingene med norsk energipolitikk:* St. prp. nr. 1 (2007-2008) påpeker at energisektoren er preget av en rekke utfordringer knyttet til leveringssikkerhet, effekt- og energibalanse og klimautslipp. Regjeringen har som mål å sikre en bedre kraftbalanse og arbeider med å gjøre kraftforsyningen mer robust gjennom økt produksjon, mer effektiv energibruk og fortsatt utvikling av overføringsforbindelser – også med utlandet. Econ sammenfatter i sin rapport målsettingene for energipolitikken med begrepene forsyningssikkerhet, miljø og energieffektivisering. I tillegg til den klimapolitiske dimensjonen har energidebatten de siste årene vært knyttet til spørsmål om kraftbalanse og forsyningssikkerhet i dag og i framtiden. Norge knytter seg stadig nærmere det nordiske og europeiske kraftmarkedet ved overføringslinjer som muliggjør både eksport og import av kraft. I europeisk sammenheng har Norge naturlige fortrinn for videreutvikling av fornybare energikilder som vannkraft og vindkraft. Spørsmålet blir om energipolitikken skal ha som hovedsiktet mål å sikre en tilfredsstillende forsyningssikkerhet nasjonalt, blant annet gjennom en nasjonal balanse mellom produksjon og forbruk av kraft, eller om kraftproduksjon skal vurderes som en ordinær eksportvare til det europeiske markedet og/eller være en del av en felles europeisk klimapolitikk. En spørsmålstilling som reiser seg er om grensene for hva som er akseptabel konflikt endrer seg avhengig av formålet med kraftutbyggingen. Historisk har vannkraften blitt bygget ut for å reise landet. I St.prp. nr. 1 (2007-2008) står det at: "*Landets vannkraftressurser skal tilhøre allmennheten og forvaltes til felles beste*". Vil samfunnsbygging som formål tilsi at man kan tillate en høyere grad av konflikt enn om formålet er råvareproduksjon (i form av energi) beregnet på et europeisk marked?

*Konflikter mellom ny energiproduksjon og ny næringsutvikling og tradisjonelle næringsgreiner:* Urørt natur og tradisjonelt kulturlandskap gir også et grunnlag for næringsutvikling. Reiseliv er en av de raskest voksende næringsveier internasjonalt og i Norge. Det som gjør Norge unikt i Europa er forekomstene av natur- og kulturlandskap som er lite preget av nyere tids tekniske inngrep. Vassdrag er for eksempel av de viktigste landskapselementene i norske fjordlandskapet. For eksisterende næringsvirksomhet er kanskje de mest åpenbare konfliktene knyttet til reindrifta og de samiske interessene. Reindrifta har interesse i de nordlige delene av landet, fra Hedmark og nordover. På samme måte som naturforvaltningen er reindriftsnæringa utsatt for klimaendringer – samtidig som arealbruksendringer knyttet til nye fornybare energikilder kan utøve et press på den tradisjonelle næringsutøvelsen.

*Den regionale forsyningssituasjonen:* For et par regioner i Norge er det utfordringer knyttet til den regionale forsyningssituasjonen. Forbruksutviklingen gjør at manglende regional produksjon og manglende overføringskapasitet under gitte forutsetninger kan medføre knapphet på kraft. På kort sikt

kan det være behov for å vurdere om det er behov for supplerende virkemidler i energilovgivingen; markedskreftene har så langt ikke greid å løse utfordringene. En av de mulige løsningene som DN ikke kan se er tilfredsstillende utredet, bl.a. for Midt-Norge, er om en sterkere styring av de offentlig eide kraftprodusentene i regionen, der flere har til dels store magasiner, på i hvert fall kort sikt kan benyttes for å stå bedre rustet i de tilfeller forsynings situasjonen blir problematisk.

### *Energilovens formålsparagraf*

Energiloven har i sin formålsparagraf henvisninger til allmenne interesser. Ut fra forarbeidene til loven er det klart at et vidt spekter av miljøinteresser inngår som en del av de allmenne interessene, som naturvern friluftsliv, kulturminnevern med mer.

