

Miljøverndepartementet
Avdeling for naturforvaltning
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo, I

Høringsuttalelse - kvalitetsnorm for villaks

Det vises til høringsdokumenter sendt ut 15.1.2013.

Energi Norge vil særlig påpeke noen forhold som er viktig å ivareta ved utforming og bruk av laksenormen

- Det påpekes at normen er retningsgivende i sektormyndighetenes beslutninger (Artikkel 1). Dette må bety at hensynet til normen bakes inn i sektorbehandlingen, og at et sektorvedtak gjelder uten omprøving av miljøvernmyndighet.
- Det må forutsettes at laksenormen kan etterleves uten ekstra og tidsutsettende prosesser i forhold til konsesjonsbehandling av vassdragssaker. Dette krever at man lager rutiner for gode prosesser og inkluderer riktig kompetanse underveis.
- Vilårene i gjeldende vassdragskonsesjoner må forstås som at normen er oppfylt gjennom gyldig avveining av andre viktige samfunnsinteresser opp mot en redusert oppnåelse av normen. Miljøverndepartementet skal da senke målsettingen tilsvarende slik at den kan oppnås innenfor gjeldende vilkår (Artikkel 8) og ikke omprøve vilårene.
- Normen skal være et hjelpemiddel til god forvaltning av viktige norske laksestammer, der optimalisering av høstbart utbytte og riktig gytebestandsmål skal ivareta både høsting av laks som et stort befolkningsgode og bevaring av arten/laksestammene. Normen skal gjelde på tvers av spesielle forhold i ulike laksevassdrag og ulike påvirkninger. Det forutsettes at et slikt generelt utformet hjelpemiddel brukes som en første screening av tilstanden i vassdragene og av mulige tiltak. Det er viktig at det gjøres kvalifiserte faglige vurderinger i tillegg for å underbygge vedtak om de mest treffsikre tiltakene i den enkelte sak der samfunnsmessig kostnad/nytte er godt balansert
- Der det er kombinerte årsakssammenhenger er det viktig å betrakte hovedutfordringene først, og ikke gjennomføre tiltak for alle påvirkningsfaktorer før den mest kritiske faktoren er vurdert.

Utfyllende kommentarer

Faglig grunnlag

Normen kan ved riktig bruk bli et godt redskap for balansert forvaltning av laksen opp mot hensynet til andre viktige samfunnshensyn, slik som vannkraftproduksjonens betydning for forsyningssikkerheten, fornybarmålene og fleksibiliteten i kraftsystemet. Normen skal brukes for mange ulike vassdrag, naturlige forhold og årsakssammenhenger, og bygger på noen sentrale kriterier som er faglig underbygget i en gjennomsnittsbetraktning. Men dette blir dermed også en forenklet tilnærming og krever at hvert vassdrag behandles i forhold til sine utfordringer. Vanndekt areal er en sentral parameter hva gjelder betydning av vassdragsregulering, mens andre flaskehalser kan være av stor betydning. Energi Norge vil påpeke at

hvert vassdrag fortsatt må behandles etter de spesielle utfordringer som finnes, og at det ikke blir et mål i seg selv å oppnå f.eks. vandekt areal. Der det er en kombinasjon av årsakssammenhenger er det særlig viktig å gjøre en total analyse av situasjonen og ikke planlegge for tiltak som være virkningsløse hvis ikke nøkkelutfordringen får fokus. Det vil ikke være god ressursbruk å bedre forholdene i vassdragene hvis det for eksempel er sterkt begrensende forhold i sjøen som er hovedutfordringen. Energi Norge vil framheve understrekingen i kapittel 3.1 i høringsnotatet av betydningen av en fleksibel og kunnskapsbasert planlegging av tiltak.

Når et vassdrag nedklassifiseres etter en nøkkel for faktisk redusert vandekt areal blir målet om "god" bestandskvalitet tilsynelatende umulig å oppnå gitt en eksisterende regulering, mens det det framgår av normens artikkel 3 at målet er oppnådd gjennom vilkårene i en gyldig konsesjon. Det blir viktig å håndtere de tekniske indikatorene i vedleggene til normen slik det presiseres i høringsnotatet kap. 1.6: *"Indikatorene er i seg selv ikke en del av normen, men et redskap for å analysere årsakssammenhenger"*

Generelt er det faktiske faglige grunnlaget og bruken av det ikke godt forklart, og spesielt ikke hvordan gytebestandsmålet fastsettes. Det er heller ikke gitt noen forklaring i vedlegg B, kap. 3.6 på hvorfor positive virkninger av vassdragsreguleringer ikke fanges opp av systemet. I et kunnskapsbasert system må det være vesentlig å identifisere nøkkelfaktorer som kan bedre laksestammer med tanke på hva som er flaskehalser og mulige forbedrende tiltak.

