

Olje- og energidepartementet
v/ avdelingsdirektør Eli Jensen
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Energimeldingen og vannkraftens rolle for å redusere konsekvensene av flom og andre naturkatastrofer - klimatilpasning

1. Innledning

Vi viser til tidligere innspill til energimeldingen og til avslutningsmøte om meldingen den 9. desember 2015 hvor flom ble et viktig tema som vi ønsker å kommentere ytterligere gjennom dette brevet.

Energi Norge peker på at energimeldingen skal sikre en helhetlig politikk i skjæringsfeltet mellom klimahensyn, forsyningssikkerhet og grønn vekst. Med hyppigere og mer omfattende flommer i Norge er det viktig at meldingen trekker opp en god og balansert politikk for vannkraften og vassdragsreguleringens rolle for å bedre forebygge og redusere flommer på en kostnadseffektiv måte.

2. Utfordringen

Stortinget behandlet den 13. juni 2013 den daværende regjeringens klimatilpasningsmelding Meld St. 33 (2012-2013). Den 22.09.2015 ble rapporten «Klima i Norge 2100» fremlagt av Klimaservicesenteret (KSS) på oppdrag fra Miljødirektoratet. Den mer spesifikke Stortingsmelding nr. 15 (2011–2012) Hvordan leve med farene - om flom og skred ble behandlet i 2012. Tidligere er det også laget en rekke offentlige utredninger og Stortingsmeldinger på området i regi av OED. NVE har på sin side utført betydelige flomanalyser de senere årene. Alle analysene peker mot at håndtering av vann blir en stor utfordring for Norge i fremtiden, og at vi vil få mer regn og større flommer. Hendelsene på Sørlandet (Kvinesdal, Bjerkreim, Feda 2015) og Vestlandet (Flåm og Odda 2014) de siste årene illustrerer det vi kan forvente oss.

Vassdragsreguleringer kan i mange situasjoner ha en flomdempende effekt. Stortinget har i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 enstemmig vedtatt følgende:

«Komiteen er kjent med at klimaendringene vil gi mer ekstremvær og jevnt over våtere vær i Norge. Komiteen understreker viktigheten av at den økende værmessige påkjenningen på reflekteres i offentlig planlegging. Komiteen viser til at nedre del av Opovassdraget i Odda er svært flomutsatt. Komiteen ber regjeringen vurdere om flomsikringstiltakene som er gjennomført og/eller planlagt i vassdraget er tilstrekkelige, og hvorvidt andre avbøtende tiltak bør vurderes

for å sikre et varig flomvern. Komiteen ber om at vurderingene inkluderer mulighetene for at konsesjonsbehandlingen i nedre del av Opovassdraget kan bidra til at varig flomvern realiseres. Komiteen ber regjeringen legge frem en sak for Stortinget i løpet av 2016, og foreslår: «Stortinget ber regjeringen om å legge frem sak om varig flomvern i Opovassdrag i løpet av 2016, hvor alle aktuelle tiltak, inkludert konsesjonsbehandling av nedre del av vassdraget vurderes.»»

I Meld. St. 15 (2011-2012) under punktet Vassdragsreguleringer som flomdempende tiltak finner vi følgende formulering:

«Vassdragsreguleringer vil normalt bidra til utjevning av vannføringen i vassdrag og kan ha betydelig flomdempende effekt. I Norge er vassdragsreguleringer i hovedsak etablert for kraftproduksjon, men kan som sideeffekt gi et vesentlig bidrag til å redusere flomskader. Det er viktig å vektlegge denne effekten ved avveining av fordeler og ulemper ved nye reguleringer, ved utvidelse av eksisterende anlegg og ved revisjon av konsesjonsvilkår.

Hovedprinsippet om at regulantene har ansvar for å manøvrere aktivt innenfor manøvreringsreglementet for å begrense flomskader ligger fast. Regulantene skal holde oversikt over forholdene i vassdraget for å manøvrere på beste måte under flommer.

Den konkrete vurderingen av utformingen av manøvreringsreglementer skal ivaretas gjennom konsesjonsbehandlingen av enkeltsaker og ved revisjon av vilkår. Olje- og energidepartementet vil vurdere større fleksibilitet i manøvreringsreglementet i saker der det kan være hensiktsmessig. Formålet med større fleksibilitet er at regulanten skal ha tilstrekkelig handlingsrom for å kunne manøvrere mest mulig effektivt i situasjoner hvor det er fare for flomskader uten å komme i konflikt med reglementet. Det må likevel gjøres en avveining i den enkelte sak av eventuelle virkninger for andre interesser i vassdraget».

Utfordringen er å utforme en politikk som utløser kostnadseffektive tiltak for å redusere konsekvenser av flommer uten at det går unødig ut over naturmangfoldet. Vannkraften kan spille en viktig rolle gjennom magasinering av vann, men det må være lønnsomhet i prosjektene hvis de skal realiseres på et rent bedriftøkonomisk grunnlag. Det er verd å merke seg at en større fleksibilitet i manøvreringsreglementet også kan gi miljøgevinster nedstrøms magasinet ut over økt flomdempingskapasitet.