DN mener det bør vurderes å legge inn sterkere formuleringer knyttet til miljø i formålsparagrafen. Et av hovedargumentene for en slik presisering er at klimapolitikken, som er uløselig knyttet til energipolitikken, har kommet inn som et nytt og høyt prioritert politikkområde etter at energiloven ble vedtatt. DN er ukjent med om klimahensyn så langt er klart definert som en allmenn interesse. Hvis klima presiseres som et av formålene med energipolitikken er det i tillegg naturlig at også andre politikkområder der Norge i tillegg til nasjonale mål har påtatt seg internasjonale forpliktelser (bl.a. gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner) nevnes spesielt. For miljøet vil dette i særlig grad omfatte temaet biologisk mangfold. Øvrige miljøinteresser, som i utgangspunktet da vil omfatte selvpålagte nasjonale og eller regionale/regionale interesser, forutsettes i hovedsak være dekket opp gjennom begrepet allmenne interesser.

DN vil derfor foreslå at hensynet til utslipp av klimagasser og bevaring av biologisk mangfold tas inn i formålsparagrafen i energilovgivingen sammen med begrepet allmenne interesser.

### *Om teknologinøytralitet*

I sin rapport omtaler Econ begrepet teknologinøytralitet i flere sammenhenger. Et av hovedpoengene er at teknologinøytrale tilskuddsordninger er en forutsetning for å utløse de mest kostnadseffektive investeringene.

DN mener å observere at dagens energiforvaltning ikke er teknologinøytral. Vi har en oppfatning om at det legges til grunn et ulikt nivå for konfliktaksept avhengig av energiform. For eksempel ved at det aksepteres en høyere grad av konflikt med naturmiljøet for konsesjoner gitt til vindkraftverk enn det som har vært tilfelle for vannkraftverk. Videre oppfatter vi det som om konsesjonsvilkårene for vannkraft har strengere vilkår knyttet til planmessig miljøoppfølging – og muligheter for å pålegge og gjennomføre avbøtende tiltak etter at kraftverkene er satt i drift, enn hva som er tilfelle for vindkraftverk og høgspenningsledninger. I tillegg legges det opp til at støtteordningene for ny fornybar energi vil variere avhengig av produksjonsmåte.

Spørsmålet er om ulik behandling har sitt utgangspunkt i energilovgivingen – eller om det er snakk om at det er etablert en ulik forvaltningspraksis bl.a. fordi ulike energiformer involverer behandling etter ulike lovverk.

Hvis det er lovmessige begrensninger knyttet til mulighetene for å pålegge miljøoppfølging av konsesjoner etter energiloven mener DN det bør foretas justeringer som sørger for likebehandling uavhengig av inngrepstype med hensyn til krav til søknader, vurderinger i konsesjonsbehandlingen og vilkår i driftsfasen. DN mener det vil være viktig at man innfører teknologinøytralitet med hensyn til konfliktaksept og muligheter for oppfølging i driftsfasen for å minimere de samlede miljøeffektene av å nå energipolitiske mål. Med bakgrunn i at vannkraft er og blir den dominerende energiformen er det naturlig på ta utgangspunkt i de forvaltningsregimene som er etablert for vannkraften. Vi mener det må åpnes for at miljøforvaltningen kommer inn i oppfølgingen av gitte konsesjoner for andre energirelaterte tiltak, som vindkraft og høgspenlinjer, på samme måte som vi i dag har muligheter for å følge opp gitte vannkraftkonsesjoner. I de aller fleste vannkraftkonsesjonene er det gitt vilkår i tråd med "Standardvilkår for naturforvaltning". Tilsvarende vilkår er ikke gitt for eksempelvis vindkraftverk og for så vidt høgspenlinjer, selv om miljøvirkningene av disse på mange måter kan sammenliknes med vannkraft.

For teknologier som i dag ikke er kommersialisert, men som har potensial for likeartede miljøvirkninger som vannkraft/vindkraft/høgspenlinjer, må lovverket åpne for, og konsesjonsvilkårene inneholde, likeartede vilkår knyttet til oppfølging av miljøvirkninger og muligheter for å pålegge avbøtende tiltak i driftsfasen.

### ***Om støtte til produksjon av ny og fornybar energi***

Dette er et tema som ikke blir berørt spesielt i Econs rapport – utover at det antydes at de støtteordningene som er skissert (kfr. høring om forskrifter om støtte til ny fornybar elproduksjon) ikke er tilstrekkelige til å utløse særlig mye investeringer.

DN mener prinsipielt at det er uheldig å gi statlig støtte til prosjekter som kommer i konflikt med nasjonale miljømål. I en konsesjonsbehandling foregår det en avveining mellom fordeler og ulemper. En slik avveining gir i en del tilfeller eksempelvis som resultat at hensynet til forsyningssikkerhet prioriteres framfor nasjonalt viktige biomangfoldinteresser og internasjonale forpliktelser. Prosjekter med denne typen konflikter bør etter vår mening ikke stimuleres av statlige tilskudds-/støtteordninger.