Juridiske forhold

Energi Norge vil understreke at kvalitetsnormen ikke etablerer noe rettslig grunnlag i seg selv for å pålegge vannkraftprodusenter eller andre å gjennomføre tiltak for å nå de målene normen gir anvisning på. Pålegg om konkrete tiltak for å nå målene forutsetter med andre ord hjemmel i eksisterende sektorlovgivning, og det er sektormyndighetene som med bindende virkning avgjør om eksisterende hjemmelsgrunnlag kan og skal benyttes som virkemiddel for å bedre forholdene for villaks i vassdragene. Normen kan med andre ord først og fremst inngå som en del av det *faktiske beslutningsgrunnlaget* når sektormyndighetene tar stilling til om vilkårene for bestemte pålegg er tilstede etter sektorlovgivningen.

Energi Norge vil videre understreke at hensynet til villaks og hensynet til å oppnå de målsetninger normen gir anvisning på er ett av flere momenter som må hensyntas i interesseavveiningen som skal foretas etter gjeldende sektorlovgivning. Hensynet til måloppnåelse etter kvalitetsnormen vil ikke uten videre være avgjørende for utfallet av denne interesseavveiningen. Dersom andre *"viktige samfunnsinteresser"* veier tyngre, må hensynet til villaks og målsetninger etter kvalitetsnormen vike. Dette fremgår uttrykkelig av ordlyden i normens artikkel 5 annet ledd: *"I tilfeller hvor hensynet til andre viktige samfunnsinteresser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand kan normen fravikes av den aktuelle vedtaksmyndighet"*. Det vises videre til uttalelsen på s 12 i høringsnotatet der det blant annet fremgår at:

"Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetsutøving. I tilfeller hvor hensynet til andre interesser veier tyngre enn hensynet til en villaksbestand kan normen fravikes".

Samme sted fremheves det også at:

"En kvalitetsnorm for villaks for alle sektorer vil være et viktig verktøy for å sikre en enhetlig forvaltning. Dette innebærer ikke at hensynet til villaksen i alle saker skal tillegges avgjørende vekt mot andre samfunnshensyn".

Et slikt annet viktig samfunnshensyn vil typisk være hensynet til å opprettholde eksisterende vannkraftproduksjon i Norge, samt nasjonale og internasjonale målsetninger om økt produksjon av fornybar energi, jf blant annet det såkalte klimaforliket i Stortinget i januar 2008 og EUs målsetning om 20 % fornybar energi og 20 % reduksjon i klimagassutslipp innen 2020 (fornybardirektivet). Nasjonale myndigheter har også gjentatte ganger fremhevet behovet for opprettholdelse av produksjonsvolum som et helt sentralt hensyn. Det vises for eksempel til St meld nr 37 (2000-2001) om vasskrafta og kraftbalansen, s 4 der det uttales følgende:

"Ved handsaming av både revisjon og fornying av reguleringskonsesjonar vil ein leggja stor vekt på å halde oppe det eksisterande produksjonsgrunnlaget for vasskraftproduksjon".

Tilsvarende synspunkter kommer til uttrykk på s 24 i Olje- og energidepartementets "Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer":

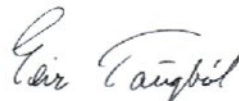
"I avveiningen av nye eller endrede vilkår skal det gjeres en helhetlig vurdering av en rekke hensyn for å veie fordelene og ulempene. Et viktig hensyn er i hvilken grad de nye eller endrede vilkårene gir muligheter for vesentlige miljøforbedringer, det vil si at det må gjeres en vurdering av det berørte området verdi og de foreslåtte vilkårenes virkning på den berørte verdien. Et annet viktig hensyn vil være i hvilken grad nye eller endrede vilkår vil medføre redusert krafttilgang for samfunnet sett opp mot hensynet til forsyningssikkerhet, behovet for fornybar energi, kostnaden ved tiltaket for konsesjonæren med videre" (vår understrekning).

Det skal med andre ord svært mye til før hensynet til oppnåelse av kvalitetsnormens mål eventuelt kan begrunne pålegg om tiltak som medfører tap av produksjonsvolum, for eksempel pålegg om nye vilkår, eller endringer i eksisterende vilkår, om minstevannføring.

Med vennlig hilsen
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård
Direktør fornybar energi, klima og miljø



Geir Taugbøl
Næringspolitisk rådgiver