3. Vassdragsreguleringers rolle for å redusere konsekvensene av flom

Større flommer i lite regulerte eller uregulerte vassdrag vil kunne gi betydelig skade. Vi har nå en rekke eksempler på situasjoner der slike skader kommer samtidig med at økt vannføring i nærliggende vassdrag med god regulering gir flommer som har vært udramatiske. I storflommen i Glomma i 1995, som fortsatt er en av de mest omfattende flomhendelsene i Norge de siste tiårene, ble det beregnet at flomtoppen i Øyeren ble dempet med mer enn 2 meter på grunn av reguleringen av vassdraget. Tilsvarende eksempler kunne vært hentet fra Aurland som med regulering i 2014 unngikk store flomskader, mens nabovassdraget i Flåm uten regulering opplevde en voldsom flom.

Internasjonalt er flomdemping i tilknytning til vannkraftutbygging et viktig tema, og norsk vannkraftkompetanse er et element i utviklingsprosjekter i Asia, Sør Amerika og Afrika.

4. Helhetlig politikk for flomvern og vannkraftregulering

Det må skilles mellom to situasjoner: Opprettholdelse av dagens reguleringsverne på den ene siden og regulering av nye vassdrag på den andre siden.

I den første situasjonen er det viktig at nye miljøkrav ikke innføres uten en avveining der kostnadene for tapt flomvern inngår på en god måte. Det er avgjørende å unngå nye magasinrestriksjoner som begrenser regulantens og myndighetenes handlemåte for å utnytte reguleringen optimalt. Dette er særlig relevant i arbeidet med å gjennomføre vanndirektivet i Norge i tillegg til de konkrete enkeltsakene, typisk gjennom revisjon. Vi vil i 2016 starte et prosjekt for å vurdere en bedre verdsetting av vassdragsregulering i flomsammenheng og ser frem til å involvere NVE og OED i dette arbeidet.

Når det gjelder den andre situasjonen er årsaken til at det ikke allerede er gjennomført vannkraftutbygging i flomutsatte vassdrag i Norge grovt sett todelt: Enten er det ikke adgang til regulering av hensyn til lokalt naturmiljø (geografiske begrensninger), eller det er ikke bedriftsøkonomisk lønnsomhet i en utbygging fordi kostnadene ikke står i forhold til inntektene (økonomiske begrensninger). Det kan også være en kombinasjon av disse to årsakene.

Dersom dette gjør at det ikke utvikles samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter bør politikken endres. Dette kan i hovedsak skje på to måter:

For det første kan en ny politikk være at samfunnsverdien av reguleringsevne i vassdragene vektles tyngre opp mot hensynet til lokalt miljø. Spesielt bør vernehensyn i flomutsatte vassdrag ikke ansees som absolutte skranke for regulering, men som et element i en helhetsvurdering. Dersom flomhensynet er svært tungtveiende i en slik helhetsvurdering bør det kunne åpnes for regulering. Det bør bemerkes at hensynet til naturmangfoldverdier og landskap vil kunne være relevant både som argument for økt regulering og mot økt regulering fordi flommer vil skade miljøverdier. Dette vil kreve tilpasning av NVEs konsesjonspraksis gjennom Stortingets tilslutning til endret praktisering av systemet med samla plan for vassdrag i slike unntakstilfeller.

For det andre kan ny politikk gjøre at samfunnets nytte av regulering, som medfører lavere utgifter til flomhåndtering, komme utbygger til gode og derved bedrer lønnsomhetsvurderingen for investeringen. Særlig aktuelt er det at regulering inntas i vurderingene av hvordan offentlige midler til flomforebygging anvendes mest effektivt i konkrete prosjekter.

Energimeldingen bør drøfte disse aspektene i lys av tidligere politikk og angi klare punkter for oppfølging.

5. Forslag til regjeringen vil-punkter

Energi Norge foreslår på dette grunnlaget følgende punkter i meldingen:

- Regjeringen vil legge til rette for at NVE kan åpne for konsesjonsbehandling og vurdere å gi konsesjon for ny vassdragsregulering i flomutsatte områder, selv om det har status som vernet, for å utrede om nytten for samfunnet overstiger kostnadene, inkludert hensynet til beskyttelse og forringelse av naturmiljøet
- Regjeringen vil gjennomgå metodikken for verdsetting av vannkraftens flomverdi ved utforming av miljømål for vannforekomster etter vannforskriften.
- Regjeringen vil legge betydelig vekt på hensynet til å ikke redusere vannkraftmagasiners og vassdragsregulerings flomdempende verdi i forbindelse med nasjonal godkjenning av vannplaner etter vannforskriften

- Regjeringen vil gjennomgå eksisterende energi-, miljø- og klimalovgivning, særlig vannressursloven og vassdragsreguleringsloven, med sikte på å lovfeste hensynet til vannkraftens flomdempende verdi sammen med vannkraftens verdi som leverandør av fornybar energi og fleksibilitet i klimasammenheng
- Regjeringen vil legge bedre til rette for at vassdragsregulering inngår som et aktuelt tiltak å prioritere når nye offentlige tilskudd for å forebygge skadeflommer skal vurderes.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård
Direktør fornybar energi, klima og miljø



Knut Kroepelien
Næringspolitisk rådgiver

Kopi: NHO, KLD, NVE, Mdir