Alternativet til en slik siling er selvfølgelig å gjøre kravene til å få konsesjon strengere; dvs. at konflikt med nasjonale miljømål eller internasjonale forpliktelser gir som resultat at konsesjon ikke blir gitt.

Vi vil ikke gå nærmere inn på disse problemstillingene her, men vise til vår høringsuttalelse til høringen av støtteordningsforskriften.

### ***Om bedriftsøkonomi og best mulig utnyttelse av energiresursen***

I et markedsbasert system er det naturlig at utbyggere søker å maksimere inntjeningen av sine investeringer. For miljøforvaltningen vil det være et viktig poeng at miljøkonflikten pr. produsert energienhet blir minst mulig. Et av hovedmålene med energipolitikken er at den skal bidra til verdiskaping basert på en effektiv og miljøvennlig utnyttelse av naturressursene. Med en slik ramme vil DN be om at det foretas en vurdering av om energilovgivningen og forvaltningspraksis godt nok ivaretar mulighetene for å utnytte energiresursene best mulig. Konkret ved at en utbygger kan bli



pålagt å gjennomføre elementer i en utbygging som isolert sett ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk regningssvarende.

Vi har sett eksempler på at det er konflikt mellom store vannkraftprosjekter og mindre prosjekter som kun utnytter deler av ressursen. Flere vurderinger tilsier at sumkonfliktene med flere mindre utbygginger kan bli større enn en stor utbygging, i hvert fall regnet som konflikt pr. produserte energienhet. I flere konsesjoner der det er satt i gang revisjon er det ønske om å øke slippingen av minstevannføring for å komme opp på en akseptabel miljøstandard. I flere av disse prosjektene er behovet for mer vann ikke nødvendigvis like stort på hele strekningen vann blir fraført. Det vil si at det er tekniske muligheter for å redusere produksjonstapet samtidig som vannføringen på de sterkningene som behøver mer vann kan bli tilfredsstillt. Eksempler på prosjekter der slike muligheter er tatt opp til diskusjon er bl.a. Årdalsvassdraget (under revisjon), Aura/Eira vassdraget (krav om revisjon fremmet av kommunene, prosjekt med fastsetting av miljømål i lys av forskrift om rammer for vannforvaltningen), og Sumna (snart reviderbar, arbeid med opprusting/utvidelse). I en god del regulerte vassdrag blir vann i dag overført mellom magasiner uten at kraftpotensialet i overføringen utnyttes til produksjon. I en del er det teknisk mulig, ute eller med lite ekstra miljøkonsekvenser, å produsere energi på slike fall.

I lys av klimautfordringene – og ønsket om miljøforbedringer spesielt knyttet til revisjon/fornyelse av gamle vannkraftkonsesjoner, mener DN det bør vurderes om lovverket bør gi bedre muligheter til å kreve at en ressurs utnyttes best mulig selv om et delprosjekt isolert sett ikke er bedriftsøkonomisk interessant. Forutsetningen må selvfølgelig være at totalressursen kan utnyttes på en regningssvarende måte. For vindkraftverk kan man tenke seg tilsvarende styring. Hvis merbelastningene for miljøet av å øke størrelsen på kraftverket blir marginale, bør man vurdere å kreve at man bygger ut eksempelvis 300 MW i stedet for de omsøkte 200 MW.

I tilfelle det ikke er lovmessige begrensninger for slike krav bør det etter DN's mening gis klare politiske og forvaltningsmessige føringer som gjør det mulig å opprettholde produksjon i størst mulig grad, samtidig som det gir rom for miljøforbedringer, eller å utnytte en ressurs eller areal på en måte som totalt sett reduserer miljøvirkninger målt pr. enhet produsert energi.

### **Om vannkraften og magasindisponering**

Vannkraften er, og vil sannsynligvis i overskuelig framtid bli, den dominerende kilde til elektrisk kraft i Norge. Bruk av kraftmagasiner er kanskje den mest konfliktfylte delen av vannkraftprosjekter. Dette vises blant annet i Samlet plan; plassering i kategori, som betyr at prosjekter ikke kan konsesjonssøkes, utløses i mange tilfeller av konflikter med miljø- eller andre samfunnsinteresser i planlagte magasiner. I flere av de revisjonssakene som så langt er tatt opp har spørsmål knyttet til manøvrering av magasiner, sammen med minstevannføring og/eller vannføringsprofiler, vært viktig både for lokalsamfunn og miljøforvaltning. Samtidig er magasiner det som gjør at elektrisk kraft basert på vann har en ekstra stor verdi. Magasiner gjør at vannkraften er mest fleksibel med hensyn til å produsere strøm når vi trenger det. Dette gjelder både kortsiktige svingninger i etterspørselen gjennom døgnet og sesongmessige svingninger. Ved innfasing av betydelige mengder uregulerbar kraft, eksempelvis vindkraft, gjør vannkraft med magasiner det mulig å fange opp systematiske og tilfeldige produksjonssvingninger. I europeisk sammenheng er Norge en stormakt med hensyn til regulerbar kraft. En økning av produksjonen av uregulerbar kraft i resten av Europa vil sannsynligvis ytterligere øke verdien av norske vannkraftmagasin.

*Multiconsults rapport om rammer for magasindisponeringen*

Multiconsultrapporten – og andre rapporter – tyder på at norske magasiner har blitt kjørt tøffere etter at energiloven ble innført. Det er påvist at fyllingsgraden i sommerhalvåret er lavere nå enn før energiloven trådte i kraft. Om hovedgrunnen til endringen er at forsyningsplikten i det gamle lovverket er borte eller om en større overføringskapasitet med utlandet kombinert med økte forventninger om bedriftsøkonomiske resultater er hovedgrunnen kan diskuteres. Resultatet av at magasinene kjøres hardere kan merkes på miljøforholdene både i magasinene og i vassdragene nedenfor magasinene, og i form av redusert produksjonskapasitet om vinteren i de årene tilførselen til magasinene sviker på høsten.

Multiconsult fokuserer på at en tøffere utnytting av magasinene medfører et økt konfliktnivå med miljø- og brukerinteresser særlig i sommerhalvåret. Redusert biologisk produksjon i magasinene (eks. målt ved vekst og kondisjon hos fisk) og større konflikt med landskapsbilde og brukerinteresser i vann er spesielt knyttet til en langsommere oppfylling av magasinene og en jevnt over lavere grad av magasinutfylling sommer/tidlig høst. Med utgangspunkt i at de største miljøproblemene er knyttet til sommervannstander (og ekstra lave vannføringer i sommer/tidlig høst) anbefaler Multiconsult at det vurderes beredskap/veiledning/restriksjoner spesielt knyttet til tørrår. Multiconsult peker i rapporten på muligheten for innføring av "laveste sommervannstand". Da de fleste magasinene i Norge er forholdsvis gamle vil en endring av kravene kunne gjennomføres i samband med revisjon av konsesjonsvilkårene.

Multiconsult peker på at det er miljøutfordringene i norske vannkraftmagasiner varierer mye. De mener derfor det er vanskelig å gi generelle tilrådninger; alle magasiner må behandles individuelt. De påviser også at det kan være konflikt mellom strengere krav til magasin håndtering og krav om større minstevannføring. Generelt vises det til at økte minstevannføringskrav kombinert med krav om at produksjonen skal opprettholdes vil føre til at magasinoppfyllingen går seinere og at vannstanden vil bli lavere i sommerhalvåret.

Det pekes også i rapporten på at det kan være konflikter mellom ønsket om en høy fyllingsgrad og ønsket om å benytte reguleringsmagasiner for å forhindre skadeflom.

*DNs vurderinger av rapporten*

DN mener Multiconsult gir en god gjennomgang av utfordringer og problemstillinger knyttet til utnyttingen av norske vannkraftmagasin. DN oppfatter biomangfoldproblematikken som noe mer omfattende enn det som er omtalt i rapporten. Multiconsult fokuserer i hovedsak på akvatisk liv mens terrestriske naturtyper og arter som er avhengig av vann, både i magasinene og de vannveiene som blir berørt av hydrologiske endringer, ikke er spesielt omtalt. Vårt poeng er at både magasin håndtering og endret vannføring og vannføringsprofiler i vassdragene påvirker økologien også utenfor magasin og vannveier.

Et forhold som er forholdsvis lite berørt i rapporten er at en mer aktiv bruk av magasinene i sommerhalvåret har medført mindre og færre overløpssituasjoner. Overløp utover krav om

minstevannføring har vært med på å gi positive bidrag til både miljøinteressene og de private interessene i vassdragene. Et endret kjøremønster var i stor grad ikke forutsatt da konsesjonen ble gitt.

Mange konsesjoner inneholder få restriksjoner på hvordan magasinene skal håndteres og kraftverket kjøres. Problemene er i større grad knyttet til vassdragene nedstrøms magasinene. Økt utnyttning av vannkraftverkene mulighet til å variere produksjonen igjennom effektkjøring oppleves ofte som konfliktfylt og kan være en påkjenning for økosystemene, blant annet er strandingsproblematikken aktuell en rekke steder. I tillegg vil effektkjøring kunne påvirke forhold som islegging og isgang – momenter som har både biologiske virkninger, landskapsmessige virkninger og virkninger på lokalklima.

Det kan være et spørsmål om endret drift som følge av endrede forutsetninger, tilsier at man bør vurdere nye kompensierende tiltak. Eks. kan fravær av overløpsituasjoner og flom føre til en betydelig reduksjon av egnet substrat for gyting og overlevelse av ungfisk.

### ***Magasinhåndtering sommer og vinter***

Når det gjelder miljøvirkninger knyttet til vinterhåndteringen slutter vi oss i hovedsak til Multiconsults vurdering om at endret magasinindisponering ikke har medført spesielt øket miljøproblemer i magasinene. Endret håndtering i samband med effektkjøring kan imidlertid være et problem i noen vassdrag. Mest åpenbart er kanskje at rask opp og nedkjøring medfører press på anadrome bestander – i form av strandinger – og biologiske virkninger av endret endrede temperaturprofiler og endring av isforholdene i vassdragene.

Multiconsult fokuserer spesielt på tørrår. DN er gjerne med på å diskutere disse problemstillingene med vassdragsmyndighetene og bidra til utarbeiding av veiledning og retningslinjer for eventuelle restriksjoner. DN anerkjenner at det både av miljø- og energipolitiske grunner er formålstjenlig med individuell behandling av vassdragene. Multiconsult påpeker i sin rapport at det kanskje ikke mulig å komme med generelle regler/tilrådinger som dekker alle magasiner. DN ser at det i en del situasjoner bl.a. kan bli behov for å prioritere mellom miljøinteressene i magasinet og interessene i vassdraget nedstrøms magasinene. Slike problemstillinger vil dukke opp i det som måtte komme opp av nye magasiner, men vil uansett være viktige spørsmål i revisjons- og fornyelsesprosesser. Spørsmålene vil også kunne bli aktuelle i forbindelse med opprusting og utvidelse, hvor det kan være mulig å vurdere utvidelse eller ny bruk av eksisterende magasin.

### ***Endringer og omgjøring av konsesjoner***

Vassdragslovgivingen, og mange konsesjonsvilkår, inneholder bestemmelser om ulovfestet omgjøring av konsesjonene. Dette er et institutt som sjelden har blitt tatt i bruk. DN har i utgangspunktet ikke spesielle kommentarer til dette instituttet utover at det er viktig å beholde det. For DNs del vil vi spesielt vise til at det vil være relevant å vurdere å benytte dette instituttet i vassdrag med spesielle forvaltningsregimer, og da kanskje spesielt nasjonale laksevassdrag.

Til nå har endringer i konsesjonsvilkår i hovedsak vært knyttet til revisjons- og fornyelsesinstituttene. Det er opplagt en utfordring å knytte disse instituttene til de nye rammene for vannforvaltning og forvaltningsplanlegging i tråd med forskrift om rammer for vannforvaltningen. Det kan være

problematisk at det kanskje mest virkningsfulle tiltaket for å forbedre miljøtilstanden; mengden sluppet vann og fordeling av vannslipping gjennom året, kun kan endres hvert 30-år, mens det for andre typer tiltak åpnes for i prinsippet en løpende vurdering av behov for gjennomføring av tiltak gjennom planperioder på 6 år. Det vil være naturlig å vurdere om, og i tilfelle hvordan, man kan tilpasse spesielt revisjonsinstituttet og konsesjonsvilkår med planlegging i tråd med vannforskriften.

Ved innføringen av vanddirektivet er det lagt til grunn at det ikke er behov for endringer av myndighetsforholdene innen vannforvaltningen – og kun behov for mindre justeringer av lov- og forskriftsverk. Vi vil likevel påpeke at selv om de formelle myndighetsforholdene ikke blir forandret, vil innføringen av et forvaltningsregime etter forskrift om rammer for vannforvaltningen sannsynligvis medføre betydelige endringer for vannforvaltningen over tid.

DN vil påpeke at et endret klima vil kunne føre til at forutsetningene for gitte konsesjoner også endres. Klimamodellene viser at ulike deler av landet kan bli ulikt rammet med hensyn til temperaturer, nedbørmengder og fordeling av nedbøren over året. Klimaendringer vil opplagt kunne påvirke miljøkonsekvensene av vannmagasiner, kanskje spesielt i de områdene av landet det kan bli tørrere. For samfunnssikkerheten vil antakelig spørsmålet om endret sannsynlighet for flom være en viktig problemstilling. Spørsmålet om lovgiving og konsesjonsvilkår er godt nok er rustet til å fange om slike grunnleggende endringer for driften av kraftverkene.

#### *Vilkårsendringer – forskjeller mellom tidsbegrensede og evigvarende konsesjoner*

DN vil påpeke at det er en generell forskjell på muligheter for miljøforbedringer mellom offentlig eide kraftverk med evigvarende konsesjoner (vilkårsrevisjon hvert 30. år, begrensninger for hvilke deler av konsesjonen som kan endres spes. HRV og LRV) og privat eide tidsavgrensede konsesjoner der i prinsippet alle vilkår kan endres – og i prinsippet – nedlegging er et teoretisk tiltak. Det vil si at for privat eide kraftverk kan alle deler av konsesjonen vurderes ved utløpet av konsesjonsperioden, mens i offentlige eide kraftverk er det sterke begrensninger på hvilke miljøforbedrende tiltak som kan gjennomføres spesielt i og rundt magasinene.

#### *Om målsettinger for kraftverkseieres økonomiske inntjening*

I Multiconsults rapport fokuseres det ganske mye på økonomien til utbygger. St.prp. nr. 1 (2007-2008) formulerer hovedmål og strategier for energipolitikken: "*Olje og energidepartementets (OED) hovedoppgave er å tilrettelegge for en helhetlig og verdiskapende energipolitikk basert på en effektiv og miljøvennlig utnyttelse av naturressursene*". Samme slags formuleringer er benyttet i energilovens formålsparagraf. For vannkraften spesielt sies det videre i St. prp. nr. 1 at "*Landets vannkraftressurser skal tilhøre allmennheten og forvaltes til felles beste*". Med denne bakgrunnen mener DN økonomien til utbyggere må vurderes som et av virkemidlene som kan benyttes for å nå ulike politiske målsettinger, eksempelvis knyttet til behovet for å få tilstrekkelig energi eller å ha et godt naturmiljø. Målsettingen om verdiskapning må ta utgangspunkt i samfunnets overordna interesser og kan ikke tolkes som at det er et mål å maksimere profitten til enkeltaktører. Når det gjelder de aller fleste norske kraftverk med stor grad av magasinering er det nok slik at inntjeningen er god – nesten uavhengig av hvilke restriksjoner/pålegg som gis til konsesjonæren. Grad av miljøtilpassing må etter vårt syn være

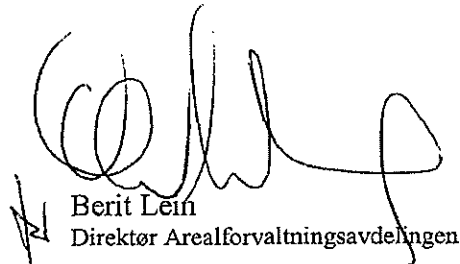
knyttet til samfunnets behov for energi og miljøgoder, og ikke til kraftverkseieres ønske om økonomiske overskudd.

*Vassdrag med spesielle forvaltningsregimer*

Det er vassdrag som har spesielle forvaltningsregimer. Det vises spesielt til vassdragene som er utpekt som nasjonale laksevassdrag. I disse vassdragene skal det i henhold til forvaltningsregimet ikke gjennomføres tiltak som gjør det vanskeligere for laksen. For de regulerte nasjonale laksevassdragene skal det legges til grunn at ” *Summen av endringer av ulike vassdragstiltak skal imidlertid over tid ikke medføre økt, men snarere redusert risiko for villaksen.*”

Med hilsen

  
Janne Sollie  
Direktør

  
Berit Lein  
Direktør Arealforvaltningsavdelingen

Kopi til:

|                        |                   |      |      |
|------------------------|-------------------|------|------|
| Miljøverndepartementet | Postboks 8013 Dep | 0030 | Oslo |
| Riksantikvaren         | Postboks 8196 Dep | 0034 | Oslo |